CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**47e SESSION**

Rapport
CPL(2024)47-04
17 octobre 2024

# Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à Malte

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'Etat de droit aux niveaux local et régional (Commission de monitoring)

Corapporteurs[1] : Cecilia Feliczitasz FRIDERICS, Hongrie (L, CRE)
Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD)

Recommandation 515 (2024)..... 3
Exposé des motifs ..... 6

*Résumé*

Le présent rapport a été élaboré à la suite de la visite de suivi à Malte qui a eu lieu du 7 au 9 novembre 2023. Il salue la réforme de l'administration locale de 2019, l'abaissement de l'âge minimum pour les élections locales à 16 ans, ainsi que la ratification par Malte du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Cependant, les rapporteurs expriment des préoccupations concernant la portée minime de l'autonomie locale, l'inefficacité de la consultation avec les autorités locales et le contrôle étendu et disproportionné exercé par le gouvernement national, notamment par l'intermédiaire des secrétaires exécutifs. Ils soulignent les contraintes financières auxquelles les autorités locales sont soumises, y compris l'insuffisance de ressources financières propres qui leur sont allouées et leur dépendance aux subventions affectées. De plus, les pouvoirs des conseils locaux pour gérer leurs ressources humaines et administratives restent limités, tandis que les maires ne sont autorisés à travailler qu'à temps partiel. En outre, les régions récemment reconnues en tant que niveau de gouvernance locale en vertu du droit national ne peuvent pas être considérées comme des régions véritables au sens de la Charte, puisque leurs membres ne sont pas élus directement et qu'elles ne disposent pas d'une autonomie financière. Enfin, la Valette ne bénéficie d'aucun statut particulier en tant que capitale.

Entre autres mesures, il est donc recommandé aux autorités nationales de Malte, d'accroître les compétences des autorités locales, d'assurer un processus de consultation efficace, de limiter le contrôle administratif au contrôle de la légalité, de revoir le système de financement des autorités

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 : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

locales et de diversifier le financement local. Il est également important d'accorder aux conseils locaux une plus grande liberté administrative, de renforcer leurs pouvoirs pour gérer les secrétaires exécutifs de manière indépendante et de permettre aux maires de choisir entre un travail à temps plein ou à temps partiel. Il conviendrait également d'envisager de conférer un statut spécial à la Valette afin de lui permettre de répondre aux besoins spécifiques liés à son rôle de capitale.

**RECOMMANDATION 515 (2024)**[2]

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») 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 relative au Congrès, 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 3, 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 XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 ;

e. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b concernant la qualité de la démocratie représentative et la participation des citoyens ;

f. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

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

h. 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 ;

i. 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 ;

j. à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à Malte [Recommandation 400 (2017)] ;

k. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à Malte.

2. Le Congrès rappelle que :

a. Malte a adhéré au Conseil de l'Europe le 29 avril 1965. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 13 juillet 1993 et l'a ratifiée le 6 septembre 1993. Le pays n'a pas ratifié l'article 9.3 de la Charte. La Charte est entrée en vigueur à Malte le 1er janvier 1994 ;

b. la commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'Etat de droit aux niveaux local et régional (« la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale à Malte à la lumière de la Charte. Elle a chargé Cecilia Feliczitasz Friderics, Hongrie (L, CRE), et Matthias Gysin, Suisse (L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à Malte ;

2 Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux et adoption par le Congrès le 16 octobre 2024 (voir le document CPL(2024)47-04, exposé des motifs), Corapporteurs : Cecilia Feliczitasz FRIDERICS, Hongrie (L, CRE), et Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD).

c. la visite de suivi s'est déroulée du 7 au 9 novembre 2023. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Malte auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. La réforme de l'administration locale de 2019 a conduit à une reconnaissance plus formelle du principe de l'autonomie locale dans la législation, établi un droit général à la consultation, clarifié le rôle des secrétaires exécutifs, élargi les diverses formes de participation des citoyens au niveau local et accordé plus de liberté aux conseils locaux pour déterminer le nombre d'employés qu'ils peuvent recruter ;

b. l'âge minimum requis pour l'élection des conseils locaux a été abaissé à 16 ans dans le but d'accroître la participation des jeunes à la vie politique ;

c. en 2018, Malte a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

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

a. La portée de l'autonomie locale reste minime et les conseils locaux ne sont globalement pas habilités à régler et à gérer une part substantielle des affaires publiques relevant de leur responsabilité. En outre, de nouvelles fonctions ont été retirées aux conseils locaux, ce qui est contraire au principe de subsidiarité ;

b. les responsabilités des autorités locales doivent être alignées sur les politiques définies au niveau national, tandis que le contrôle exercé par le gouvernement national, notamment par l'intermédiaire des secrétaires exécutifs, est étendu et disproportionné, ce qui conduit à une ingérence excessive des autorités nationales dans les affaires locales ;

c. l'efficacité de la consultation des autorités locales, notamment par l'intermédiaire de l'Association des conseils locaux, doit être améliorée pour toutes les questions qui les concernent, en particulier pour les activités qui ont été confiées à des agences spécialisées mais qui ont une incidence pour les autorités locales ;

d. l'autonomie financière des collectivités locales est limitée car elles ne disposent pas de ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ;

e. les maires ne sont autorisés à travailler qu'à temps partiel, quelles que soient la taille de leur localité et la charge de travail dans la pratique ;

f. les conseils locaux disposent d'une flexibilité limitée pour déterminer leurs structures administratives et mettre en œuvre leur propre politique de ressources humaines ;

g. les subventions accordées aux autorités locales sont pour la plupart réservées au financement de projets spécifiques ;

h. le statut de la capitale, La Valette, reste identique à celui de toute autre localité et ne prend pas en compte les aspects et les besoins spécifiques liés à son rôle de capitale ;

i. bien que le droit interne reconnaisse maintenant les régions en tant que niveau de gouvernance locale, l'élection indirecte des conseillers régionaux et le manque d'autonomie financière des régions ont pour conséquence que celles-ci ne peuvent être considérées comme de véritables régions au sens de la Charte.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités maltaises à :

a. réviser la loi sur l'administration locale afin d'accroître la part des affaires publiques relevant de la responsabilité des autorités locales et de ne pas centraliser des compétences locales déjà limitées, y compris vers le niveau régional ;

b. réviser le système actuel de contrôle administratif et financier des autorités locales afin de le limiter au contrôle de la légalité ;

c. réviser en outre les dispositions légales relatives aux secrétaires exécutifs afin de permettre aux conseils locaux de les choisir ou de les révoquer sans l'approbation du gouvernement national ;

d. mettre en place un mécanisme de consultation impliquant les organes spécialisés compétents afin de garantir que les autorités locales soient effectivement consultées dans la pratique, en temps utile et de façon appropriée sur toutes les questions qui les concernent, à la fois par les autorités nationales et par ces organes ;

e. en concertation avec l'Association des conseils locaux, développer un système de financement des collectivités locales basé sur leurs ressources financières propres, lesquelles devraient être suffisamment diversifiées pour permettre aux collectivités locales d'adapter leurs finances à l'évolution des besoins et aux différents cycles économiques ;

f. autoriser légalement les maires à choisir de travailler à temps plein ou à temps partiel, afin de leur permettre de répondre aux différents besoins de leurs localités respectives ;

g. donner plus de liberté aux autorités locales, y compris par l'allocation de ressources financières, pour adapter leurs structures administratives internes à leurs besoins spécifiques ;

h. réduire la part des subventions réservées et permettre aux autorités locales d'accéder au marché national des capitaux sans l'approbation préalable du gouvernement national ;

i. envisager de conférer un statut spécial à La Valette, en tant que capitale, afin de lui permettre de répondre aux besoins spécifiques liés à son rôle de capitale.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à Malte, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

Table des matières

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT ..... 7

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL ..... 7

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes) ..... 8
2.2 Statut de la capitale ..... 10
2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale ..... 11
2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès ..... 11

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE ..... 13

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale ..... 13
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale ..... 13
3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale ..... 17
3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales ..... 22
3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs ..... 23
3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local ..... 24
3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales ..... 26
3.8 Article 9 – Ressources financières ..... 29
3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales ..... 36
3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale ..... 38

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE ..... 39

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS ..... 40

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès à Malte (du 7 au 9 novembre 2023) ..... 42

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (« le Congrès »), qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res (2020)1, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les missions de suivi du Congrès ont pour objectif général de garantir que les engagements pris par les États membres lors de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (« la Charte », STE n° 122) sont entièrement respectés.

2. Malte est devenue membre du Conseil de l'Europe le 29 avril 1965 et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 6 septembre 1993. Le pays n'a pas ratifié l'article 9.3 de la Charte. Malte a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 janvier 2018.

3. La commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'Etat de droit aux niveaux local et régional (« la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale à Malte au regard de la Charte. Une délégation du Congrès, composée des rapporteurs Cecilia Feliczitasz Friderics, Hongrie (L, CRE), et Matthias Gysin, Suisse (L, GILD) a été désignée pour effectuer une visite de suivi à Malte. Les rapporteurs ont reçu l'assistance de M. Francesco Palermo, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie), et du secrétariat de la commission de suivi.

4. La visite de suivi a eu lieu du 7 au 9 novembre 2023. La délégation du Congrès, selon la pratique habituelle, a rencontré les représentants de diverses institutions, y compris à tous les niveaux d'autorité. Les rapporteurs regrettent toutefois que le ministère des Finances et de l'Emploi n'ait pas pu les rencontrer lors de la visite. Le programme détaillé de la visite de suivi figure en annexe à l'exposé des motifs.

5. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Malte auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de ces réunions.

6. En application de l'article 88.3 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé, le 29 février 2024, à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant la visite pour commentaires et corrections ou précisions éventuelles (on parlera de « procédure de consultation » dans la suite du texte). Le présent rapport se base sur les commentaires reçus, lesquels ont été examinés par les rapporteurs avant que le document ne soit soumis à la commission de suivi pour approbation.

## 2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

7. La République de Malte est une démocratie parlementaire. Le cadre constitutionnel repose sur la séparation des pouvoirs, avec un pouvoir judiciaire indépendant. La Constitution (*Konstituzzjoni ta' Malta*), adoptée en 1964, constitue le fondement juridique de la gouvernance du pays. Malte est devenue une république en 1974 : le Président est le chef de l'État, tandis que le Premier ministre est le chef du gouvernement. Le Parlement consiste en une chambre monocamérale, la Chambre des représentants (*Il-Kamra Tad-Deputati*). Ses membres sont élus selon un système de vote unique transférable et les candidats aux élections législatives ne peuvent pas se présenter dans plus de deux circonscriptions. Le droit de vote au Parlement s'acquiert à l'âge de 16 ans, tandis que l'âge d'éligibilité est de 18 ans.

8. Le système de gouvernement est basé sur le modèle de Westminster : le Premier ministre est le chef de l'exécutif et le dirigeant du parti majoritaire à la Chambre des représentants. Le dirigeant du deuxième parti de la Chambre est à la tête de l'opposition, qui joue un rôle crucial dans le contrôle des actions du gouvernement et dans la proposition de politiques alternatives. Ce système favorise un mécanisme de contrôle et d'équilibre, encourageant la responsabilité et la transparence dans la gouvernance. Le paysage politique maltais est caractérisé par un système multipartite, dominé par deux grands partis : le Parti travailliste et le Parti nationaliste. Historiquement, ces partis ont alterné au pouvoir, contribuant à l'existence d'un environnement politique concurrentiel et dynamique.

9. Le système juridique maltais allie des traditions de droit civil et de *common law*. Le pouvoir judiciaire est indépendant, et sa plus haute juridiction est la Cour constitutionnelle. Les autres juridictions supérieures sont la Cour d'appel, la Cour d'appel pénale, le Tribunal pénal et le Tribunal civil. Les juridictions inférieures sont les tribunaux de première instance. Le pays est membre de l'Union européenne depuis 2004, à la suite d'un référendum organisé en 2003, et membre du Conseil de l'Europe depuis 1965, année qui a suivi l'indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni. Au fil du temps, Malte est devenue un centre important de services financiers et son taux de chômage est très faible (2,5 % au moment de la visite en novembre 2023).

### 2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

***Cadre juridique***

10. Le secteur territorial maltais se compose de 68 collectivités locales (localités), six régions et l'Association des conseils locaux. L'autonomie locale s'exerce par l'intermédiaire d'un système de conseils locaux élus démocratiquement, tandis que les régions (conseils régionaux) sont des groupements de conseils locaux qui ont été créés à des fins spécifiques et, depuis 2019, représentent le second niveau de l'autonomie locale aux termes de la loi sur l'administration locale.

11. Chaque localité est administrée par un conseil local, comme le prévoient l'article 115A de la Constitution et l'article 3.1 de la loi sur l'administration locale (LAL), la loi principale en la matière. Chaque conseil local est investi des fonctions et des pouvoirs prévus par la loi sur l'administration locale et constitue le principal organe de l'autonomie locale en République de Malte. Le conseil local est présidé par le maire en tant que représentant du conseil pour toutes les fins définies à l'article 26.1 de la LAL.

12. L'autonomie locale à Malte a d'abord été réglementée par la loi sur les conseils locaux (LCL), Cap. 363, promulguée par la loi XV de 1993, rebaptisée loi sur l'administration locale par la réforme de 2019. Ce texte a établi les conseils locaux en tant qu'autorités locales dotées d'une personnalité juridique propre ; il fournit une liste détaillée des fonctions des conseils et des compétences du pouvoir national quant à la supervision et au contrôle de ceux-ci ; il institutionnalise la fonction du maire et définit le cadre procédural principal relatif au déroulement des réunions des conseils locaux. La LAL comporte quatorze annexes, qui régissent dans le détail un large éventail de questions d'ordre procédural, administratif et financier.

13. L'autonomie locale a été inscrite dans la Constitution maltaise quelques années après la promulgation de la loi sur l'administration locale (alors la LCL), par le biais d'un amendement constitutionnel de 2001, mis en œuvre par la loi n° XIII de 2001, qui a ajouté un nouveau chapitre (XA) à la Constitution. Ce nouveau chapitre, composé d'un article unique (115A), dispose que l'État adopte un système d'administration locale selon lequel le territoire de Malte est divisé en un nombre de localités déterminé et, le cas échéant, modifié par la loi. Chaque localité est administrée par un conseil local élu par ses habitants, lequel est établi et fonctionne conformément à la loi.

14. Le maire est le conseiller élu qui a réuni le plus grand nombre de voix parmi la liste qui obtient la majorité absolue au sein du conseil. Le conseiller du même parti que le maire qui obtient le plus grand nombre de voix après lui devient adjoint au maire (article 25 LAL). Le maire préside toutes les réunions du conseil local et en supervise toutes les fonctions. La LAL institue un double système d'autorité, composé de personnes élues démocratiquement (maire et conseillers) et d'une autorité exécutive, dévolue au secrétaire exécutif : nommé conjointement par le conseil local et le gouvernement, le secrétaire exécutif dirige l'administration et le personnel et assure le contrôle administratif et financier. En vertu de l'article 27 de la LAL, la représentation juridique et judiciaire du conseil local est exercée conjointement par le maire et le secrétaire exécutif.

15. Outre les dispositions susmentionnées de la Constitution et de la législation, un certain nombre de règlements, d'ordonnances et d'avis juridiques ont été pris à ce jour, principalement en ce qui concerne des questions procédurales et administratives ; il s'agit notamment du règlement sur les conseils locaux (Association), du règlement sur les conseils locaux (finances), du règlement sur les conseils locaux (procédures), du règlement sur les conseils locaux (ressources humaines), des lois sur les gardes privés et les gardes locaux, de l'ordonnance sur les conseils locaux (délégation de fonctions) (autorisations de police) et du règlement sur les conseils locaux (jumelage).

16. Outre les localités, six régions existent en tant qu'organes administratifs, comme le prévoient l'article 37 bis LAL et l'annexe 11 de la même loi : Région de Gozo (*Ghawdex*), Région Sud (*Nofsinhar*), Région du Port (*Port*), Région Ouest (*Punent*), Région Est (*Lvant*), Région Nord (*Tramuntana*). Les régions sont des groupes de localités réunies en fonction de leur situation géographique. Des représentants du conseil local de chaque localité d'une région donnée – nommés à raison d'un par maire – constituent le conseil régional, dont le président est élu par les conseillers des localités concernées. Le président régional reçoit la même rémunération qu'un maire et la fonction est également exercée à temps partiel. Les conseillers régionaux ne sont pas rémunérés pour cette fonction, mais seulement pour leur mandat au sein de leur localité respective.

17. Les régions sont des unités supralocales créées à l'origine dans un double but : se conformer à la classification NUTS de l'UE ; améliorer l'exécution des tâches confiées aux conseils locaux et les soulager en leur permettant de déléguer les tâches qu'ils ne pouvaient ou ne souhaitaient pas exécuter par eux-mêmes. Les réformes successives de l'administration locale, et en particulier la réforme de la LAL en 2019, ont renforcé la position des régions et leur ont attribué des fonctions plus importantes telles que la coordination de certains services locaux d'intérêt général, notamment la gestion des déchets. Les régions sont également chargées de l'évaluation de l'impact social.

***Évolutions dans le domaine de l'autonomie locale depuis 2017***

18. Depuis le dernier rapport de suivi, l'autonomie locale a connu des changements importants à Malte. En 2017, dans le cadre d'une réorganisation de la structure de la gouvernance, la Division des collectivités locales a été créée au sein du ministère compétent (désormais appelé le ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales) et chargée du contrôle, de la coordination, de la supervision et du suivi des conseils locaux.

19. À l'issue d'une vaste consultation lancée en juillet 2017, un Livre blanc sur la réforme de l'administration locale a été publié en octobre 2018, proposant une réforme approfondie du système d'administration locale afin de remédier à ses lacunes, dont certaines de celles qui avaient été mises en évidence dans le dernier rapport de suivi du Congrès. Après une nouvelle consultation publique sur les réformes proposées, en avril 2019, la LAL (alors encore appelée loi sur les conseils locaux) a été modifiée au moyen de la loi n° XIV de 2019.

20. La réforme de 2019 (loi n° XIV de 2019) a introduit plusieurs changements importants. Outre le changement de nom de la loi fondatrice de l'autonomie locale, rebaptisée « loi sur l'administration locale », afin de reconnaître l'importance accordée au concept d'administration locale dans son ensemble, la réforme a redéfini et renforcé le rôle des régions et a rationalisé certains aspects liés aux conseils locaux. En ce qui concerne les régions, la réforme les a élevées au second niveau de la structure de l'administration locale à Malte ; lors de la création des régions en 2011, les organes régionaux étaient de simples comités régionaux, que la réforme a transformés en conseils régionaux. La réforme a doté les conseils régionaux de fonctions et d'attributions propres, notamment dans les domaines de la collecte et de la gestion des déchets, de l'inclusion sociale et, dans une certaine mesure, des tribunaux locaux, une extension du système judiciaire traitant des infractions mineures. Le nombre de régions est passé de cinq à six et de nouvelles règles d'incompatibilité ont été introduites, comme la séparation entre les fonctions de président de région et de maire. Les régions ont également été dotées d'un système de financement propre, qui n'existait pas auparavant. Ces changements ont contribué à renforcer la cohérence du système d'administration locale. La réforme prévue comprenait également la modification de l'article 115A de la Constitution afin d'inclure les régions dans la Constitution et constitutionnaliser le système à deux niveaux de l'autonomie locale.

21. À ce jour, les régions n'ont pas été incluses dans la Constitution en vue de constitutionnaliser le système à deux niveaux d'autonomie locale et la délégation n'a pas eu connaissance d'une intention de poursuivre les réformes constitutionnelles.

22. En ce qui concerne les conseils locaux, leurs fonctions en matière de services sociaux, éducatifs et collectifs ont été rationalisées, en mettant l'accent sur leur rôle de soutien aux résidents dans ces domaines. La réforme a également aboli les comités administratifs, qui étaient les organes élus chargés d'administrer les collectivités, ou hameaux, c'est-à-dire les villages composant les localités. Si les collectivités ont été conservées, les fonctions de l'ancien comité administratif ainsi que le financement relatif ont été transférées principalement aux conseils locaux ainsi que le financement relatif. Des comités et sous-comités peuvent être nommés par les conseils locaux selon les besoins et ils doivent être placés sous la présidence du maire (article 26 de la LAL). La réforme a également clarifié les responsabilités des conseils locaux, en les délimitant aux domaines de la propreté des routes, du sport

et des activités physiques, des infrastructures et des activités pour les jeunes et les personnes âgées, ainsi que des questions sociales. Elle a également renforcé la possibilité pour les conseils locaux de déterminer conjointement le nombre d'employés en proposant au gouvernement des ajustements au plan de dotation en personnels.

23. Enfin, la réforme a abaissé à 16 ans l'âge requis pour se présenter aux élections locales : tandis qu'en 2019 cette possibilité était limitée au mandat de conseiller et exclue pour ceux de maire ou d'adjoint au maire, en décembre 2023 une nouvelle réforme a étendu aux jeunes de 16 ans la possibilité d'être élus maire et adjoint au maire s'ils avaient obtenu le plus de voix au sein du parti politique obtenant la majorité des voix à partir des élections locales de juin 2024 (article 25 de la LAL). Malgré certaines critiques formulées par la société civile, notamment celle selon laquelle des personnes qui ne sont pas légalement considérées comme des adultes ne devraient pas assumer une telle responsabilité, le Parlement a décidé unanimement de poursuivre sur la voie de l'abaissement général de l'âge du vote et d'accroître la participation des jeunes à la vie politique. Malte est ainsi devenu le premier pays européen à autoriser l'élection des maires à l'âge de 16 ans. Il est à noter qu'une réforme aussi importante a été approuvée à la fois par la majorité et par l'opposition et, bien que la raison puisse en être la difficulté pour les deux partis de trouver des candidats pour les élections locales, elle montre qu'il existe un soutien trans-partisan pour une mesure aussi courageuse. Les rapporteurs notent que, même si ni la Charte ni le Commentaire contemporain sur son rapport explicatif ne prend explicitement position sur ce point particulier, un tel choix est parfaitement conforme à la Charte et à son esprit, dont le but est d'accroître la participation des citoyens au niveau local, ainsi qu'à la résolution 387/2015 du Congrès « Le vote à 16 ans – conséquences sur la participation des jeunes aux niveaux local et régional ».

24. La réforme de 2019 a encore étendu la possibilité de recourir à la consultation des citoyens et à d'autres formes de participation au niveau local, comme le droit d'assister aux réunions des conseils locaux et de contribuer au plan de travail pendant les trois premiers mois du nouveau mandat des conseils locaux.

25. Parmi les lacunes mises en évidence dans le rapport de 2017 mais qui n'ont pas encore été corrigées, il convient de mentionner le champ d'action très limité des collectivités locales et la dépendance excessive des conseils locaux à l'égard du gouvernement national, tant en termes financiers qu'en ce qui concerne le contrôle, à commencer par la double gouvernance assurée par le conseil et le secrétaire exécutif. En outre – et c'est un point important – les fonctions des conseils locaux ont encore été restreintes, non seulement en assignant certaines d'entre elles au niveau régional, mais aussi en confiant un nombre croissant d'activités et de compétences à des organes spécialisés dans de nombreux domaines, comme la gestion des routes et l'énergie, ce qui a un impact indirect mais très significatif sur les pouvoirs réels des conseils locaux.

### 2.2 Statut de la capitale

26. La capitale de la République de Malte est la ville de La Valette, qui est le centre politique, administratif, économique et culturel du pays. La ville est une destination appréciée des touristes, qui affluent du monde entier, surtout depuis qu'elle a été la Capitale européenne de la culture en 2018. La ville contribue de manière significative à l'économie de Malte, en accueillant en moyenne 40 000 personnes par jour (travailleurs et touristes) en plus de ses quelque 6 000 habitants.

27. Malgré les recommandations antérieures du Congrès, la ville de La Valette ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel ou juridique spécial et n'est donc pas en mesure de régler par elle-même les aspects et besoins spécifiques liés à sa situation de capitale du pays. Par conséquent, la ville dépend fortement du gouvernement national en termes financiers, réglementaires et administratifs, de même que n'importe quel autre conseil local du pays.

28. Tandis que la restauration des bâtiments – une activité essentielle pour une localité d'une telle importance touristique – est effectuée et financée par le gouvernement central, et que La Valette bénéficie également du fonds d'ajustement à hauteur d'environ 100 000 euros par an et participe à des programmes spéciaux pour des projets spécifiques, la formule de distribution des fonds aux conseils locaux reste la même pour tous, sans dispositions spéciales pour la capitale. Cette situation a un impact particulier sur La Valette, qui doit supporter la concentration des activités administratives (ministères et autres bureaux) et une production de déchets proportionnellement plus importante en raison du nombre de touristes et d'hôtels. Un autre exemple des coûts supplémentaires pesant sur La Valette et qui ne sont pas couverts par le fonds d'ajustement est l'entretien des jardins, pour lequel le gouvernement

alloue environ 28 000 euros par an alors que les coûts totaux s'élèvent à environ 48 000 euros par an, selon les informations fournies aux rapporteurs par le maire et le secrétaire exécutif. Cela explique pourquoi la localité de La Valette a un déficit important et, bien que l'administration actuelle ait réussi à le réduire au fil des ans, encore relativement élevé.

29. Sur le plan financier, La Valette a bénéficié de la réforme de 2019, qui a permis aux conseils locaux de disposer d'un minimum de ressources propres. En particulier, les fonds destinés aux événements sont importants par rapport à la moyenne, car de nombreux événements publics ont lieu dans la capitale. La Valette reçoit également des fonds de l'UE dans le cadre d'initiatives et d'échanges culturels Erasmus+.

30. Une stratégie pour La Valette a été élaborée en 2016, mais n'a donné que peu de résultats. En décembre 2023, quelques semaines après la visite, le ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales a lancé une consultation publique pour un nouveau plan de gestion de La Valette, une étape obligatoire selon les lignes directrices relatives aux sites du patrimoine mondial de l'UNESCO. Pendant deux mois, les parties prenantes ont été invitées à examiner le projet de plan soumis par le ministre et à y apporter leur contribution ; ce plan n'aborde toutefois pas la question du statut juridique de la capitale.

31. Les rapporteurs rappellent l'invitation, déjà formulée dans le précédent rapport de suivi, à envisager d'accorder à La Valette un statut législatif spécial. Il ne s'agit pas en soi d'une obligation en vertu de la Charte, mais l'octroi d'un tel statut est fortement recommandé pour plusieurs raisons expliquées dans la Recommandation 452(2021) du Congrès sur le statut des capitales. Le rapport sur lequel se fonde cette recommandation identifie notamment quatre domaines dans lesquels un statut spécial revêt une importance particulière : « l'existence à l'échelle de la ville d'une administration élue capable de promouvoir de manière crédible et efficace les intérêts (spécifiques) de la capitale ; une distinction claire et respectueuse du principe de subsidiarité entre les responsabilités de la capitale et celles d'autres niveaux d'autorité ; l'adéquation entre les ressources financières et les responsabilités ; et l'existence de relations de coopération formalisées entre les niveaux de gouvernement, sur le plan vertical, avec les autorités nationales et le cas échéant régionales, et, sur le plan horizontal, avec les communes limitrophes » (paragraphe 11). Dans le cas de Malte, un statut spécial pour la capitale de l'État devrait servir notamment à réglementer les aspects particuliers des affaires de la localité, tout en limitant sa dépendance financière, réglementaire et administrative vis-à-vis du gouvernement national.

### 2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

32. À la suite de l'adoption de la loi sur les conseils locaux (telle qu'elle était alors appelée), le gouvernement national a décidé de signer, puis de ratifier, la Charte. La signature de la Charte est intervenue le 13 juillet 1993, puis sa ratification le 6 septembre de la même année. Depuis 1993, la loi sur l'administration locale (anciennement loi sur les conseils locaux) a été amendée à de très nombreuses reprises.

33. La Charte a le statut de tout autre traité international ratifié dans la République de Malte, comme le prévoit la loi sur la ratification des traités (loi V de 1983), chapitre 304 des lois de Malte. Aux fins de cette loi, le terme « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre des États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. Les traités régissant les relations de Malte avec une organisation multinationale, une agence, une association ou un organe similaire doivent être approuvés par une résolution de la Chambre des représentants.

34. La République de Malte s'est déclarée liée par l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 2, l'article 4, paragraphes 1 à 6, l'article 5, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1 à 3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 7 et 8, l'article 10, paragraphes 1 à 3, et l'article 11 de la Charte. Après la ratification de certaines dispositions en suspens des articles 7 et 9 de la Charte, la seule réserve s'opposant encore à l'applicabilité de la Charte à la République de Malte porte sur l'article 9, paragraphe 3, et concerne l'incapacité, pour les conseils locaux, de lever et de percevoir des redevances et impôts locaux.

### 2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

35. Trois visites de suivi ont été menées à Malte et ont donné lieu à des recommandations fondées sur des rapports explicatifs. La première recommandation adoptée par le Congrès a été la Recommandation 122(2002) ; la deuxième, la Recommandation 305(2011) ; et la troisième, la

Recommandation 400(2017). Le présent rapport a été établi à la suite de la quatrième visite de suivi effectuée à Malte, dont l'objet était de s'assurer du respect par Malte des engagements pris lors de la ratification de la Charte.

36. En particulier, la Recommandation 400(2017) invitait les autorités maltaises :

« a. à modifier l'article 115A de la Constitution maltaise pour définir et reconnaître clairement le principe de l'autonomie locale ;

b. à donner une plus grande liberté et plus de souplesse aux conseils locaux dans la gestion de leurs propres affaires financières et la fixation de leurs priorités de dépenses, et à accroître la subvention annuelle allouée aux conseils locaux pour l'exécution de leurs fonctions ;

c. à compléter la liste des fonctions des conseils locaux en vertu de la loi sur ces conseils pour accroître la part des affaires publiques relevant de leur responsabilité sur la base du principe de subsidiarité ;

d. à revoir le système rigoureux actuel de suivi, supervision et contrôle financiers et à le limiter pour garantir la légalité des opérations des conseils locaux, afin de restreindre la participation du pouvoir central aux affaires locales ;

e. à mettre en place un mécanisme officiel de consultation pour que, dans la pratique, les collectivités locales soient effectivement consultées en temps utile et de façon appropriée sur toutes les questions qui les concernent directement, conformément à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte ;

f. à relever l'allocation due aux conseillers et à prévoir une compensation suffisante en cas de perte de revenus, la rémunération du travail accompli, le remboursement des dépenses raisonnables encourues dans l'exécution de leurs fonctions et la protection sociale correspondante ;

g. à revoir les dispositions légales concernant les secrétaires exécutifs, de manière à ce que les conseils locaux puissent librement choisir ou relever de leurs fonctions leur secrétaire exécutif sans l'approbation du pouvoir central ;

h. à conférer un statut spécial à La Valette en tant que capitale, compte tenu de la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

i. à supprimer le système selon lequel l'accord préalable du pouvoir central est nécessaire pour obtenir un prêt ;

j. à envisager la ratification de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte ;

k. à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

l. à prendre des mesures en coordination avec les autorités locales pour encourager et permettre l'accès des femmes aux fonctions politiques locales, conformément au principe d'égalité de genre ».

37. Les rapporteurs se félicitent de la mise en œuvre, au moins partielle, de certaines recommandations issues du suivi précédent, notamment une certaine reconnaissance du principe de l'autonomie locale, une légère augmentation de l'indemnité des conseillers locaux et une plus grande clarté quant au rôle des secrétaires exécutifs. La plupart des autres recommandations formulées précédemment restent toutefois valables.

## 3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

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

**Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**
Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

38. L'article 2 de la Charte dispose que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs.

39. Le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution de Malte et dans la législation nationale applicable, bien qu'il ne soit pas exprimé sous la forme d'un droit. La réforme de 2019 a représenté une avancée importante du point de vue d'une référence formelle au principe dans la législation, en renommant la loi sur les conseils locaux loi sur l'administration locale et en établissant un système de gouvernance locale à deux niveaux dans l'ensemble du pays.

40. La reconnaissance est toutefois symbolique et formelle plutôt que substantielle.

41. Malte n'a pas de tradition consolidée d'autonomie locale, bien que les populations locales s'identifient fortement à leur localité. Si la création des conseils locaux ne remonte pas à plus de 30 ans, le nombre relativement élevé des localités (68, dont 14 sur l'île de Gozo) tient en grande partie à la présence historique des paroisses de l'église catholique en tant que seul niveau de gouvernance locale pendant une longue période. La plupart des localités actuelles correspondent territorialement aux paroisses existant de longue date, qui sont au nombre de 78 (15 à Gozo). Pendant longtemps, en effet, les paroisses ont été de facto le seul niveau de gouvernance locale à Malte, et elles ont servi de base au découpage du territoire lorsque les conseils locaux ont été introduits. Une réduction significative du nombre des conseils locaux aurait en effet été jugée impopulaire.

42. Dans l'ensemble, la réforme de 2019 visait à remédier à l'inefficacité liée à la petite taille des localités, sans en réduire le nombre, ce qui explique que les régions se soient vu transférer des fonctions importantes, telles que la gestion des déchets. La réforme rationalise un peu plus le système d'administration locale et représente un compromis entre des considérations d'efficacité et la volonté de ne pas bouleverser le système de gouvernance locale traditionnel.

43. Malgré les lacunes de l'autonomie locale dans la pratique, l'amélioration apportée par la réforme de 2019 conduit les rapporteurs à conclure que l'article 2 de la Charte est respecté à Malte.

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

**Article 3 – Concept de l'autonomie locale**
1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

44. L'article 3 de la Charte définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale.

#### 3.2.1 Article 3.1

45. Si le principe de l'autonomie locale est formellement respecté à Malte, dans la pratique il est largement inexistant. Lorsque la loi sur les conseils locaux (telle qu'elle était alors appelée) a été adoptée en 1993, elle avait pour objectifs la décentralisation, la déconcentration et la dépolitisation, en essayant de l'emporter sur l'attitude de microgestion depuis le pouvoir central, qui est inévitable dans un très petit pays. Trente ans plus tard, cependant, ces objectifs n'ont globalement pas été atteints : la décentralisation est minimale et on observe une tendance à la récupération du peu de pouvoirs dont disposent les conseils locaux, notamment en les attribuant aux régions ou à des autorités spécialisées ;

ainsi, la tendance est également à la reconcentration du pouvoir entre les mains du gouvernement, en faisant des autorités locales de simples « filtres » pour la transmission des revendications des habitants vers le gouvernement ; enfin, la dépolitisation n'a jamais eu lieu, car le système et la logique des partis au niveau local correspondent à ceux du centre, et le caractère informel des relations, bien que compréhensible sur un petit territoire, remplace souvent les mécanismes de coopération formels.

46. Selon le rapport explicatif de la Charte, « la notion de 'capacité effective' contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement » (article 3.1). Le Commentaire contemporain de 2020 du Congrès sur le rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après le « Commentaire contemporain ») précise en outre que « les collectivités locales doivent aussi être en mesure d'exercer effectivement ce droit légal à l'autonomie par les moyens institutionnels et réglementaires appropriés prévus dans d'autres articles de la Charte (article 9 : Ressources financières adéquates ; article 6 : Ressources organisationnelles et humaines, etc.) » (paragraphe 27).

47. À Malte, ces moyens sont extrêmement limités. Dans le même temps, les fonctions des autorités locales (conseils locaux et conseils régionaux) sont également minimales, ce qui crée paradoxalement un certain équilibre entre les tâches assignées et les ressources disponibles. Le système dans son ensemble, cependant, ne répond pas à l'exigence d'une autonomie locale « effective », en particulier parce qu'il ne donne pas aux autorités locales le droit et la capacité « de régler et de gérer » une « part substantielle » des affaires publiques, de sorte qu'elles ont un simple rôle d'exécution des décisions prises par le gouvernement national pour un ensemble très limité de tâches.

48. En mai 2023, le gouvernement a adopté une vision stratégique nationale pour les collectivités locales jusqu'en 2030, basée sur cinq piliers : une administration efficace et de qualité, des ressources régionales pour les conseils locaux, un environnement plus propre, la proximité et la transition numérique. La stratégie comprend une série d'objectifs positifs, mais ne comporte cependant pas de mesures détaillées. Il a été indiqué à la délégation le chapitre de la stratégie relatif à la transition numérique avait fait l'objet d'une vaste consultation. Une fois mise en œuvre, la stratégie représenterait une amélioration pour les collectivités locales, notamment parce qu'elle renforcera une approche axée sur les services en faveur des résidents. La stratégie met l'accent sur la rationalisation et la coordination des activités locales, en particulier au niveau régional. Bien qu'elle puisse représenter une étape importante, les rapporteurs notent qu'une telle coordination devrait avoir pour résultat de renforcer, et non d'affaiblir davantage, l'administration locale à Malte, et que le renforcement du rôle des régions ne devrait pas se faire au détriment des conseils locaux. La décentralisation devrait concerner les fonctions du pouvoir national et ne pas entraîner une centralisation des fonctions locales déjà très limitées. Les rapporteurs voient dans la nouvelle stratégie l'occasion d'accroître la portée de l'autonomie locale à Malte.

49. Pour l'heure, la situation à Malte n'est cependant pas conforme à l'article 3.1 de la Charte. Les autorités maltaises sont invitées à élargir la portée de l'autonomie locale et à réduire la forte dépendance des localités vis-à-vis du gouvernement national.

### 3.2.2 Article 3.2

50. Au niveau local, les règles relatives à l'élection, à la composition, aux fonctions, aux rôles, aux exigences, aux incompatibilités, à la rémunération, à la révocation et la dissolution et à la responsabilité des conseils locaux et des maires sont définies en détail dans la LAL (articles 3 à 37, ainsi que dans certaines annexes à la LAL, notamment celles qui concernent les élections, les dotations financières et le code d'éthique).

51. Les principaux organes sont les conseils locaux (articles 3-24 de la LAL), élus au scrutin libre pour cinq ans par tous les résidents de la localité âgés de 16 ans et plus. Ils sont élus selon le système de la représentation proportionnelle avec vote unique transférable. Les conseils locaux ont la personnalité juridique et peuvent conclure des contrats, intenter des actions en justice et être poursuivis devant les tribunaux.

52. La personne candidate au conseil local qui appartient au parti ayant obtenu la majorité des voix au sein du conseil et qui obtient elle-même le plus grand nombre de voix au sein de ce parti devient maire, tandis que la personne classée deuxième sur la même liste occupe le poste d'adjoint au maire (articles 25 à 32 de la LAL et septième annexe telle que modifiée en 2012). Le maire est le représentant

légal du conseil, y compris dans les procédures judiciaires. La représentation et les responsabilités sont toutefois partagées avec le secrétaire exécutif (article 27 de la LAL), qui est le chef de l'administration.

53. Le maire ou l'adjoint au maire peut être révoqué par le conseil au moyen d'un vote de défiance réunissant la majorité des conseillers (article 29 de la LAL), qui peuvent nommer à la même majorité un autre maire parmi les conseillers. La réforme de 2019 a ajusté l'indemnité du maire, en la liant à une part de l'indemnité versée aux membres du Parlement, cette part allant de 45 % à 85 % en fonction de la taille de la localité. L'indemnité des conseillers est déterminée par un règlement ministériel (article 32 de la LAL ; pour plus de précisions, voir la section du présent rapport sur l'article 6).

54. Le ministre peut également déclarer la révocation d'un conseiller si celui-ci n'assiste pas à six réunions consécutives ou s'il est absent à plus du tiers des réunions au cours d'une période de six mois. Le ministre exerce ce pouvoir après que le conseil a établi qu'un conseiller avait été absent, sans motif raisonnable, pendant une telle période. Dans les cas graves où un conseil ne respecte pas ses responsabilités financières, le Président, agissant sur les conseils du Premier ministre, a le pouvoir d'intervenir et de dissoudre un conseil. Il existe un « Code de bonnes pratiques pour les collectivités locales », qui fournit des exemples de bonnes pratiques et des lignes directrices en matière de transparence, de comportement éthique et de responsabilité.

55. En ce qui concerne la participation, les conseils locaux ont plusieurs possibilités. Il n'existe aucun obstacle législatif au recours à un référendum (selon l'article 36A (1) de la LAL, les articles pertinents de la loi sur les référendums sont applicables aux conseils locaux), bien qu'il n'y ait pas de forte tradition pour un tel instrument à Malte : seuls sept référendums ont été organisés dans le pays, l'un d'entre eux concernant uniquement l'île de Gozo. Pour cette raison, les référendums locaux sont très rares : le seul exemple signalé est celui de la localité de Qala (Gozo) concernant le sort de la baie de Hondoq, qui a cependant eu lieu il y a plus de dix ans. De même, les conseils locaux peuvent, sans aucune restriction, mettre en place des comités de participation des citoyens, mais dans la pratique ce n'est jamais le cas.

56. La LAL dispose que les réunions des conseils locaux (et régionaux) sont ouvertes au public et qu'elles sont diffusées et accessibles sur demande sous forme audiovisuelle sur le site internet du conseil (article 44.1). Les conseils locaux tiennent semble-t-il régulièrement des réunions publiques, mais la participation est faible.

57. En outre, l'article 3A de la LAL prévoit une forme obligatoire de participation, puisqu'il dispose que dans les trois mois suivant le début du mandat d'un conseil local une réunion publique est convoquée pour discuter du plan de travail du conseil. Par ailleurs, une fois par an la population peut participer aux réunions du conseil local et débattre des priorités avec les conseillers. Ces formes de participation ne suscitent semble-t-il que peu d'intérêt parmi les résidents. Selon les informations fournies à la délégation par plusieurs maires, les modes de participation informels sont privilégiés, tant par les résidents que par les élus eux-mêmes, par exemple la diffusion des réunions des conseils locaux sur les médias sociaux ou même la communication directe avec les maires et les conseillers, ou encore les appels et les messages, et les résidents attendent une action en retour, même si la question n'est pas du ressort des conseils locaux, comme c'est normalement le cas.

58. La plupart des dispositions énoncées dans la LAL pour le niveau local s'appliquent également aux régions. La principale différence réside dans l'élection indirecte des conseils régionaux et des présidents de région (article 37A de la LAL). À ce sujet, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 3.2 de la Charte « l'élection indirecte ou à plusieurs niveaux de conseils ou d'assemblées locaux est incompatible avec la Charte » (Commentaire contemporain, paragraphe 39). Si les régions n'étaient que des plateformes de coopération entre les localités, comme elles l'étaient essentiellement avant la réforme de 2019, l'élection indirecte serait moins problématique qu'elle ne l'est maintenant que les conseils régionaux sont « un autre niveau de gouvernement local » (article 37A (3) de la LAL).

59. La pleine jouissance du droit à l'autonomie locale est limitée par la double nature de la gouvernance locale. Dans les localités comme dans les régions, le chef de l'administration locale est le secrétaire exécutif. Aux termes de l'article 52(1) de la LAL, le secrétaire exécutif est le directeur administratif et financier du conseil et il dispose des compétences suivantes : diffuser tous les avis, établir l'ordre du jour des réunions en consultation avec le maire, assister à toutes les réunions du conseil local, rédiger et signer le procès-verbal des réunions du conseil local (et des comités), soumettre chaque année au maire des rapports administratifs détaillés et exécuter les décisions légitimes du conseil local. L'article 27 de la LAL établit le système dual, en disposant que la représentation juridique et judiciaire du conseil local est exercée conjointement par le maire et le secrétaire exécutif.

60. Le secrétaire exécutif assure le contrôle administratif et financier (d'autres éléments du rôle des secrétaires exécutifs en matière de contrôle sont décrits en lien avec l'article 8 ci-dessous) et cosigne tous les actes adoptés par le conseil et le maire, ; il peut donc mettre un terme à toute activité ou initiative prévue par le conseil local et constituant une violation de la loi, de la réglementation, des stratégies ou politiques nationales ou locales, ou à toute activité ou initiative non approuvée par décision du conseil local. Le secrétaire exécutif est le chef de l'administration et du personnel et prépare le budget et le rapport administratif, les deux principaux documents du conseil local.

61. La nomination du secrétaire exécutif est une décision conjointe du ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et du conseil local. Les candidats ne peuvent postuler qu'à partir d'une liste de personnels qualifiés tenue par la Division des collectivités locales du ministère, qui établit également les critères d'admission. Les candidats sont entendus par le conseil local, qui vote sur la nomination. Cette décision est ensuite approuvée par le ministre, dont l'approbation est également nécessaire pour la révocation, la suspension ou la retenue de la rémunération (article 53B(2) de la LAL) et qui peut éventuellement transférer le secrétaire exécutif vers un autre conseil local. Le salaire du secrétaire exécutif est payé par le gouvernement national et varie en fonction du nombre de membres du conseil local, c'est-à-dire de la taille de la localité (article 4.2 du règlement sur les ressources humaines des collectivités locales). Il est important de noter que le secrétaire exécutif travaille à temps plein, contrairement au maire (article 51 de la LAL).

62. Avec la réforme de 2019, plus de clarté et de sécurité juridique ont été introduites concernant le rôle des secrétaires exécutifs, qui sont désormais tous des fonctionnaires (c'est-à-dire des agents publics nationaux, contrairement aux employés des conseils locaux ou régionaux) après quatre ans de service. Cela signifie que même s'ils sont révoqués les secrétaires exécutifs restent des fonctionnaires et ne perdent ni leur emploi ni leur salaire. Le recrutement comprend un processus de sélection par la Commission du service public, qui certifie que les candidats sont éligibles pour le poste, suivi d'un entretien par un autre comité mis en place par les conseils locaux. Ce comité recommandera le meilleur candidat au conseil local, qui prendra la décision finale.

63. Dans la pratique, ce système dual fonctionne bien en cas d'harmonie entre le maire et le secrétaire exécutif, tandis qu'en cas de conflit il devient tout à fait dysfonctionnel, car la plupart des actes des localités doivent être signés à la fois par le maire et par le secrétaire exécutif. Les rapporteurs reconnaissent que le rôle très important du secrétaire exécutif a été introduit dès le début de l'autonomie locale afin de prévenir la corruption et la mauvaise administration au niveau local, de garantir aux administrations faibles un certain degré de professionnalisme et d'exercer un contrôle préventif afin d'éviter par la suite un contrôle trop invasif. Dans le même temps, les rapporteurs notent que les secrétaires exécutifs ont de fait un droit de veto sur les décisions prises par les organes politiques et que, du fait qu'ils sont les personnes les plus qualifiées de l'administration, qu'ils travaillent à temps plein (contrairement au maire) et qu'ils sont des fonctionnaires ne dépendant pas du conseil local, leur rôle prévaut de facto sur celui des autorités élues, ce qui restreint considérablement la portée déjà limitée de l'autonomie locale.

64. Dans l'ensemble, compte tenu des règles relatives à l'élection et à la participation, mais aussi du rôle attribué au secrétaire exécutif et des considérations déjà soulevées dans les précédents rapports de suivi à cet égard, et eu égard à l'amélioration limitée mais réelle apportée par la réforme de 2019, les rapporteurs concluent que la situation à Malte est partiellement conforme à l'article 3.2 de la Charte.

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

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

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

65. L'article 4 prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs.

#### 3.3.1 Article 4.1

66. Le LAL contient une liste détaillée des pouvoirs des conseils locaux et régionaux. Les fonctions des conseils locaux sont définies à l'article 33 et visent à faciliter la fourniture de services dans cinq domaines : les infrastructures, l'éducation et les sports, la culture, l'environnement et les droits des citoyens. Selon cette disposition, les fonctions des conseils locaux comprennent :
- la création, l'entretien et la maintenance des aires de jeux pour enfants, des jardins publics, des centres sportifs, culturels et autres centres de loisirs ; et, dans le cadre d'un programme national, la gestion des bibliothèques locales et leur accessibilité, dans la mesure du possible, à toutes les personnes ;
- l'entretien et la maintenance des routes publiques locales, y compris la signalisation routière et le marquage routier ;
- les plans d'urbanisme et de construction ;
- la publication de lignes directrices à suivre pour l'entretien, la restauration, la conception ou la modification de la façade des bâtiments, y compris le type d'éclairage et les matériaux utilisés, les publicités et les devantures de magasins, et l'accessibilité des locaux ouverts au public à toutes les personnes ;
- l'entretien et la propreté de la signalisation routière et des feux de signalisation, la collecte et l'enlèvement de tous les déchets, l'entretien et la maintenance de tous les équipements publics d'élimination et de collecte des déchets, et leur accessibilité à toutes les personnes ;
- l'entretien et la réparation des routes locales, des zones piétonnes, des aires de stationnement, de la signalisation routière et du marquage routier dans la localité, l'installation et l'entretien des abribus, des zones piétonnes et des aires de stationnement et la protection des écoliers aux abords des écoles ;
- la mise à disposition d'informations relatives aux droits des citoyens, y compris des informations sur les droits des consommateurs, les transports, les communications, les installations touristiques, la fiscalité, la sécurité sociale, la santé publique et d'autres questions d'utilité et d'intérêt publics ;
- le droit de proposition et de consultation sur toute modification des schémas de circulation ayant une incidence directe sur la localité ;
- la création, l'entretien et la maintenance de crèches, de jardins d'enfants et d'autres services ou structures d'enseignement ;
- la mise en place, l'entretien et la maintenance de centres de soins et de réadaptation, de dispensaires publics, de bureaux locaux de santé publique, de résidences pour personnes âgées, de centres de jour pour personnes âgées et de centres d'accueil de nuit.

67. En outre, les conseils locaux peuvent être chargés de fonctions déléguées par le gouvernement national, telles que l'entretien des bibliothèques publiques locales, la proposition de nominations pour la direction des écoles primaires, l'utilisation optimale des installations déjà existantes dans les écoles de la localité après les heures de classe normales, la mise en œuvre du concept d'apprentissage tout

au long de la vie avec tous les résidents, en particulier les adultes et les personnes âgées, en fournissant ce service au sein de la même localité ; la promotion d'initiatives de politique sociale ; la sauvegarde de l'identité locale ; l'assistance aux artistes, musiciens et sportifs de la localité ; l'organisation d'activités culturelles ; la protection de l'environnement naturel et urbain de la localité ; l'organisation d'activités sportives ou physiques ; la promotion des entreprises.

68. Dans la pratique, cependant, les pouvoirs sont beaucoup plus limités que cette liste ne le laisse supposer. Premièrement, l'article 33.2 de la LAL exclut un certain nombre de fonctions de la compétence des conseils locaux, telles que les routes principales, les monuments nationaux, les parcs ou jardins nationaux, les zones industrielles, les ports, aéroports et autres territoires, établissements et bâtiments nationaux ainsi que les éléments énoncés dans l'annexe 4 de la LAL, qui relèvent de la responsabilité du gouvernement national. Deuxièmement, en droit, les avis juridiques émis par le ministre peuvent aussi transférer des fonctions aux collectivités locales, mais il n'y a pas eu un seul exemple d'un tel transfert au cours de la dernière décennie, ce qui signifie que le processus est à sens unique, des administrations locales vers le centre.

69. Troisièmement, bien que la liste des fonctions assignées aux conseils locaux n'ait pas été modifiée par la loi, nombre d'entre elles leur ont été retirées par le biais d'avis juridiques émis par le ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales, telles que la collecte des déchets et la circulation, mais aussi d'autres fonctions telles que l'éclairage public. Cette évolution est d'autant plus problématique qu'elle s'est opérée sans consultation des conseils locaux, mais par des décisions imposées par le pouvoir central. Celles-ci peuvent certes être contestées devant les tribunaux, mais cela ne se produit pas dans la pratique.

70. Une autre raison expliquant le retrait de responsabilités aux localités tient à l'externalisation de certaines fonctions publiques à des autorités nationales chargées de services auparavant attribués aux localités, tels que la gestion des routes.

71. Si les cinq domaines de prestation de services peuvent sembler couvrir un large spectre, en réalité les fonctions se limitent aux services sociaux de base aux résidents locaux, à l'organisation d'activités et à l'exécution de tâches administratives, ainsi qu'au domaine du sport, de la culture et de la tradition.

72. Plus précisément, les fonctions concrètes sont les suivantes : pour l'éducation et les sports, le soutien à l'apprentissage tout au long de la vie, l'entretien des bibliothèques locales (souvent placées dans des bâtiments scolaires qui n'appartiennent pas aux localités), le soutien aux activités physiques ; pour la culture, l'offre d'activités culturelles dans les limites du budget, ce qui signifie que dans la plupart des localités seules quelques activités mineures, notamment pour les personnes âgées, peuvent être organisées, tandis que les initiatives culturelles majeures sont mises en œuvre soit par le gouvernement, soit par des organismes, soit par le biais de projets spéciaux ; pour les infrastructures, le balayage des routes et le nettoyage de la signalisation routière et de l'éclairage, l'entretien des bâtiments scolaires, des centres de jour pour personnes âgées, des jardins publics et des terrains de jeux pour enfants. En ce qui concerne l'environnement, les conseils locaux sont généralement responsables de la protection de l'environnement naturel de la localité, ce qui signifie qu'ils peuvent demander des fonds pour des projets dans le domaine de l'environnement, tandis que la protection des droits des citoyens consiste à aider les résidents en leur fournissant des informations générales sur l'exercice de leurs droits. Selon certains interlocuteurs, après que la collecte des déchets et la gestion de la circulation - les deux principales fonctions précédemment dévolues aux conseils locaux - leur ont été retirées, le champ d'action de l'administration locale a été considérablement réduit et se limite désormais au nettoyage des rues, à l'entretien des jardins et à quelques formalités administratives.

73. Les fonctions des conseils régionaux sont également énumérées en détail dans la LAL (article 37B, tel que modifié en 2019).
Ce sont :
- la publication d'un appel d'offres pour la gestion des déchets ;
- le domaine social, qui comprend les études et les rapports d'évaluation de l'impact social ;
- l'assistance aux conseils locaux de la région, y compris les services professionnels dans le domaine de l'environnement, du social, de la culture, du tourisme et des technologies de l'information ;
- l'assistance aux conseils locaux de la région pour bénéficier des programmes financés par l'Union européenne et les gérer efficacement ;
- l'octroi de subventions aux étudiants pour des recherches portant sur des aspects liés à la région ;
- la coordination avec les conseils locaux concernant les activités et initiatives sportives et physiques, y compris celles qui ont trait au bien-être ;

- la coordination avec les ministères, les départements et les entités gouvernementales pour faciliter le travail des conseils locaux, y compris la coordination avec les organes chargés du maintien de l'ordre ;
- la fourniture d'un avis sur le plan local ;
- la préparation d'un plan de travail incluant les besoins financiers et les ressources humaines de la région.

74. Outre la collecte et la gestion des déchets et certains segments préparatoires de la politique sociale, les fonctions des conseils régionaux se limitent à assister et coordonner les conseils locaux et à assurer la liaison avec le gouvernement. En vertu de la LAL, les fonctions des conseils régionaux sont définies par le ministre responsable de l'administration locale (actuellement le ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales) au moyen de règlements publiés après consultation de l'Association des conseils locaux (article 37A(7) de la LAL). Les fonds destinés à leurs activités, qui correspondent essentiellement aux coûts du personnel et de la gestion des déchets, sont déterminés par le gouvernement national et versés automatiquement par les conseils locaux.

75. Le rôle et le poids de la région sont en partie différents à Gozo pour des raisons géographiques évidentes, puisque la région correspond à l'île et représente d'une certaine manière son identité distincte. Les pouvoirs et le rôle de la région de Gozo sont toutefois aussi limités que ceux des cinq autres régions. Les interlocuteurs ont également indiqué à la délégation que, si une identité régionale distincte est clairement présente à Gozo, elle ne s'incarne pas dans la région et les résidents s'identifient plutôt à leur localité et à l'île dans son ensemble, mais pas à la région en tant que telle. L'existence d'un ministère pour Gozo au sein du gouvernement n'a pas d'impact significatif sur les autorités locales (conseils locaux et régions) car le budget est soit dépensé directement par le ministère, soit attribué par le biais de programmes auxquels il est difficile de se porter candidat.

76. Bien que les pouvoirs et responsabilités fondamentaux des autorités locales soient très limités dans la pratique, peut-être plus que ce que l'on pourrait déduire d'une lecture superficielle des articles 33 et 37B de la LAL, ils sont inscrits dans la loi. Pour cette raison, les rapporteurs concluent que Malte respecte formellement l'article 4.1. de la Charte.

### 3.3.2 Article 4.2

77. Comme dans d'autres pays qui ont subi l'influence de la tradition juridique britannique, à Malte les droits des collectivités locales sont formellement limités par le principe de l'« ultra vires », qui signifie qu'elles ne peuvent exercer que les fonctions qui leur sont directement attribuées par la loi (voir à cet égard le Commentaire contemporain, paragraphe 58). En outre, comme nous l'avons vu plus haut, le champ d'action de l'administration locale est très limité, notamment en raison de l'extrême dépendance juridique, administrative et financière à l'égard du pouvoir central.

78. Toutefois, pour ce qui concerne l'article 4.2 de la Charte, les conseils locaux ont le droit de proposer au gouvernement d'assumer des fonctions supplémentaires. Plus précisément, les conseils locaux ont le droit de conseiller et d'être consultés par toute autorité habilitée à prendre des décisions affectant directement ou indirectement les localités concernées ; ils peuvent conclure des accords avec toute agence, tout organisme public ou tout département gouvernemental en vue de promouvoir la délégation au conseil local de toute fonction publique ; ils peuvent exercer toute fonction qui leur est déléguée par le gouvernement par l'intermédiaire du ministre ; et ils peuvent fournir tous les travaux ou services que la loi n'exclut pas de leurs compétences ou n'attribue pas à d'autres autorités (article 33.1, alinéa w, de la LAL). Bien qu'aucune délégation de fonctions supplémentaires n'ait été signalée, elle est néanmoins possible en vertu de la législation actuelle.

79. Les rapporteurs concluent donc que Malte respecte l'article 4.2 de la Charte.

### 3.3.3 Article 4.3

80. Le système d'autonomie locale de Malte ne s'inspire pas du principe de subsidiarité, lequel sous-tend au contraire l'article 4.3 de la Charte. La liste des pouvoirs et des fonctions des conseils locaux (et régionaux) est fixée par la loi et il existe plusieurs moyens de les recentraliser. Cette liste est exhaustive et n'implique pas que toutes les fonctions qu'elle contient doivent être exercées par les conseils. Les responsabilités sont attribuées sur la base de critères de déconcentration et non de proximité avec les citoyens.

81. Après l'introduction du principe de décentralisation (limitée) dans les années 1990, le processus prévoyait d'aller vers un critère de proximité avec les citoyens dans la délégation des fonctions : ce

processus n'a jamais vraiment été développé, comme le rappellent les rapports de suivi précédents, mais devait au moins être identifié. Au contraire, la tendance récente à la recentralisation va à l'encontre de l'idée même de subsidiarité.

82. Pour ces raisons, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas l'article 4.3 de la Charte.

Article 4.4

83. L'article 4.4. de la Charte complète la disposition du paragraphe précédent : non seulement les compétences locales doivent être attribuées selon le principe de subsidiarité, mais elles doivent être pleines et entières. Selon le rapport explicatif de la Charte, l'objectif principal de cette disposition est d'éviter les chevauchements de responsabilités, « dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités ». À cet égard, il y a conformité puisque les responsabilités sont clairement réparties.

84. Toutefois, le Commentaire contemporain précise que « la loi peut certes introduire des limites aux compétences allouées aux collectivités locales, mais de telles limites doivent revêtir un caractère exceptionnel, se fonder sur des raisons objectives et être interprétées de manière restrictive » (paragraphe 66). Plus important encore, « cette répartition devrait favoriser la prévisibilité et garantir la continuité dans la fourniture de certains services publics locaux considérés comme essentiels pour la population » (paragraphe 68).

85. À Malte, les responsabilités sont réparties en droit, mais elles le sont beaucoup moins dans la pratique. Les autorités locales dépendent entièrement du gouvernement national pour la définition concrète de leur marge d'intervention, ainsi que sur le plan financier. Le ministre, en accord avec l'Association des conseils locaux, élabore par écrit une politique relative aux collectivités locales et « aucune décision prise par un conseil local ne peut aller à l'encontre de cette politique établie » (article 2A de la LAL), le gouvernement étant le seul interprète de cette politique et pouvant ainsi intervenir et bloquer toute action des conseils locaux qu'il juge inappropriée. Tout règlement adopté par les conseils locaux (article 34 de la LAL) doit être soumis par le secrétaire exécutif à la Division des collectivités locales du ministère, et le gouvernement national peut proposer des amendements (article 35.3 de la LAL) et, en dernier ressort, s'opposer à tout règlement approuvé par un conseil, à condition que l'objection soit justifiée par écrit (article 35.5 de la LAL).

86. Les responsabilités ne sont pas pleines et entières, non seulement du point de vue du contenu des activités exercées par les collectivités locales, mais aussi plus globalement de celui de la conception de l'administration locale. En outre, du fait du système dual basé sur une responsabilité partagée, pour toute activité, entre le versant politique (conseil local, maire) et le versant administratif (secrétaire exécutif), la structure du gouvernement local est en soi incompatible avec la lettre et l'esprit de l'article 4 de la Charte.

87. Les rapporteurs concluent donc que Malte ne respecte pas l'article 4.4. de la Charte.

3.3.4 Article 4.5

88. Selon la loi, le ministre responsable des collectivités locales peut déléguer des fonctions aux autorités locales, par le biais d'un décret devant être publié au Journal officiel (article 33.1, alinéa x, de la LAL), tandis que le ministre responsable des transports peut « transférer à un conseil local tous les droits précédemment détenus par *Infrastructure Malta* en relation avec une route locale en vertu de la loi sur l'agence *Infrastructure Malta* ou de toute autre loi » (article 33.4 de la LAL). La loi prévoit donc une possibilité à part entière de déléguer des fonctions publiques supplémentaires à certains ou à tous les conseils locaux.

89. Dans la pratique, cependant, comme indiqué précédemment, cette possibilité n'a pas été utilisée récemment. En outre, en ce qui concerne les routes, une tendance inverse a été observée, ce qui signifie que certaines fonctions précédemment assignées aux conseils locaux, telles que les feux de circulation et, en partie, l'entretien des routes locales, ont été transférées à *Infrastructure Malta* dans le cadre d'un plan national sur sept ans visant à moderniser l'ensemble du réseau routier. Il n'y a donc pas d'exemple significatif récent permettant d'évaluer le degré de discrétion des conseils locaux pour adapter l'exercice des pouvoirs délégués aux conditions locales.

90. Il convient toutefois de rappeler que la proximité des services publics locaux avec la population est une nécessité fondamentale et que les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer dans la prestation de ces services. La pratique à Malte ne respecte cependant pas le principe de proximité et la législation ne permet pas aux autorités locales d'exercer un pouvoir discrétionnaire dans l'exécution de leurs tâches, dans celles qui (devraient) leur appartenir en tant que fonctions propres, ni dans l'exécution des tâches déléguées.

91. Compte tenu du fait que la loi permet au gouvernement de déléguer d'autres fonctions aux conseils locaux, et regrettant qu'il n'ait pas été fait usage de cette possibilité dans la pratique ces dernières années, les rapporteurs concluent à un respect partiel de l'article 4.5 de la Charte.

3.3.5 Article 4.6

92. Les conseils locaux ont le droit général d'être « consultés par toute autorité habilitée à prendre des décisions affectant directement ou indirectement les conseils locaux ainsi que les habitants dont ils sont responsables » (article 33.1, alinéa i, de la LAL). En ce qui concerne spécifiquement les plans de circulation, les conseils locaux ont le droit d'être consultés par l'autorité ou l'agence compétente avant toute modification affectant directement la localité, bien que dans ce cas avec la restriction « le cas échéant » (article 33.1, alinéa e, de la LAL). Formellement, la consultation est donc prévue dans la législation, non seulement comme une possibilité (comme dans des domaines spécifiques tels que les plans de circulation), mais aussi comme un principe général. Il s'agit d'une nette amélioration introduite par la réforme de 2019, qui établit un droit général à la consultation au lieu du simple droit d'être informé par le gouvernement qui était établi auparavant. La manière dont le principe est inscrit dans la législation le rend opposable, au moins en droit, s'il n'est pas appliqué pour quelque « décision affectant directement ou indirectement les conseils locaux ainsi que les habitants dont ils sont responsables ».

93. À la suite de cette amélioration législative, le ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales, et en particulier sa Division des collectivités locales, mènent semble-t-il fréquemment des consultations. Tandis que le rapport précédent déplorait le manque de consultation de la part du gouvernement et que les interlocuteurs demandaient une augmentation de la fréquence et de la portée des consultations, les interlocuteurs locaux rencontrés par la délégation lors de cette visite ont tous convenu que la consultation était une pratique mieux établie ces derniers temps, et le ministère a indiqué qu'une certaine forme de consultation avait lieu avec certains conseils locaux ou avec l'Association des conseils locaux au moins une fois par semaine, si ce n'est quotidiennement.

94. Le gouvernement national peut dialoguer avec les autorités locales par le biais de divers mécanismes, tels que les consultations, les comités consultatifs et les négociations. En outre, les conseils locaux peuvent faire valoir leurs besoins financiers et leurs priorités par l'intermédiaire de l'Association des conseils locaux, qui représente leurs intérêts, et des demandes spécifiques peuvent également être adressées au secrétaire parlementaire chargé des collectivités locales, qui a pour mission de faire remonter ces questions au Parlement, qui examine chaque année des questions relatives aux collectivités locales lors d'une session à laquelle participent des représentants locaux. Des dispositions spécifiques sont prévues concernant la procédure à suivre lorsque les conseils locaux sont consultés sur des questions de planification (article 37 de la LAL).

95. Malgré cette évolution importante, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la délégation estiment que la consultation, bien que plus fréquente et plus structurée, porte sur des questions d'importance globalement limitée. Les décisions les plus importantes ayant un impact sur les localités, portant notamment sur les transports et les infrastructures, sont confiées à des organismes spécialisés, tels que *Transport Malta*, *Infrastructure Malta*, l'Autorité pour l'environnement et la planification ou l'Agence de l'énergie et de l'eau. Ces organismes ne considèrent pas qu'il est de leur devoir de consulter les conseils locaux, car ils ne font pas formellement partie des pouvoirs publics et sont de fait soumis à des obligations beaucoup moins lourdes que ces derniers.

96. Plusieurs interlocuteurs se sont plaints du fait que, même lorsqu'une consultation a lieu avec ces organismes, elle est très inefficace car des documents longs et complexes doivent être commentés dans des délais extrêmement courts, ce qui fait de la consultation un exercice de pure forme.

97. Également dans le cas des consultations menées par le gouvernement, de nombreux interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude quant au fait que, dans la plupart des cas, le processus est considéré comme une formalité, que les décisions sont déjà prises par le gouvernement et qu'il n'y a en pratique aucune possibilité de les modifier dans le cadre de la consultation. En résumé, la consultation est généralement prévue, mais son efficacité reste faible. Elle se fait en surface et est

plutôt formelle, tandis que les canaux informels, y compris la proximité politique, semblent plus efficaces.

98. Le fait que la consultation soit globalement perçue comme un exercice bureaucratique sans impact significatif sur les décisions, et que les décisions les plus importantes soient prises par des organismes spécialisés sans y associer, ou sinon de manière inefficace, les conseils locaux, génère un fossé important et même un sentiment de frustration. Les conseils locaux ont le sentiment d'être consultés sur des questions d'importance mineure et d'être complètement mis à l'écart lorsque des décisions capitales sont prises sur des questions qui les concernent directement. Après l'amélioration de la législation, il convient maintenant de veiller à ce que la consultation soit effective dans la pratique, conformément à la Recommandation 328 (2012) du Congrès, selon laquelle les autorités locales devaient jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernent, et ce d'une manière et dans des délais tels qu'elles aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions afin d'exercer une influence.

99. Les rapporteurs concluent donc que Malte respecte partiellement l'article 4.6 de la Charte.

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

**Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**
Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

100. L'article 5 concerne les garanties procédurales à appliquer en cas de modification des limites territoriales ou de fusion avec d'autres collectivités. La disposition exige que, dans de tels cas, une consultation préalable appropriée des autorités concernées et de leurs résidents soit menée, qu'elle soit contraignante et qu'elle soit efficace, au sens où la consultation doit pouvoir apporter des changements à la proposition initiale. L'article 5 décline donc le principe de consultation dans le contexte spécifique de la modification des limites territoriales des collectivités locales.

101. La LAL contient une disposition spécifique à cet égard. Aux termes de son article 3.3, « les limites territoriales des communes ne peuvent être modifiées que dans des circonstances exceptionnelles et seulement par la Commission électorale, après consultation du ministre, des conseils locaux concernés et, lorsque c'est possible, des habitants ».

102. Bien que « parmi les différentes façons de mener une telle consultation spécifique, la Charte exprime une préférence claire pour les référendums locaux, lors desquels tous les résidents locaux peuvent exprimer leurs points de vue sur les changements ou fusions proposés » (Commentaire contemporain, paragraphe 95), la pratique maltaise consistant à ne pas recourir à des référendums mais à d'autres formes de consultation relève de la marge d'appréciation des États dans le choix des moyens de mise en œuvre des dispositions de la Charte.

103. L'exemple le plus récent de modification des limites territoriales locales est la création de la région Port décidée par la réforme de 2019 (avec effet à partir de janvier 2022). Cette modification visait à assurer une répartition plus efficace des conseils au sein de chaque région et une organisation plus équilibrée de la charge de travail, et elle s'est faite en veillant à ce que les localités concernées soient consultées. Plusieurs interlocuteurs ont toutefois attiré l'attention de la délégation sur le fait que, selon eux, la consultation était plutôt formelle puisque la décision avait déjà été prise par le gouvernement.

104. Les rapporteurs considèrent que puisqu'il existe des dispositions législatives sur la consultation en cas de modification des limites territoriales locales et qu'elles semblent être mises en œuvre dans la pratique, la situation à Malte est conforme aux exigences de l'article 5 de la Charte.

### 3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

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

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

105. L'article 6 concerne l'organisation des services administratifs (paragraphe 1) et exige, pour l'efficience et l'efficacité d'une collectivité locale, que celle-ci soit en mesure de recruter et de conserver un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité (paragraphe 2).

#### 3.5.1 Article 6.1

106. L'article 6.1 de la Charte exige que les collectivités locales soient investies du pouvoir discrétionnaire de définir leurs propres structures ou organisations administratives internes, bien entendu dans le cadre légal général de l'organisation des pouvoirs publics (« sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi »). « L'objectif ultime de ce paragraphe est de sauvegarder l'autonomie locale en permettant aux collectivités locales de créer une structure et une organisation administratives internes leur permettant de répondre aux différents besoins des résidents locaux et de fournir une gamme complète de services publics » (Commentaire contemporain, paragraphe 96). Le pouvoir de déterminer ses propres structures administratives internes implique que « le pouvoir d'auto-organisation des entités locales doit être extrêmement large et inclure non seulement la capacité de décider de l'organisation locale interne, mais aussi celle d'établir des organismes indépendants tels que des entreprises ou agences locales chargées de fournir de meilleurs services à la population, ainsi que le pouvoir de conclure des accords avec d'autres collectivités locales » (Commentaire contemporain, paragraphe 98).

107. À Malte, les conseils locaux peuvent créer des comités et des sous-comités (articles 25.5, 33 bis et 47.1 de la LAL) et deux conseils ou plus peuvent créer des comités conjoints pour exercer conjointement leurs fonctions (article 37.1 de la LAL). D'autre part, les conseils locaux dépendent entièrement du gouvernement, y compris sur le plan financier, ce qui réduit considérablement leur pouvoir discrétionnaire déjà limité.

108. En ce qui concerne le personnel, la réforme de 2019 a permis aux conseils locaux et régionaux de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour déterminer le nombre d'employés qu'ils peuvent recruter, tout en restant dans les limites des ressources financières qui leur sont attribuées (article 53.1, alinéa a, de la LAL). Avant la réforme, les conseils locaux pouvaient employer un nombre maximum d'employés en fonction de la population de chaque localité. Ce changement représente une avancée significative, même si, dans la pratique, les ressources limitées attribuées aux conseils locaux ne leur permettent pas de prendre des décisions autonomes concernant le personnel.

109. Certains interlocuteurs ont signalé à la délégation que les maires recrutent souvent des employés moins qualifiés afin de faire des économies, ce qui nuit à la qualité des services et, d'une manière générale, à la qualité des ressources humaines au niveau local et entraîne que les conseils locaux manquent généralement de personnel qualifié. D'autres interlocuteurs ont souligné que, paradoxalement, le problème du manque de personnel se pose avec moins d'acuité que par le passé du fait que la réduction de l'autonomie locale a également réduit la quantité de travail nécessaire pour accomplir un nombre décroissant de tâches. Quoi qu'il en soit, il est clair que, malgré les changements positifs introduits par la réforme de 2019, les conseils locaux ne jouissent pas encore, concernant la détermination de leurs structures administratives, de la flexibilité nécessaire « en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace », comme le prescrit la disposition de la Charte.

110. Les rapporteurs concluent donc que Malte respecte en partie l'article 6, paragraphe 1, de la Charte.

3.5.2 Article 6.2

111. Les conditions de qualification et le régime salarial du personnel employé par les conseils locaux et régionaux sont définis en détail dans le règlement sur les ressources humaines des administrations locales (ci-après : le RRHAL), législation subsidiaire 363.20. Le conseil peut déterminer les heures de travail des employés, sur recommandation du secrétaire exécutif. Le régime salarial est le même pour l'ensemble de la fonction publique, tant locale que nationale, et il est déterminé par le gouvernement national (article 15 du RRHAL).

112. Globalement, les rapporteurs estiment que les collectivités locales maltaises ne peuvent pas déterminer le « statut » de leurs propres employés, c'est-à-dire « le contexte juridique, managérial et factuel dans lequel les employés locaux fournissent leurs services » (Commentaire contemporain, paragraphe 102). En particulier, si elles conservent une certaine latitude dans le choix du personnel à embaucher, elles ne sont pas en mesure de définir et de mettre en œuvre leur propre politique de ressources humaines afin d'attirer, de recruter et de conserver un personnel administratif qualifié. Les limites à cet égard ne découlent pas seulement du budget limité et de la dépendance financière vis-à-vis du gouvernement : elles sont également dues aux contraintes juridiques et administratives qui restreignent leur marge de manœuvre.

113. Il convient de noter que, dans un pays où le plein emploi est quasi total et la population peu nombreuse, il est particulièrement difficile de trouver du personnel qualifié pour le secteur de l'administration locale. Les salaires du secteur public ne sont généralement pas compétitifs et les possibilités de carrière au niveau local sont beaucoup plus limitées que dans l'administration nationale. Il a été indiqué aux rapporteurs que les personnes qualifiées préfèrent chercher un emploi dans l'administration nationale ou devenir secrétaire exécutif. En outre, les ressources humaines et financières limitées des conseils locaux se répercutent également sur les possibilités de formation et les perspectives de carrière. Compte tenu de ces conditions externes, l'autonomie financière, juridique et administrative très limitée des conseils locaux et régionaux constitue un obstacle supplémentaire les empêchant d'attirer, de recruter et de conserver un personnel qualifié.

114. En ce qui concerne les possibilités de formation, le gouvernement et l'Association des conseils locaux organisent régulièrement des formations pour les élus, les secrétaires exécutifs, les responsables régionaux et le personnel des conseils locaux sur plusieurs sujets d'intérêt, y compris la rédaction de projets et la transition numérique.

115. Les rapporteurs considèrent que les exigences de l'article 6, paragraphe 2, sont partiellement satisfaites à Malte.

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

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

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

116. L'article 7 de la Charte vise à garantir que les élus ne puissent être empêchés par l'action d'un tiers d'exercer leurs fonctions, qu'ils soient indemnisés de manière adéquate et que les incompatibilités avec leur fonction soient clairement établies dans la loi.

3.6.1 Article 7.1

117. Les conditions d'exercice garantissant aux élus locaux qu'ils peuvent exercer librement leurs fonctions sont de différentes natures. D'une part, l'accès aux fonctions publiques locales doit être garanti à tous sur une base égale ; les conditions doivent être clairement définies dans la législation et ne doivent pas dépendre de considérations politiques ou autres. Cet aspect est pleinement garanti à Malte en tant qu'État démocratique.

118. D'autre part, ces conditions comprennent d'autres aspects liés aux questions financières, techniques, organisationnelles et matérielles qui doivent être pris en compte pour un exercice libre et

efficace des fonctions. Les élus doivent disposer « des installations, de l'équipement et du soutien technique nécessaires à l'exécution de leurs tâches, et ceci indépendamment de l'affiliation politique du responsable élu. Par conséquent, les autorités locales ne sauraient faire de discrimination, au niveau matériel, les différentes factions ou formations politiques siégeant au conseil » (Commentaire contemporain, paragraphe 110).

119. Les conditions d'infrastructure de la plupart des conseils locaux sont relativement médiocres, comme la délégation a pu le constater par elle-même auprès de nombreux conseils. Dans le même temps, le gouvernement a indiqué que le plan de transition numérique devrait bénéficier aux conseils locaux et régionaux dans les années à venir, renforçant ainsi leur capacité administrative. Rien n'indique qu'il existe une différence de traitement entre les conseils locaux selon leur affiliation politique, bien que certains interlocuteurs aient souligné que, compte tenu du système de relations essentiellement informel, la proximité politique avec le gouvernement national pouvait en fin de compte se traduire par un avantage comparatif dans l'accès à certaines informations.

120. À Malte, les conseillers locaux et régionaux, y compris les maires et les présidents de région, n'exercent leur mandat qu'à temps partiel.

121. Les rapporteurs ont entendu des critiques au cours de plusieurs réunions concernant ce système de temps partiel. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les fonctions de maire prennent souvent beaucoup de temps, d'autant plus que l'on attend des maires qu'ils soient disponibles pour les habitants 24 heures sur 24, compte tenu de la fonction « d'intermédiaire » qu'ils remplissent dans la pratique plutôt que dans le cadre de la loi. De fait, le temps consacré aux tâches inhérentes aux fonctions d'élu varie de quelques heures par mois à un engagement à temps plein.

122. À cet égard, il faut tenir compte du fait que les localités maltaises diffèrent par leur taille, leur population et leurs besoins. Certaines localités comptent moins de 300 habitants tandis que la plus grande en compte environ 30 000. Si certains maires se sentent à l'aise avec un exercice à temps partiel, pour d'autres il est extrêmement difficile d'accomplir les tâches parallèlement à un emploi régulier. Le modèle unique du temps partiel (et de la rémunération correspondante) peut décourager certains de s'investir dans la politique locale et les services à la collectivité, en particulier les personnes qui ont un emploi à temps plein n'offrant pas de flexibilité. C'est un fait que, très souvent, les maires sont des retraités ou des personnes qui ont un emploi à temps partiel. Cette situation affecte les perspectives de carrière des élus, les fonctions politiques étant plus attractives pour les personnes qui ont le temps et les moyens économiques de vivre indépendamment des revenus de la fonction locale.

123. Les rapporteurs considèrent qu'une telle règle uniforme, combinée avec les exigences élevées et le faible prestige de la fonction de maire, est un obstacle qui limite l'attractivité de l'engagement local. Permettre aux maires de choisir entre temps partiel et temps plein – du moins pour ceux des grandes localités – pourrait contribuer à contrecarrer cette tendance inquiétante.

124. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la situation à Malte est partiellement conforme à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

### 3.6.2 Article 7.2

125. Comme l'indique le Commentaire contemporain (paragraphe 114), « dans la Charte, le terme 'compensation financière adéquate' doit être compris comme recouvrant plusieurs éléments : tout d'abord la 'compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat' ; deuxièmement, 'le cas échéant', la compensation financière du manque à gagner résultant de l'engagement auprès de la collectivité locale ; troisièmement, la 'rémunération du travail accompli', c'est-à-dire un 'salaire' décent pour les fonctions remplies ; et, enfin, une couverture sociale ».

126. Depuis la réforme de 2019, la rémunération des maires est fondée sur des critères clairs définis dans la loi. Ainsi, les maires des petites localités (ayant cinq conseillers) reçoivent l'équivalent de 45 % de l'indemnité versée à un membre du Parlement ; dans les localités moyennes (ayant entre sept et neuf conseillers), l'indemnité est de 65 % de celle d'un membre du Parlement ; et dans les localités plus grandes (ayant plus de neuf conseillers, le nombre maximum étant de 13), l'indemnité est de 85 % de celle d'un membre du Parlement (article 32.1 de la LAL). L'indemnité est considérée comme un revenu au sens de la protection sociale, sauf décision contraire du maire (article 32.1A, de la LAL). L'indemnité des conseillers est déterminée par un règlement ministériel et, d'après les informations fournies à la délégation, s'élève à environ 2 400 euros par an. Les conseillers n'ont droit à aucun

remboursement de frais (article 32.2 de la LAL). En outre, ils doivent mettre en place, à leurs frais, une connexion internet avec accès à la messagerie électronique à leur domicile.

127. L'adéquation du montant versé au titre de l'indemnité est relative et dépend de différents facteurs, tels que le temps investi dans les activités, les tâches requises, les responsabilités liées à la fonction et le régime financier des revenus. Dans l'ensemble, et sur la base des informations fournies lors des réunions, l'indemnité des maires doit être considérée comme peu élevée, d'autant plus qu'en règle générale aucune compensation n'est prévue pour les dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions ni pour la perte de revenus. Surtout, les maires qui travaillent dans le secteur privé doivent souvent prendre quelques heures de congé pour assister aux réunions liées à leurs fonctions et, très souvent, ils doivent utiliser leurs congés annuels pour des responsabilités liées au conseil. En outre, les maires manquent de personnel de soutien, comme un secrétariat, un responsable des relations publiques ou un assistant personnel, ce qui entraîne un surcroît de travail considérable.

128. Cela étant, en raison du nombre élevé de localités (68) et donc de celui des conseillers (486 à ce jour), il est difficile d'augmenter la rémunération, de sorte qu'il est d'autant plus difficile de trouver un grand nombre de personnes qualifiées souhaitant se présenter aux élections locales (il en faut au moins 800 pour organiser des élections locales).

129. Malgré toutes ces difficultés pratiques, les rapporteurs estiment que Malte respecte l'article 7.2 de la Charte.

3.6.3 Article 7.3

130. La LAL (notamment dans son article 24) définit clairement les incompatibilités entre l'exercice d'une fonction représentative au niveau local et d'autres activités, publiques ou privées. La réforme de 2019 a clarifié le système en énonçant explicitement les incompatibilités entre la fonction de président de région et celle de maire, de conseiller ou de président de l'Association des conseils locaux (article 37A, alinéa e, de la LAL). Les maires ne peuvent pas être membres du Parlement, mais leur fonction, étant à temps partiel, est compatible avec un emploi public ou privé ainsi qu'avec des activités économiques.

131. Les rapporteurs estiment que Malte respecte l'article 7, paragraphe 3, de la Charte.

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

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

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

132. L'article 8 traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux.

3.7.1 Article 8.1

133. Au sens de la Charte, on entend par « contrôle administratif » toute forme d'intervention dans le processus décisionnel d'une entité locale par laquelle un niveau administratif supérieur approuve, valide, accepte, suspend ou annule de manière explicite ou tacite une proposition ou une décision, une règle ou un plan définitif approuvé par une entité locale. Le contrôle peut par exemple prendre les formes suivantes : la communication des décisions des autorités locales à l'autorité de contrôle, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour agir, la nécessité d'une confirmation pour que les décisions prennent effet, le pouvoir d'annuler une décision d'une autorité locale, les contrôles comptables, etc. (Commentaire contemporain, paragraphe 125).

134. À Malte, la Division des collectivités locales du ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales est l'autorité chargée de contrôler toutes les collectivités locales (conseils locaux

et régionaux) et de veiller à ce qu'elles agissent dans le respect de la loi. Elle est chargée du contrôle, de la coordination, de la supervision et du suivi des fonctions des collectivités locales, et elle aide ce ministère à formuler les stratégies, les politiques et la législation qui peuvent être nécessaires. Elle se compose d'une direction générale et, à la suite d'une réorganisation des départements ministériels en 2021, de trois directions : Suivi et soutien ; Mise en œuvre des stratégies et des politiques ; et la nouvelle Direction des finances et de la conformité des achats, chargée du contrôle de la performance financière des conseils locaux et des contrôles connexes, de la conduite d'examens d'audit interne, de la mise en œuvre des recommandations de la Cour nationale des comptes et de la formulation de directives pour les pratiques financières communes. Dans l'ensemble, cette mesure a renforcé le contrôle du gouvernement sur la gestion financière des conseils locaux.

135. Globalement, le système de contrôle est clairement défini dans la loi, comme l'exige la Charte. Certains aspects importants sont toutefois définis dans la législation secondaire, comme le règlement (financier) sur les collectivités locales (législation secondaire 363.01).

136. De plus, le contrôle ne se limite pas à ce qui est établi par la législation, ayant une plus grande portée dans la pratique. Il a été signalé à la délégation que, parfois sur le conseil des secrétaires exécutifs, parfois en raison de liens personnels ou simplement par crainte d'un contrôle ultérieur, toute initiative prise par les conseils locaux est notifiée au gouvernement national dont l'approbation préalable est souvent attendue. En outre, le rôle même du secrétaire exécutif élargit le champ du contrôle en établissant un système étendu de contrôle préventif sur toute activité des conseils locaux et régionaux.

137. Par ailleurs, conformément à la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales [CM/Rec(2019)3], le contrôle administratif obligatoire et automatique devrait être limité à des actes d'une certaine importance et devrait normalement se faire après l'exercice de ces compétences (a posteriori), tandis que les contrôles administratifs a priori devraient être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées. En particulier, dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé devrait signifier que l'acte prévu peut prendre effet. Ces principes ne se reflètent pas pleinement dans la situation de Malte en matière de contrôle.

138. Les rapporteurs concluent donc que la République de Malte respecte partiellement les exigences de l'article 8.1 de la Charte.

### 3.7.2 Article 8.2

139. Comme il sera précisé plus loin au sujet de l'article 8.3, le système de contrôle en vigueur à Malte va au-delà du contrôle administratif, comprend des dispositions détaillées sur le contrôle financier et met surtout l'accent sur le contrôle préventif par l'intermédiaire, en particulier, du secrétaire exécutif. Plusieurs autres dispositions de la LAL (toute la troisième annexe de la loi) traitent du contrôle des élections.

140. En raison du caractère étendu du contrôle dans son ensemble, la plupart des contrôles de légalité sont effectués à titre préventif par le secrétaire exécutif, qui est le prolongement de l'administration ministérielle dans les localités (voir ci-dessus l'article 3.2). Le deuxième niveau de ce contrôle est exercé par la Division des collectivités locales du ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et le troisième niveau, par les tribunaux, bien que les deux premiers niveaux semblent être très efficaces puisqu'aucune affaire judiciaire concernant les collectivités locales n'a été signalée récemment (voir ci-dessous au sujet de l'article 11). Les contrôles de légalité font donc partie d'un système plus large de contrôle et de supervision qui comprend un contrôle préventif de la légalité des dépenses et la prévention de la corruption. À cet égard également, le mécanisme s'est avéré efficace, puisque pratiquement aucun cas de corruption n'est signalé au niveau local.

141. Le secrétaire exécutif peut s'opposer aux décisions des conseils locaux si elles ne sont pas conformes à la loi ou aux règles financières, mais non sur le fond. Si un conseil local ou régional n'est pas d'accord avec l'interprétation donnée par le secrétaire exécutif, la question est transmise à la Division des collectivités locales du ministère, qui recherche une solution avec le maire. En droit, le conseil local peut contester l'opposition soulevée par le ministère, y compris devant les tribunaux, mais cela ne se produit jamais dans la pratique et, dans les faits, c'est l'avis de la Division qui l'emporte.

142. En outre, le secrétaire exécutif est investi du rôle de procureur dans les procédures judiciaires concernant les violations des règlements locaux (article 36 de la LAL), ce qui ne se produit apparemment jamais, notamment en raison de la portée extrêmement limitée de l'autonomie locale.

143. Le contrôle administratif portant sur l'opportunité doit être limité aux tâches que les autorités de niveau supérieur (les organes de contrôle) ont déléguées aux collectivités locales (Commentaire contemporain, paragraphe 134). À Malte, les cas de délégation de fonctions sont très rares, voire inexistants. Dans le même temps, du fait du rôle étendu de contrôle préventif joué par le secrétaire exécutif, dans la pratique il est difficile de délimiter clairement le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité.

144. Compte tenu de ces points critiques, les rapporteurs concluent que la République de Malte respecte partiellement l'article 8.2 de la Charte.

3.7.3 Article 8.3

145. Comme indiqué précédemment, les rapporteurs considèrent que le système de contrôle est globalement très étendu. Cette situation, combinée au manque de capacité à générer des revenus, limite fortement l'autonomie des conseils locaux. À Malte, les pouvoirs de contrôle du gouvernement national sont disproportionnés, notamment au regard de l'importance des activités menées par les conseils locaux et régionaux.

146. Le contrôle s'effectue de manière préventive par le biais du système dual d'administration ainsi que du rôle de contrôle des secrétaires exécutifs, qui vise à garantir que les fonds alloués aux conseils locaux sont utilisés de manière appropriée, que la législation est respectée et que les politiques du gouvernement sont suivies, sans oublier la prévention de la corruption. Le ministre peut exiger du secrétaire exécutif qu'il produise tout document qu'il juge nécessaire sans avoir à motiver sa demande (article 64 de la LAL).

147. Le contrôle administratif est exagérément étendu du fait du pouvoir du ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et du ministre des Finances de définir des indicateurs pour mesurer la performance des services des conseils locaux, en vue de faciliter les comparaisons de coût, d'économie, d'efficience et d'efficacité entre les conseils locaux au fil du temps. Les évaluations effectuées par la direction de la Division des collectivités locales doivent être publiées (article 66 de la LAL) et les conseils locaux doivent fournir des informations annuelles à la Division des collectivités locales sur la façon dont les fonds alloués pour l'année précédente ont été gérés et dépensés.

148. Le contrôle porte sur les dépenses des conseils locaux et régionaux. L'Auditeur général nomme, sur la base d'appels d'offres publics, des « auditeurs des collectivités locales », qui peuvent être des personnes physiques ou des sociétés, afin de vérifier les comptes de chaque conseil local et régional, ainsi que de l'Association des conseils locaux (article 65.1 de la LAL). Les auditeurs des collectivités locales sont nommés pour un mandat d'un an, renouvelable chaque année pour une période totale n'excédant pas trois années consécutives. Si des personnes physiques sont nommées auditeurs des collectivités locales, elles doivent n'être ni des conseillers municipaux de la commune dont les comptes sont vérifiés, ni employées par le conseil dont relève cette commune et elles doivent n'avoir aucun lien de parenté ou d'alliance, en ligne directe ou jusqu'au troisième degré en ligne collatérale, avec l'un quelconque des conseillers municipaux de la commune. Aux termes de l'article 65.3 de la LAL, dans l'exercice de leurs fonctions, les auditeurs des collectivités locales ont accès à l'ensemble des livres de comptes, des enregistrements comptables et tout autre document lié aux comptes des conseils locaux et ils peuvent exiger de toute personne détenant de tels livres ou documents ou en étant responsable qu'elle se présente devant eux durant l'audit. De plus, en vertu de l'article 66.2 de la LAL, les auditeurs des collectivités locales sont tenus de vérifier que les conseils ont pris des dispositions appropriées pour respecter les impératifs d'économie, d'efficience et d'efficacité.

149. L'audit financier final des tous les conseils locaux et régionaux ainsi que de l'Association des conseils locaux est effectué la Cour nationale des comptes (CNC). Un audit financier se termine par la publication de l'avis d'un auditeur indépendant, qui indique si les états financiers donnent une image fidèle des finances de chaque conseil et s'ils ont été établis conformément aux exigences du cadre d'information financière pertinent, fourni par les normes internationales d'information financière (IFRS). Les faiblesses identifiées par les auditeurs des collectivités locales font l'objet d'une lettre relative à la gestion, qui est ensuite examinée par la CNC dans le cadre de la préparation du rapport annuel de l'auditeur général sur le fonctionnement des collectivités locales. La CNC signale que tous les conseils

locaux et régionaux ne soumettent pas leurs états financiers. En 2021, sur 74 conseils (68 conseils locaux, cinq conseils régionaux et l'Association), seuls 58 l'ont fait. L'audit financier indique que des ajustements sont souvent nécessaires et que les principales lacunes des conseils locaux sont une mauvaise comptabilité – notamment en raison de l'absence d'examen interne avant la soumission des états financiers pour audit – et un système de contrôle interne inadéquat. Cela montre que la capacité administrative globale de certains conseils locaux nécessite une amélioration.

150. La commission des comptes publics du Parlement, présidée par un membre de l'opposition, joue également un certain rôle dans le contrôle financier.

151. Chaque conseil local est tenu de préparer, d'examiner, d'approuver et d'envoyer au ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et au ministre des Finances des plans d'activité et des plans financiers, qui sont révisés ou confirmés chaque année (articles 7-9 du règlement (financier) sur les collectivités locales, S.L. 363.01).

152. En outre, le gouvernement central exerce un contrôle indirect sur les conseils locaux par l'attribution de subventions annuelles basées sur les formules prescrites dans la LAL et tenant compte du budget établi par chaque conseil local.

153. Comme indiqué dans le rapport de suivi de 2017, les dispositions législatives et administratives susmentionnées et les pouvoirs de contrôle stricts du gouvernement national sur la gestion financière des conseils locaux montrent que « le système insiste bien davantage sur la prévention ou le contrôle quotidien que sur le contrôle a posteriori visant à déceler des irrégularités » (paragraphe 162). En outre, « si l'on ajoute à ça les pouvoirs d'intervention étendus dont dispose le gouvernement central dans les affaires locales et dans l'exécution des fonctions qui devraient normalement relever des conseils locaux, ce type de contrôle administratif et sa portée restreignent encore plus l'autonomie des conseils locaux, ce qui va à l'encontre des objectifs de la Charte en matière d'autonomie locale » (ibidem).

154. Étant donné qu'aucun changement significatif n'a été introduit dans le système de contrôle depuis le précédent rapport de suivi afin de répondre à ces préoccupations, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas l'article 8.3 de la Charte.

### 3.8 Article 9 – Ressources financières

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

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

155. L'article 9 découle du principe que la capacité légale d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales ne disposent pas des moyens financiers de remplir ces fonctions. Il contient donc les dispositions essentielles pour garantir que ces ressources financières sont

attribuées aux autorités locales et que celles-ci disposent d'une marge d'appréciation sur la manière de les dépenser dans les limites de la loi.

3.8.1 Article 9.1

156. Les règles relatives aux ressources financières des autorités locales sont contenues dans les articles 55 à 68 de la LAL, dans la huitième annexe de la même loi et dans le règlement (financier) sur les autorités locales (S.L. 363.01). L'article 55 de la LAL dispose que, chaque année, au titre de la loi sur la dotation budgétaire, le ministre des Finances alloue des crédits aux conseils locaux et régionaux pour l'exercice de leurs fonctions. Ces dotations sont mises à la disposition des conseils par le ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales sur demande écrite du secrétaire exécutif et après consultation de l'Association des conseils locaux. Leur montant est déterminé sur la base d'une formule établie dans la huitième annexe de la LAL, qui prend en compte le rapport entre la population et la superficie de chaque localité.

157. La formule est claire et transparente. Toutefois, selon certains interlocuteurs, le mécanisme de financement actuel, qui a été établi il y a un certain temps, ne reflète pas toujours la situation actuelle et, surtout, ne tient pas compte du fait que les localités ont des besoins différents et opèrent dans des contextes socio-économiques différents.

158. Les conseils locaux n'ont pas le pouvoir d'établir un impôt local ni de déterminer le taux local d'un impôt national. Le pouvoir limité dont ils jouissaient pour collecter des fonds supplémentaires, tels que les droits de stationnement, a été supprimé par la réforme de 2019, qui a abrogé l'ancien article 60 de la LAL. Pendant la procédure de consultation, l'Association a noté que les conseils locaux peuvent proposer des règlements municipaux grâce auxquels ils peuvent lever des fonds pour des services.

159. Outre les transferts du gouvernement national déterminés par la formule, qui représentent plus de 90 % du budget des conseils locaux et régionaux, des ressources supplémentaires limitées proviennent de fonds gouvernementaux supplémentaires ou spéciaux et du transfert d'une très faible part des recettes provenant d'événements organisés par ou dans les localités, tels que les festivals et autres. Enfin, en cas d'urgence et d'imprévu (comme pendant la pandémie), le Parlement peut établir des fonds d'urgence supplémentaires conformément à l'article 105 de la Constitution.

160. Plus précisément (chiffres de 2021), les conseils locaux ont reçu un total de 48 828 584 €, dont 41 800 000 € distribués selon la formule, 3 822 146 € de fonds supplémentaires reçus du gouvernement et 3 206 438 € de revenus générés par les conseils locaux. En plus de cette somme, 416 445 € supplémentaires ont été alloués à des conseils locaux spécifiques pour des besoins particuliers ou parce qu'ils ont connu une diminution de leur dotation par rapport aux périodes précédentes. Les régions ont reçu un montant total de 3 298 234 €, dont 129 572 € de revenus autogénérés. L'Association des conseils locaux a reçu une contribution de 240 000 € (2021) et a généré un montant supplémentaire important en louant ses installations. Il convient de noter qu'un nombre important de conseils locaux n'ont pas été en mesure de générer des revenus propres et que quelques-uns n'ont pas reçu de revenus supplémentaires de la part du gouvernement. En résumé, les autorités locales n'ont pas droit à des ressources financières propres.

161. Les deux autres exigences de l'article 9.1 de la Charte en matière de ressources propres sont l'adéquation de ces ressources et le droit des collectivités locales d'en disposer librement, deux critères qui ne sont pas remplis à Malte.

162. D'après le Commentaire contemporain (paragraphe 146), « l'expression "ressources propres suffisantes' comprend l'obligation d'assurer la proportionnalité entre les fonctions obligatoires des collectivités locales et les financements disponibles. [...] Le contexte économique national devrait permettre l'affectation ou la redistribution aux collectivités locales de ressources financières dans le cadre du budget de l'État. Quoi qu'il en soit, on s'attend à ce que les collectivités locales soient consultées sur la manière dont les ressources leur sont affectées ou redistribuées et sur les principes de fixation du montant des allocations » (voir ci-dessous le commentaire relatif à l'article 9.6). Tandis que les conseils locaux et régionaux sont habilités à régler une part très limitée des affaires publiques, les dépenses locales sont encore moins importantes : à Malte, moins de 1 % du PIB est dépensé par les collectivités locales. Il s'agit de loin du taux le plus bas de l'Union européenne[3], de surcroît en baisse au cours de la dernière décennie.

3 Source : OCDE, Chiffres clés sur les administrations locales et régionales dans l'Union européenne (brochure), OCDE, Paris 2019, p. 9.

163. Dans l'ensemble, bien que le budget des conseils locaux soit extrêmement limité en termes absolus, seuls quelques conseils présentent un déficit budgétaire (en moyenne, moins d'un conseil sur six selon les données fournies par la CNC). Les déficits ne sont pas compensés et le ministre peut retenir aux conseils toute partie du montant dû sur la base de la formule qu'il juge nécessaire pour assurer le redressement d'un éventuel solde négatif (article 55.3 de la LAL), bien que les conseils déficitaires négocient normalement avec le gouvernement national un plan d'ajustement financier.

164. Le fait que certains conseils disposent de soldes de trésorerie élevés, dépassant parfois la dotation financière annuelle pour l'exercice concerné, montre que le déficit n'est pas nécessairement dû à des dotations financières insuffisantes, mais qu'il peut également être imputable à d'autres facteurs. Il est certain que le système arithmétique sur lequel la formule est basée ne permet pas de prendre en compte les différentes difficultés auxquelles chaque conseil est exposé. En outre, les rapporteurs ont également entendu dire que la diminution des activités assurées par les conseils locaux pourrait également expliquer la situation financière relativement saine de la plupart des conseils. Selon la CNC, la situation financière spécifique des divers conseils nécessite une évaluation au cas par cas, en tenant compte des circonstances particulières à chaque conseil. Si certains conseils disposent effectivement de ressources suffisantes pour remplir leur mandat, d'autres sont confrontés à des défis et des contraintes financières. Les rapporteurs partagent l'avis de la CNC selon lequel une approche plus diversifiée, prenant en compte la réalité spécifique de chaque conseil, permettrait de mieux évaluer si le financement des autorités locales est adéquat ou non.

165. En ce qui concerne le droit de disposer librement des fonds, s'il n'est pas interdit en principe aux conseils locaux de décider de la façon dont ils dépenseront les ressources qui leur sont attribuées, ce n'est pas le cas dans la pratique. Premièrement, la majeure partie du budget local est consacrée aux dépenses de personnel. Deuxièmement, les fonds, outre le fait qu'ils sont très limités, sont réservés à des fins spécifiques : un exemple est le budget pour la collecte des déchets, qui est maintenant une responsabilité régionale et non plus locale ; les fonds sont transférés aux conseils locaux, qui en versent une part à leur région. Il en va de même pour le loyer que les autorités locales versent au gouvernement pour le domaine national sur lequel sont érigés leurs bâtiments. Lors de la procédure de consultation, les rapporteurs ont été informés que très récemment cela a été considérablement réduit et plafonné à 500€ par an grâce à un accord avec le ministère chargé des terres publiques. Troisièmement, la loi interdit aux conseils locaux et régionaux de faire des dons, que ce soit en argent ou en nature (article 63A de la LAL).

166. Enfin, et surtout, la liste restrictive mais détaillée des tâches obligatoires contenue dans l'article 33 de la LAL signifie que les fonds sont alloués pour couvrir des catégories spécifiques de dépenses et que les conseils locaux n'ont pas la possibilité ou la capacité financière d'entreprendre l'exécution de tâches non obligatoires. Les fonds alloués à chaque conseil local par voie de subvention sont uniquement destinés à financer des projets spécifiques. Lors de la procédure de consultation, le Ministère a noté que les objectifs spécifiques sont larges et flexibles, ce qui permet aux conseils de concevoir des projets nécessaires à la communauté locale. Cependant, les conseils locaux ne peuvent disposer librement de ces subventions dans l'exercice de leurs fonctions, pas plus qu'ils ne peuvent réduire les dépenses liées à une fonction au profit d'une autre lors d'un exercice financier donné.

167. Les autorités locales n'ayant pas le droit de disposer de ressources financières propres, ni de disposer librement des ressources mises à leur disposition, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas les obligations découlant de l'article 9.1 de la Charte.

### 3.8.2 Article 9.2

168. L'article 9.2 de la Charte établit le principe de proportionnalité entre les ressources financières à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit. « Cela signifie que les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être suffisantes et proportionnées à leurs fonctions et tâches » (Commentaire contemporain, paragraphe 149).

169. Comme indiqué en lien avec l'article 9.1, à Malte les fonds et les tâches des autorités locales sont extrêmement limités. Les ressources sont ainsi en quelque sorte proportionnées aux fonctions des autorités locales. Cependant, il n'est pas conforme à l'esprit de la Charte de parvenir à une telle proportionnalité en réduisant les fonctions des conseils locaux.

170. En outre, la commensurabilité signifie que « toute nouvelle tâche assignée ou transférée aux collectivités locales doit être accompagnée d'un financement ou d'une source de revenus

correspondant pour couvrir les dépenses supplémentaires » (Commentaire contemporain, paragraphe 150). Aucune nouvelle tâche n'est attribuée ou transférée aux conseils locaux, et certaines leur sont retirées, comme la gestion des déchets.

171. Pour cette raison, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas l'article 9.2 de la Charte.

### 3.8.3 Article 9.3

172. Malte n'a pas ratifié l'article 9.3 de la Charte, qui n'est donc pas applicable à ce pays. Cette disposition, l'une des plus importantes de toute la Charte, vise à garantir que les autorités locales disposent d'un certain pouvoir d'imposition, qui est la clé de l'autonomie financière.

173. La Charte exige qu'une partie des recettes locales provienne d'impôts locaux, dont les autorités locales doivent pouvoir déterminer le taux. Il s'agit là des deux faces d'une même médaille, car les impôts locaux sont non seulement une source importante de financement pour les autorités locales, mais aussi la condition préalable à la capacité de faire des choix politiques et donc de créer une responsabilité politique.

174. Comme cela a été indiqué à la délégation, il existe dans le pays un large consensus entre les différents partis sur le fait que les impôts locaux ne sont pas une priorité à Malte. L'une des raisons avancées pour expliquer cette réticence à doter les conseils locaux d'un pouvoir d'imposition est qu'il ne serait pas possible d'établir 68 régimes fiscaux différents dans un petit pays comme Malte. Cette affirmation est cependant exagérée, car le pouvoir d'imposition local n'implique pas un régime fiscal différent, mais simplement une spécification du principe d'égalité selon lequel des situations différentes doivent être traitées différemment et du principe de la concurrence entre les conseils locaux.

175. Les rapporteurs rappellent qu'une certaine forme d'autonomie financière est essentielle pour déterminer la portée globale de l'autonomie locale et que la non-ratification de l'article 9.3 remet en question les caractéristiques et les éléments fondamentaux de l'autonomie locale.

### 3.8.4 Article 9.4

176. Cette disposition de la Charte exige que les sources de revenus des collectivités locales soient diversifiées et évolutives, c'est-à-dire qu'elles leur permettent de préserver leur autonomie dans des cycles économiques différents et changeants. Par conséquent, les finances des collectivités locales ne devraient pas reposer uniquement sur des taxes ou sur des transferts et devraient être appuyées par toutes les sources possibles de revenus locaux : les transferts ; les impôts, droits et redevances locaux ; les profits de droit privé ; les intérêts sur les comptes et dépôts bancaires ; les pénalités et amendes ; les ventes de biens ou de marchandises ; les services proposés au secteur privé ; etc. En outre, les transferts « devraient être actualisés et éventuellement augmentés au fil des ans pour faire face à l'augmentation des prix ou aux éléments participant à la prestation des services » et « les collectivités locales devraient également être autorisées à augmenter le taux de leurs impôts lorsque l'inflation l'exige » (Commentaire contemporain, paragraphes 161 et 164).

177. À Malte, les ressources locales proviennent uniquement de transferts : à plus de 90 % pour les conseils locaux et à 100 % pour les conseils régionaux. Les montants que les communes ont le droit de conserver, tels que les droits de permis pour les échafaudages, sont presque insignifiants et sont en diminution puisqu'elles pouvaient par le passé conserver au moins une partie des droits de stationnement. Il a été indiqué à la délégation que des projets visant à supprimer d'autres responsabilités et les ressources correspondantes sont en cours, comme le balayage des rues qui sera probablement confié à la Direction nationale du nettoyage. Le système de financement local en place est loin de s'inspirer du principe de diversification des sources de revenus.

178. Un modèle de ressources financières non diversifiées ne peut pas non plus être évolutif. En l'absence d'impôts, de taxes ou d'autres ressources propres à l'échelle locale, les conseils locaux n'ont pas la capacité d'adapter leurs ressources propres aux différents cycles économiques. Seul le gouvernement national peut décider des finances locales et déterminer si, et dans quelle mesure, le financement peut être augmenté, comme il est prévu de le faire pour 2024.

179. Par conséquent, les rapporteurs concluent que Malte ne respecte pas l'article 9.4 de la Charte.

3.8.5 Article 9.5

180. À Malte, il n'existe pas de mécanisme de péréquation en tant que tel, puisque le financement des conseils locaux et régionaux provient presque entièrement du gouvernement national. Comme aucun impôt n'est levé au niveau local, il n'y a pas, techniquement, de localités fortes ou faibles sur le plan fiscal. Au contraire, chaque conseil reçoit une part du budget national alloué aux collectivités locales selon une formule.

181. Cependant, une mesure équivalente à la péréquation existe dans la formule elle-même. Pour chacune des quatre catégories de dépenses locales (1. Aménagement paysager et entretien des parcs et jardins ; 2. Entretien des routes et infrastructures ; 3. Gestion des déchets ; 4. Administration), le montant des fonds alloués à chaque localité correspond à un pourcentage des dépenses publiques totales dans les catégories respectives, en prenant en considération les chiffres de chaque localité séparément et en assurant une approche uniforme de la répartition des subventions disponibles entre les localités.

182. En outre, le fonds d'ajustement établi par le gouvernement national, qui vise à compenser les besoins particuliers de certains conseils locaux en transférant des fonds réservés à des fins définies, constitue une forme spécifique, quoique limitée, de péréquation. Les fonds supplémentaires accordés à la localité de Marsa, particulièrement touchée par les migrations, en sont un exemple.

183. En vertu de l'article 58 de la LAL, le ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales peut, avec l'approbation du ministre des Finances, créer des fonds spéciaux pour les conseils locaux. Selon le règlement ministériel correspondant, les conseils locaux qui sont confrontés à des défis spécifiques ou qui subissent une diminution de leur dotation par rapport aux années précédentes peuvent demander des fonds supplémentaires (montant global limité : 3 822 146 € en 2021) à la Division des collectivités locales. La demande doit être soumise au moyen d'un modèle spécifique et doit inclure un plan détaillé sur la manière dont il est prévu d'utiliser les fonds supplémentaires. Les fonds ne sont transférés qu'après que la Division a certifié que le plan était justifié.

184. Les rapporteurs concluent donc que Malte respecte l'article 9.5 de la Charte.

3.8.6 Article 9.6

185. L'article 9.6 de la Charte précise le principe général de consultation, énoncé dans l'article 4.6, dans le domaine de la répartition des ressources. Les collectivités locales doivent être consultées « d'une manière appropriée », ce qui signifie qu'elles doivent disposer de suffisamment de temps dans le cadre de la consultation et pouvoir s'appuyer sur des informations pertinentes, et que la consultation ne doit pas être menée en tant qu'étape formelle nécessaire alors que les décisions sont déjà prises. Au contraire, les autorités locales doivent avoir la possibilité effective de présenter leurs revendications et les décisions doivent pouvoir être modifiées après consultation.

186. Dans le dernier rapport de suivi, les rapporteurs ont conclu que l'article 9.6 n'était pas respecté à Malte, en raison de l'absence de consultation formelle du gouvernement national avec les autorités locales. La prédominance des canaux de consultation informels reste un problème, comme il est mentionné ci-dessus au sujet de l'article 4.6, et une plus grande attention devrait être accordée à une approche équitable et surtout efficace de la consultation en général. Cela étant, la réforme de 2019 a réalisé une avancée importante à cet égard, en reformulant le texte de l'article 57 de la LAL comme suit : « [l]a dotation mentionnée à l'article 55 est mise à la disposition des conseils locaux par le ministre après consultation de l'Association ».

187. Cela signifie que l'Association des conseils locaux doit être formellement consultée par le ministère avant que l'allocation de fonds aux conseils locaux et régionaux pour l'administration ordinaire ne soit déterminée. Les rapporteurs considèrent que la consultation formelle de l'Association des conseils locaux est un pas important vers l'établissement d'un principe général de consultation des autorités locales.

188. Toutefois, aucune référence n'est faite au contenu et aux modalités de la consultation, et l'Association ne dispose d'aucun pouvoir formel dans le processus, à l'exception du droit d'être consultée. En outre, certains interlocuteurs ont souligné que la pratique de la consultation n'avait pas changé de manière significative par rapport au passé.

189. Les rapporteurs considèrent donc que Malte respecte partiellement l'article 9.6 de la Charte.

### 3.8.7 Article 9.7

190. Les conseils locaux et régionaux reçoivent des transferts pour l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées par la loi, ainsi que des subventions spécifiques à des fins particulières. L'article 9.7 de la Charte prévoit que l'allocation de subventions spécifiques doit s'appuyer sur des critères objectifs et transparents justifiés par des besoins de dépenses et que les critères pour l'allocation de dotations générales doivent être précisés par la loi afin de permettre aux collectivités locales de connaître à l'avance le montant des transferts qu'elles recevront.

191. En outre, « la Charte marque une préférence pour les subventions non affectées, pour la simple raison que, dans ces cas, la collectivité locale jouit d'un plus grand pouvoir discrétionnaire pour décider de l'affectation des fonds reçus (alors que, s'agissant de subventions destinées au financement de projets spécifiques, elle est tenue d'affecter les fonds aux projets concernés) » (Commentaire contemporain, paragraphe 179).

192. Le système général de financement, tel qu'il est présenté ci-dessus, est basé sur des fonds affectés selon la formule qui établit les montants pour chaque conseil dans chacun des domaines d'activité des conseils locaux prévus à l'article 33 de la LAL. Les conseils locaux n'ont donc pas de pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation des fonds sur leur propre territoire, comme l'exige l'article 9.7 de la Charte.

193. En outre, selon l'article 61 de la LAL, il est interdit aux conseils locaux d'autoriser des travaux dont la valeur dépasse la dotation annuelle qui leur est allouée pour cet exercice, compte tenu du montant prévu pour le financement des activités ordinaires, à moins qu'ils n'obtiennent l'approbation du gouvernement national (ministre du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales et ministre des Finances). Cette disposition entraîne une nouvelle limitation de l'autonomie de dépense des conseils locaux et une augmentation correspondante des subventions réservées.

194. En particulier depuis la réforme de 2019, une tendance claire se dessine en faveur d'un système de financement qui privilégie les fonds liés à des projets par rapport aux dispositifs de financement généraux. L'article 66 bis de la LAL, introduit par la réforme de 2019, prévoit que « les conseils locaux ont la priorité pour l'application des fonds et des dispositifs spéciaux émis de temps à autre par le ministre ou la Division des collectivités locales sur la base d'indicateurs et de résultats financiers, dans une période de trois ans. Le but est de reconnaître et récompenser les conseils locaux et régionaux qui respectent les règles financières ».

195. La réforme officialise une tendance générale à l'augmentation du financement par projet, qu'il soit fourni par le gouvernement ou par d'autres sources, telles que les agences ou l'UE. Les conseils locaux peuvent également mettre en œuvre des projets au-delà de la liste stricte de leurs fonctions figurant à l'article 33 de la LAL, ce qui signifie que ce n'est que par le biais de projets que les conseils locaux peuvent mener une certaine politique locale et fournir des services à leurs résidents en dehors de l'ensemble très rigide et étroit des activités prévues par la loi. Par exemple, le maire de Fontana (Gozo) a expliqué à la délégation qu'il avait pu obtenir un nouveau minibus électrique pour transporter les résidents locaux défavorisés en divers endroits afin d'assister aux activités sociales organisées par le conseil local.

196. La Division des collectivités locales conclut des programmes de subventions avec plusieurs conseils locaux afin de réaliser des projets dans leurs localités respectives, au moyen de fonds provenant de différents ministères, de l'UE ou de donateurs internationaux. Les projets s'appuient sur des fonds réservés à des fins spécifiques. Un exemple cité par la CNC est l'Accord sur les programmes de petites subventions (2021), conclu pour environ 690 000 € avec sept conseils locaux urbains en vue d'établir un centre de développement des compétences pour améliorer les opportunités d'emploi, la régénération d'un jardin et d'une aire de jeux, un service de mobilité et d'accessibilité pour les personnes vulnérables, le développement d'un centre de jour pour le vieillissement actif, l'organisation d'activités en plein air pour les personnes âgées, etc. D'autres fonds réservés sont affectés à des projets d'écologisation, à la réduction de l'impact des projets d'infrastructure et à la mise en œuvre de projets durables au sein des collectivités locales.

197. L'objectif est de renforcer la compétitivité et d'aider les conseils les plus actifs. Si l'objectif est louable, il a pour effet d'accroître encore les subventions réservées. À cet égard, il convient de rappeler que la Charte, si elle est favorable au financement des activités locales sur la base de projets, prévoit

que l'augmentation des fonds réservés ne doit pas se faire au détriment du financement de base non réservé à des fins spécifiques. « Le ratio entre les subventions conditionnelles (réservées) et les subventions inconditionnelles (générales) est considéré comme un indicateur pertinent de l'autonomie financière des collectivités locales. Les subventions conditionnelles limitent l'autonomie locale, mais cette conditionnalité peut faire partie des instruments politiques appliqués par le gouvernement central pour atteindre des objectifs. Les subventions réservées sont soumises à un contrôle plus strict de la part du gouvernement » (Commentaire contemporain, paragraphe 181).

198. En outre, lors des réunions avec les délégations, plusieurs responsables locaux ont souligné que les dispositifs de financement sont souvent très complexes, que les délais sont serrés et que les informations à ce sujet ne sont pas systématiquement fournies à l'avance par le gouvernement. Par conséquent, si les dispositifs gouvernementaux sont la seule possibilité pour les localités d'entreprendre certaines activités et de recevoir les fonds nécessaires, il est difficile pour les conseils locaux qui sont mal équipés et mal financés de présenter une demande pour de tels programmes.

199. Pour ces raisons, tout en saluant les changements introduits par la réforme de 2019, les rapporteurs estiment que la situation à Malte n'est pas conforme à l'article 9.7 de la Charte.

### 3.8.8 Article 9.8

200. L'article 9.8 de la Charte considère l'emprunt comme un outil de financement des politiques et des services locaux et prévoit qu'en principe les autorités locales doivent avoir le droit d'y recourir, bien que « dans les limites de la loi ».

201. Selon le paragraphe 183 du Commentaire contemporain, « la loi peut imposer des exigences, procédures, critères, limites ou autres plafonds à l'activité financière des collectivités locales. Cependant, quel que soit le contexte, ces normes ne doivent pas dissuader ou rendre extrêmement difficile dans la pratique le recours aux emprunts sur le marché national des capitaux ».

202. À Malte, la loi prévoit clairement que l'accès des conseils locaux et régionaux au marché national des capitaux est subordonné à l'approbation du gouvernement central (article 3.2 de la LAL). Cette disposition établit que les conseils locaux n'ont pas le pouvoir de : « a) d'emprunter ou de prêter des fonds, sauf avec l'autorisation écrite du ministre, avec l'accord du ministre responsable des finances ; b) de conclure une forme quelconque de partenariat commercial dans l'exercice de ses fonctions ou autrement, à moins d'y être autorisés par écrit par le ministre ; c) de déléguer l'une de ses fonctions d'une manière autre que celle qui est établie par la présente loi ou en vertu de celle-ci ». La réforme de 2019 a ajouté la disposition suivante : « (d) un conseil local peut conclure des partenariats public-privé avec le secteur privé ou avec des organisations non gouvernementales, après approbation de la Direction, qui accorde cette approbation après évaluation de la demande et après avoir obtenu l'approbation du ministre responsable des finances et du ministre responsable des collectivités locales ».

203. L'emprunt n'est donc possible qu'avec l'accord préalable du gouvernement national. De même, les conseils locaux n'ont pas le droit de détenir des entreprises commerciales ni d'y investir des fonds reçus dans le cadre des subventions du gouvernement national sans l'accord écrit du ministre.

204. Étant donné que les ressources des conseils locaux proviennent presque exclusivement du gouvernement national, qu'il existe un contrôle strict des dépenses locales et que les activités des conseils locaux sont réduites au minimum, il est logique que le recours aux emprunts soit très limité dans la pratique, en raison également de la procédure restrictive qui leur est applicable.

205. Dans ce contexte, les rapporteurs estiment que Malte satisfait en partie aux exigences de l'article 9.8 de la Charte.

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

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

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

206. L'article 10 engage les États parties à permettre aux collectivités locales de coopérer entre elles en vue de rechercher une plus grande efficacité (paragraphe 1), de les représenter auprès des autres niveaux de gouvernance (paragraphe 2), y compris dans d'autres pays (paragraphe 3).

#### 3.9.1 Article 10.1

207. Les conseils locaux et régionaux ont le droit de coopérer entre eux pour proposer les services locaux ou exercer leurs responsabilités. L'article 37(1) de la LAL dispose que « deux conseils locaux ou plus peuvent s'acquitter de l'une quelconque de leurs fonctions conjointement et ils peuvent aussi s'accorder pour que celles-ci soient exercées par un comité mixte ou par un agent de l'un d'entre eux ».

208. Cette loi établit en outre que les conseils locaux ayant conclu un tel accord de coopération « peuvent se réunir lors de séances communes pour examiner l'exercice des fonctions sur lesquelles porte l'accord et tous les conseillers locaux ont le droit d'y participer et de voter, s'il y a lieu, sauf si l'accord en dispose autrement » (article 37(2) de la LAL).

209. Les interlocuteurs rencontrés par la délégation ont souligné d'une part que la coopération a lieu régulièrement, bien que de manière plutôt informelle, en particulier entre les conseils locaux voisins, et qu'elle concerne tous les domaines d'activité des conseils locaux. D'autre part, ils ont également indiqué à la délégation que, dans la pratique, étant donné le champ d'action limité des collectivités locales, les accords de coopération sous les formes prescrites par la loi, telles que les comités mixtes, sont beaucoup moins fréquents.

210. Compte tenu de ce qui précède, la situation à Malte est conforme à l'article 10.1 de la Charte.

#### 3.9.2 Article 10.2

211. Non seulement le droit des collectivités locales d'appartenir à une association est reconnu à Malte, mais il s'agit même d'une obligation légale. L'article 37(3) de la LAL dispose que « les conseils locaux doivent adhérer à une association reconnue en tant que telle par le gouvernement pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs ».

212. Créée en 1994, l'Association des conseils locaux veille à la protection et à la promotion des intérêts communs de tous les conseils locaux. Depuis la création des régions en 2011, les conseils régionaux sont également représentés au sein de l'Association. Elle sert de lien entre le gouvernement national et les conseils locaux et régionaux, entretenant des contacts formels et informels avec les deux, et favorise la coopération entre les conseils locaux, en encourageant les réunions d'échange de pratiques.

213. L'Association est financée par des fonds provenant du gouvernement national, qui ont été augmentés au cours des dernières années. En plus du financement de base, l'Association est habilitée à générer des ressources propres, par exemple en louant ses locaux pour des conférences et d'autres événements. Ces ressources propres se sont élevées à environ 600 000 euros en 2022. L'Association est d'ailleurs dans une situation financière plus favorable que celle des localités. Elle compte trois employés permanents à temps plein, tandis que la Division des collectivités locales du ministère du Patrimoine national, des Arts et des Collectivités locales emploie une soixantaine de personnes.

214. L'Association fournit un soutien et une expertise techniques aux conseils locaux dans plusieurs domaines, et forme les membres des conseils locaux dans différents domaines et secteurs : les formations sont proposées gratuitement afin de faciliter la participation des conseillers. Chaque année, l'Association organise 3 ou 4 sessions plénières pour ses membres, une réunion plénière distincte pour

les maires uniquement et une autre pour les dirigeants minoritaires. Elle promeut également la sensibilisation de la population aux attributions des collectivités locales, qui est assez faible selon tous les interlocuteurs.

215. L'Association est consultée sur la plupart des questions relatives au secteur des collectivités locales et son rôle apparaît de plus en plus dans la législation. Par exemple, en cas de dissolution d'un conseil local, le ministre nomme un comité pour gérer le conseil jusqu'à ce que de nouvelles élections soient organisées, et ce comité est dirigé par le président de l'Association (article 23.2 de la LAL).

216. Tous les interlocuteurs ont confirmé l'importance du rôle joué par l'Association et le fait qu'elle est considérée comme un acteur clé dans le secteur maltais des collectivités locales, à la fois du point de vue des fonctions assignées par la législation et l'administration et de celui de son approche proactive, qui accroît sa présence également par le biais de réseaux informels.

217. Si ce dernier rôle est important et nécessaire dans tous les contextes, et peut-être plus encore dans un pays de petite taille comme Malte, il est tout aussi important de ne pas s'appuyer trop massivement sur les relations informelles et de continuer à renforcer le rôle de l'Association, également et avant tout dans les procédures formelles.

218. Les rapporteurs estiment que Malte respecte l'article 10.2 de la Charte.

### 3.9.3 Article 10.3

219. Le droit des collectivités locales de coopérer avec leurs homologues d'autres pays et d'appartenir à des associations internationales de collectivités locales est prévu par la législation, comme l'exige l'article 10.3 de la Charte. L'article 37(3) de la LAL dispose que les conseils locaux peuvent appartenir à des associations internationales d'autorités locales, tandis qu'aux termes de son article 79 les conseils locaux ont le droit de « conclure des accords de jumelage avec une ville, un village ou une autre localité de tout autre pays ».

220. Les accords de jumelage sont toutefois soumis à une approbation ministérielle, qui est délivrée après que l'Association a donné son avis (non contraignant). Les accords de jumelage des conseils locaux sont réglementés en détail par un règlement ministériel, le règlement sur les conseils locaux (jumelage), S.L. 363.141, qui définit un jumelage comme un accord d'amitié, de coopération ou d'association entre deux collectivités de pays différents. Pour la mise en place d'un jumelage, le conseil local soumet à la Division des collectivités locales un rapport écrit qui contient les objectifs et les raisons du jumelage proposé, une estimation des dépenses qu'il entraînera, le nom du conseiller responsable, une déclaration du secrétaire exécutif selon laquelle ce rapport a été examiné et approuvé par le conseil, ainsi qu'un plan de travail.

221. Le règlement dispose en outre que les jumelages doivent être conclus de préférence avec des autorités locales de pays membres de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion. Il est si détaillé qu'il prévoit même des règles spécifiques concernant les dépenses engagées pour la conclusion, la signature et le fonctionnement du jumelage, qui doivent être aussi faibles que possible, et concernant les billets de voyage, qui doivent être en classe économique. Cette discipline étroite offre un exemple de l'approche globale de contrôle strict qu'exerce le gouvernement national sur les autorités locales maltaises.

222. Malte a signé (en 1999) mais n'a pas ratifié la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), accompagnant la signature d'une déclaration selon laquelle, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention-cadre, son application est subordonnée à la conclusion d'accords interétatiques. La Convention n'est donc pas applicable à Malte. Les rapporteurs sont d'avis que le gouvernement pourrait envisager de ratifier la Convention-cadre européenne de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses protocoles additionnels. Ils estiment que les conseils locaux peuvent s'engager dans une coopération internationale, bien que cette collaboration soit limitée par les contraintes importantes imposées par le pouvoir national.

223. Dans ce contexte, les rapporteurs concluent que Malte respecte formellement l'article 10.3 de la Charte, mais ils suggèrent d'assouplir les exigences procédurales applicables aux accords de jumelage.

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

**Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**
Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

224. Par voie de recours juridictionnel, on entend l'accès d'une collectivité locale : a. à un tribunal dûment constitué, ou b. à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, une omission, une décision ou un autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre.

225. Aux termes de l'article 38 de la LAL, les conseils locaux et régionaux ont le droit de contester devant un tribunal toute décision faisant obstacle de quelque façon que ce soit au libre exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par cette même loi. Le même droit n'est pas accordé à l'Association des conseils locaux.

226. La formulation de l'article 38 de la LAL est volontairement large et couvre ainsi tous les aspects que l'article 11 de la Charte vise à protéger. Comme le précise le Commentaire contemporain (paragraphes 210-211), l'usage des voies de recours est un droit des collectivités locales, et non un simple souhait ou une préoccupation, et ce droit comprend non seulement la capacité d'agir en justice devant un tribunal de la même manière que toute autre entité juridique, par exemple une entreprise, mais aussi le pouvoir d'agir en droit public contre d'autres niveaux d'autorité publique. Cela implique par exemple que les conseils locaux ont également le droit d'invoquer devant les tribunaux les dispositions de la Charte, puisque Malte est partie à cet instrument (à l'exception de l'article 9.3, que l'État ne s'est pas engagé à respecter).

227. Si, en droit, l'article 11 est pleinement respecté, le droit à un recours juridictionnel ne semble pas être utilisé dans la pratique. Les interlocuteurs n'ont mentionné qu'une seule affaire portée devant les tribunaux ordinaires, concernant des contrats pour des abribus, et la Cour constitutionnelle, comme elle l'a confirmé, n'a eu à connaître d'aucune affaire concernant l'autonomie locale depuis le dernier exercice de suivi en 2016. De même, la vaste réforme constitutionnelle introduite en juillet 2020 – à la suite des recommandations formulées par la Commission de Venise en 2018, compte tenu de la nécessité de garantir l'équilibre des pouvoirs ainsi que l'indépendance et la neutralité de ces institutions et de leur personnel, tout en garantissant leur efficacité et leur responsabilité démocratique[4] – n'a eu aucun impact sur l'autonomie locale.

228. Il a été indiqué à la délégation que les recours judiciaires étaient plus fréquents pendant les deux premières décennies qui ont suivi l'introduction des conseils locaux et qu'ils ont diminué au fil du temps jusqu'à disparaître complètement ces dernières années.

229. Tout cela montre une fois de plus que l'autonomie locale à Malte est essentiellement un instrument visant à délester les institutions et les responsables politiques nationaux des relations avec les citoyens, plutôt qu'une institution décentralisée à part entière. Bien que rien dans la loi ne s'oppose aux principes et aux règles énoncés à l'article 11, dans la pratique cette disposition est sous-utilisée ou plutôt non utilisée. La conformité n'est donc garantie que dans un sens formel, et les rapporteurs ne peuvent que souligner que l'absence de recours judiciaires concernant l'autonomie locale ne témoigne pas de la bonne santé de l'autonomie locale, mais plutôt de son absence substantielle.

230. Néanmoins, les rapporteurs concluent que Malte respecte l'article 11 de la Charte.

4 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), « Malte – Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs » (avis n° 940/2018, 17 décembre 2018).

## 4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

231. Les questions évoquées dans la présente section ne figurent pas directement dans le texte de la Charte, mais concernent le fonctionnement de l'autonomie locale en général et reflètent les questions qui ont été examinées lors de la visite. Elles n'ont pas d'incidence sur les obligations découlant de la Charte.

232. Pendant la pandémie de covid-19, les conseils locaux et régionaux sont les seules institutions publiques de Malte aux côtés des hôpitaux et des écoles, à ne pas avoir interrompu leurs activités, offrant un service en supplément et complément de leurs missions ordinaires. Si la gestion de la situation d'urgence était entièrement entre les mains du gouvernement national, en raison également de la portée limitée de l'autonomie locale dans son ensemble, le rôle de soutien des conseils locaux a semble-t-il été apprécié par les résidents, en particulier dans le domaine de l'aide sociale. Les conseils locaux ont en effet des fonctions mineures, au sein d'un programme national, dans le domaine des services et des établissements de santé, ainsi que dans celui des centres de jour pour les personnes âgées. Il convient de noter qu'en 2020, à l'initiative de l'association des conseils locaux, et en partenariat avec tous les conseils locaux de Malte et de Gozo, la plateforme de soutien communautaire Yousafe a été lancée. La plateforme avait pour but d'aider les résidents, les organisations et les entreprises à rester en contact les uns avec les autres. Elle était composée de 68 groupes Facebook (un pour chaque conseil local), gérés et animés par l'équipe du conseil local concerné, qui ont permis de suivre la situation de tous les résidents et ont servi d'espace public en ligne pour le dialogue entre les entreprises locales, les ONG, les réseaux de la société civile et les particuliers sur la façon dont des initiatives, des idées et des solutions particulières pouvaient être mises en œuvre pour le bien de la communauté.

233. Par ailleurs, le changement climatique est un défi mondial pour lequel les conseils locaux sont bien trop petits mais peuvent néanmoins apporter leur contribution. D'une part, la nouvelle vision stratégique nationale pour les collectivités locales 2023-2030 fait de l'environnement propre l'un des cinq piliers de sa mise en œuvre. D'autre part, l'Association des conseils locaux concentre ses efforts sur l'amélioration de l'efficacité du tri des déchets, en soutenant des campagnes de sensibilisation et en créant des « points de collecte ». Il s'agit de zones spécifiquement désignées, équipées de poubelles à codes de couleur correspondant aux sacs à ordures couramment utilisés pour l'élimination des déchets, accessibles aux habitants grâce à des cartes personnalisées dotées d'une technologie permettant aux communes de collecter des données, notamment sur le niveau de remplissage des poubelles, les habitudes d'utilisation des habitants et le moment où les poubelles doivent être vidées.

234. Une question suscitant une grande attention à Malte est celle de l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des institutions. La grave sous-représentation des femmes au Parlement a conduit en 2021 à une réforme capitale du système électoral, qui a introduit dans la Constitution l'article 52 bis. Selon cet article, « si, lors d'une élection générale [...] où seuls les candidats de deux partis sont élus [...] et dans le cas où le nombre de parlementaires du sexe sous-représenté [...] est inférieur à quarante pour cent (40 %) de l'ensemble des parlementaires, le nombre de parlementaires augmente d'au plus douze (12) parlementaires du sexe sous-représenté ». Les deux partis nomment leurs six candidates ayant obtenu le plus grand nombre de voix sans avoir été élues. Cette disposition a été adoptée afin de remédier au niveau regrettable de la représentation féminine, qui était avant 2022 de seulement neuf femmes sur 67 parlementaires. Après les élections de 2022, lorsque le nouveau système a été appliqué pour la première fois, dix femmes ont été élues et douze autres ont été ajoutées grâce au mécanisme mentionné, portant le nombre total des femmes à 22 et le nombre de parlementaires à 79, soit un ratio de 28 % de femmes, le plus élevé jamais atteint à Malte. Cette disposition ne s'applique pas aux élections locales, mais des discussions sont en cours sur l'opportunité de l'étendre également à ces élections. Les interlocuteurs rencontrés par la délégation estiment qu'il est peu probable que cela se produise, notamment parce que la sous-représentation des femmes est moins marquée au sein des conseils locaux, où le nombre des femmes élues est proportionnellement plus élevé qu'au Parlement. De plus, il n'y a semble-t-il pas le même consensus au sein des partis politiques en faveur d'une telle mesure.

235. La question de la migration n'a pas été abordée de manière approfondie au cours de la visite. Bien qu'un nombre important de migrants et de réfugiés arrivent à Malte, la plupart des interlocuteurs rencontrés par la délégation n'ont pas considéré cette question comme faisant partie des défis auxquels les autorités locales sont confrontées. Il a été considéré que cette question ne concernait que quelques

localités où les migrants vivent en grand nombre et, d'une manière générale, le pouvoir politique et financier limité des conseils locaux est utilisé comme argument pour considérer la question comme exclusivement nationale.

236. En ce qui concerne le régime linguistique, Malte est officiellement un pays bilingue : le maltais et l'anglais sont tous deux des langues officielles, le maltais étant également la langue nationale. Aucun des interlocuteurs n'a indiqué que la langue était un problème et, de fait, l'attitude à l'égard de cette question est apaisée. Le maltais est la langue utilisée oralement dans toutes les réunions des conseils et également la langue dans laquelle les documents sont rédigés. Apparemment, seuls quelques documents écrits produits par les conseils locaux et régionaux sont traduits en anglais, en règle générale seulement s'il y a une raison de le faire. Globalement, le régime linguistique reste donc très souple et le maltais domine dans tous les domaines. Les budgets des conseils locaux et régionaux ne prévoient pas de dépenses de traduction.

237. Enfin, le Médiateur a informé la délégation que les affaires liées à l'autonomie locale relèvent en principe de sa compétence puisque les conseils locaux et régionaux font partie du système institutionnel et administratif du pays. Le Médiateur a également précisé à la délégation que les actes ou omissions liés à l'administration publique par les gouvernements locaux relèvent de sa compétence. Il a souligné que les conseils locaux et régionaux, cruciaux pour le cadre institutionnel et administratif du pays, relèvent de sa compétence. Le Médiateur est habilité à enquêter sur les plaintes impliquant les conseils locaux, qu'elles découlent d'un grief direct ou soient initiées de sa propre initiative. De plus, les conseils locaux ont le pouvoir de déposer des plaintes contre les entités gouvernementales concernant des problèmes de mauvaise administration. L'Ombudsman a mis en lumière les préoccupations typiques abordées dans ces contextes, qui incluent, entre autres, l'entretien, l'infrastructure routière et les dommages subis par les résidents.

## 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

238. Par rapport aux conclusions du rapport précédent, des mesures importantes ont été prises à Malte pour améliorer la législation relative à l'autonomie locale, notamment grâce à la réforme fondamentale de 2019, qui a clarifié plusieurs aspects et renforcé le rôle des conseils régionaux. La réforme adoptée en décembre 2023, qui a permis aux maires et aux maires adjoints d'être élus à l'âge de 16 ans, représente un progrès important vers l'élargissement de la participation au niveau local. La nouvelle stratégie nationale pour l'administration locale proposée par le gouvernement pour la période 2023-2030, bien que formulée en termes généraux, comprend des éléments susceptibles de redynamiser le rôle des conseils locaux.

239. Cela étant, les fonctions des conseils locaux restent limitées et nettement moins importantes que dans la plupart des autres États membres du Conseil de l'Europe. Les conseils locaux sont encore loin de disposer du droit, comme l'exige la Charte, de régler une part importante des affaires publiques. Au cours de la dernière décennie, une série de réformes législatives et administratives ont réduit le nombre des fonctions dévolues aux conseils locaux, accru la dépendance financière des localités vis-à-vis du gouvernement, de plus en plus conditionné l'octroi de ressources financières à des projets spécifiques et limité de facto la consultation des localités en externalisant d'importantes fonctions publiques à des organismes spécialisés.

240. Les rapporteurs estiment que les conseils locaux devraient être dotés de fonctions et de responsabilités supplémentaires afin de leur permettre de régler une part plus importante des affaires publiques dans leurs localités, sur la base du principe de subsidiarité tel qu'il est inscrit dans la Charte. Ces fonctions et responsabilités pourraient inclure certaines activités plus proches des résidents, telles que l'administration, l'utilisation et la gestion des parcs, des jardins, des monuments et des zones industrielles. Dans le même temps, un niveau minimal d'autonomie exige que certaines redevances, droits et autres types de taxes ou de recettes soient perçus par les conseils locaux.

241. L'importance et les responsabilités particulières de la ville de La Valette devraient être reconnues. L'octroi d'un statut spécial à la capitale pourrait créer les bases d'un traitement différencié qui tiendrait compte de son rôle administratif et de la gestion d'un très grand nombre de personnes qui y viennent pour le tourisme et le travail mais n'y résident pas.

242. Les autorités locales sont consultées, notamment par l'intermédiaire de l'Association des conseils locaux, et la consultation a été élevée au rang de principe général dans la législation sur l'administration

locale. Cependant, elle se déroule très souvent de manière informelle et elle est souvent perçue comme inefficace et inexistante du côté des agences gouvernementales, dont le rôle s'accroît. Cette situation a pour conséquence qu'il y a peu de consultations dans les domaines où elles seraient le plus nécessaires. Il conviendrait en particulier d'étendre également les règles applicables à la consultation aux organismes spécialisés.

243. À Malte, l'ensemble du secteur des administrations locales se caractérise par l'uniformité des règles et l'incapacité qui en résulte à prendre en compte les besoins différents liés à la diversité des situations. Bien que certaines mesures modestes aient été prises, comme l'abandon de la règle fixant le nombre d'employés des conseils locaux en fonction de la taille de la localité concernée, l'approche reste identique dans la plupart des domaines. L'obligation pour tous les maires de travailler à temps partiel, sans tenir compte des besoins différents de leurs localités respectives et de la possibilité de moduler leur charge de travail, est un exemple de l'aberration logique à laquelle peut conduire une approche normative. Permettre aux maires de choisir entre un engagement à temps partiel ou à temps plein pourrait répondre à la demande d'une approche plus différenciée, et renforcer ainsi les marges d'autonomie des conseils locaux.

244. Le contrôle exercé par le gouvernement national sur les conseils locaux est disproportionné et le rôle des secrétaires exécutifs limite considérablement l'autonomie locale dans la pratique. À la suite des réformes récentes qui ont apporté certains changements au régime juridique des secrétaires exécutifs et élargi les pouvoirs des conseils locaux concernant leur sélection, de nouvelles mesures devraient être prises pour limiter la participation du gouvernement national à la notification au ministre après la nomination ou la révocation du secrétaire exécutif. En outre, il conviendrait de réduire l'intervention excessive du gouvernement central dans les affaires locales et de limiter cette intervention au contrôle de la légalité des opérations des conseils locaux, en permettant en même temps aux conseils locaux d'assurer par eux-mêmes leurs tâches administratives et réglementaires, sans contrôle ni supervision, qu'ils soient préventifs ou ultérieurs, de la part du gouvernement central.

245. Sur le plan financier, les conseils locaux et régionaux dépendent encore totalement des subventions annuelles du pouvoir central et ne peuvent pas lever des fonds par l'imposition et la perception de taxes ou de redevances. Pour que l'autonomie locale soit réelle, il est impératif de veiller à ce que les conseils locaux disposent de ressources financières suffisantes pour s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace et efficiente. Les conseils locaux devraient jouir d'une autonomie pour décider de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués, en fonction de leurs propres priorités et objectifs. Pour que les conseils locaux puissent faire des choix autonomes, il est également nécessaire qu'ils puissent obtenir des prêts ou avoir accès au marché national des capitaux sans l'accord préalable du gouvernement.

**ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès à Malte**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS À MALTE**
**La Valette, Santa Luċija, Żurrieq, Fontana, Nadur**

**PROGRAMME**

**(7-9 novembre 2023)**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Matthias GYSIN
Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD[5]
Membre de la commission de suivi du Congrès
Conseiller municipal (Duggingen)
Suisse

Mme Cecilia Feliczitasz FRIDERICS
Rapporteure sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, CRE[6]
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire (Nagyszentjanos)
Hongrie

**Secrétariat du Congrès :**

| | |
|---|---|
| Mme Svitlana PEREVERTEN | Co-secrétaire de la commission de suivi |

**Expert :**

| | |
|---|---|
| M. Francesco PALERMO | Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie) |

| | |
|---|---|
| Interprètes : | Mme Annette SCERRI |
| | Mme Michelle VIGAR |

La langue de travail des réunions était le maltais et l'interprétation de et vers l'anglais a été assurée.

5 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
6 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

**Mardi 7 novembre 2023**
**La Valette**

**COUR NATIONALE DES COMPTES**

**M. Charles DEGUARA**, auditeur général

**Mme Tanya MERCIECA**, auditrice générale adjointe, cheffe de la section des finances et de la conformité

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LA DÉLÉGATION NATIONALE DE MALTE AU CONGRÈS ET LES REPRÉSENTANTS DE L'ASSOCIATION DES CONSEILS LOCAUX**

**M. Mario FAVA**, conseiller municipal de Swieqi, Président de la délégation nationale
**M. Jorge GRECH**, maire de Zabbar

- **ASSOCIATION DES CONSEILS LOCAUX**

**M. Mario FAVA**, Président

**VILLE DE LA VALETTE**

**M. Alfred ZAMMIT**, maire

**M. Adrian MIFSUD**
**Mme Gabriella AGIUS**, secrétaire exécutive

**PARLEMENT**

**M. Anġlu FARRUGIA**, Président de la Chambre des représentants

**M. Ray SCICLUNA**, secrétaire de la Chambre
**Mme Eleanor SCERRI**, directrice des affaires internationales
**Ambassadeur Joe COLE**, conseiller pour les relations internationales
**M. Ancel FARRUGIA MIGNECO**, secrétaire particulier du Président

**MÉDIATEUR**

**Juge émérite Joseph Zammit MCKEON**, médiateur parlementaire

**M. Perit Alan SALIBA**, commissaire à l'environnement et à la planification
**Mme Borg GALEA**, cheffe de la Section Enquêtes

**Mercredi 8 novembre 2023**
**La Valette, Santa Luċija, Żurrieq**

**CONSEIL RÉGIONAL DE GOZO**

**M. Samuel AZZOPARDI**, président

**EXPERT DE L'AUTONOMIE LOCALE**

**M. Ian MICALLEF**, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale

**MINISTÈRE DU PATRIMOINE NATIONAL, DES ARTS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**M. Owen BONNICI**, ministre

**Mme Alison Zerafa CIVELLI**, secrétaire parlementaire pour les collectivités locales

**Mme Angele ABELA**, cheffe du secrétariat
**M. Francis GALEA**, chef du secrétariat, Secrétariat parlementaire pour les collectivités locales
**M. Natalino ATTARD**, directeur général (collectivités locales)
**M. Emile VASSALO**, directeur général désigné (collectivités locales)

**CONSEIL RÉGIONAL DE PORT**

**M. Paul FARRUGIA**, président

**Mme Lillian CASSAR**, secrétaire exécutive adjointe par intérim

**SANTA LUCIJA**

**Mme Charmaine ST JOHN**, maire
**M. Frederick CUTAJAR**, vice-maire

**M. Fabian MIZZI**, secrétaire exécutif

**ZURRIEQ**

**Mme Rita GRIMA**, maire

**Mme Josianne Cilia MUMFORD**, secrétaire exécutive

**Jeudi 9 novembre 2023**
**Nadur, Fontana (Gozo)**

**NADUR**

**M. Edward SAID**, maire

**Mme Sue-Ellen BUGEJA**, secrétaire exécutive

**FONTANA**

**M. Saviour BORG,** maire

**M. Horace MICALLEF**, conseiller municipal
**M. Carmel FARRUGIA**, conseiller municipal
**Mme Josianne CASSAR**, secrétaire exécutive par intérim
**Mme Miriam MUSCAT**, secrétaire