

47^e SESSION

Rapport
CPL(2024)47-03
16 octobre 2024

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Lettonie

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)

Rapporteurs¹ : Jorge SEQUEIRA, Portugal (L, SOC/V/DP)
Gobnait NÍ MHUINEACHÁIN, Irlande (L, GILD)

Recommandation 514 (2024)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport évalue la mise en œuvre de la Charte en Lettonie à la suite d'une visite de suivi effectuée du 20 au 22 février 2024. Le rapport salue le renforcement des opportunités offertes aux résidents de s'engager dans les processus budgétaires et décisionnels, ainsi que les avantages de la numérisation en cours pour les gouvernements locaux.

Cependant, le rapport exprime des préoccupations concernant la forte dépendance des autorités locales à l'égard du financement central, la capacité limitée à générer des ressources locales et les subventions spécifiques excessives qui restreignent l'autonomie locale. Le rapport note également le manque de ressources financières adéquates pour les nouvelles compétences locales, leur réglementation à l'excès et les ambiguïtés dans la répartition des compétences. En outre, le pouvoir discrétionnaire ministériel de suspendre le président d'un conseil ainsi que le système lourd et complexe de contrôle des collectivités locales représentent des risques d'ingérence disproportionnée du gouvernement central dans les affaires locales. Le rapport souligne également l'absence d'obligation légale de consulter les collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales.

Par conséquent, les rapporteurs recommandent d'augmenter le potentiel de revenus au niveau local, d'aligner les ressources financières locales sur les compétences locales, de simplifier le système de contrôle des collectivités locales et de clarifier la répartition des compétences. Ils appellent également à la suppression des pouvoirs ministériels de suspension, à l'introduction de consultations obligatoires des collectivités locales sur toute modification de leurs limites territoriales, à la révision des critères du fonds de péréquation, ainsi qu'à la signature et à la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une autorité locale.

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.

RECOMMANDATION 514 (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. 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 » ;

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

f. 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 ;

g. 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 ;

h. à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Lettonie [Recommandation 412 (2018)] ;

i. à la Recommandation 447 (2020) du Congrès « Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie » ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Lettonie ;

k. 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.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Lettonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 10 février 1995 et a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 5 décembre 1996 avec des réserves. La Charte est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} avril 1997 ;

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'État de droit aux niveaux local et régional (ci-après, la « commission de monitoring ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie à la lumière de la Charte. Elle a chargé Jorge Sequeira, Portugal (L, SOC/V/DP) et Gobnait Ní Mhuineacháin, Irlande (L, GILD) de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la mise en œuvre de la Charte en Lettonie ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 20 au 22 février 2024. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentant-es de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

2. Discussion et adoption par le Congrès le 16 octobre 2024 (voir le document CPL(2024)47-03, exposé des motifs), rapporteurs : Jorge SEQUEIRA, Portugal (L, SOC/V/DP) et Gobnait NÍ MHUINEACHÁIN, Irlande (L, GILD).

d. les corapporteur-es souhaitent remercier la Représentation permanente de la Lettonie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs et interlocutrices rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Lettonie :

a. le cadre juridique a renforcé les possibilités pour les résident-es de s'engager dans les processus budgétaires et décisionnels au niveau des collectivités locales ;

b. la transition numérique se poursuit, apportant des avantages aux citoyen-nes, au personnel administratif et aux conseillères et conseillers élus.

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

a. la dépendance permanente des collectivités locales à l'égard du financement central pour la mise en œuvre de leurs compétences, la forte proportion de subventions affectées et les possibilités limitées pour les collectivités locales de mobiliser leurs propres ressources compromettent la capacité des communes à traiter les priorités locales de manière efficace et autonome ;

b. le transfert de nouvelles compétences ne s'accompagne pas de ressources financières suffisantes ;

c. outre les déficits de financement et la nécessité d'aligner les dépenses locales sur les priorités budgétaires de l'État, les réglementations détaillées et les normes de service fixées au niveau central pèsent de plus en plus sur les ressources locales et limitent l'autonomie locale ;

d. certaines ambiguïtés persistent dans la répartition des compétences ;

e. le pouvoir discrétionnaire du ou de la ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional, qui peut suspendre le/la président-e d'un conseil, continue de présenter des risques d'ingérence disproportionnée du gouvernement central dans les affaires locales ;

f. le système de contrôle des collectivités locales par de multiples organes est complexe et lourd ;

g. il n'y a pas d'obligation légale de consulter les collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales ;

h. le financement du système de péréquation pose des problèmes persistants, les communes les plus aisées comme les moins aisées n'étant pas satisfaites du système.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités lettones :

a. à accroître le potentiel des collectivités locales à générer des ressources propres en autorisant des impôts locaux supplémentaires et à réviser les systèmes de redistribution fiscale afin d'assurer une base financière stable aux communes ;

b. à attribuer aux collectivités locales des ressources financières correspondant à leurs compétences, renforçant ainsi leur responsabilité en matière de gestion financière et leur permettant d'exercer pleinement leurs fonctions et de fournir des services de qualité ;

c. à s'abstenir de réglementer à l'excès les compétences des collectivités locales afin de garantir que leur capacité à mener des initiatives au profit de leurs populations n'est pas compromise ;

d. à clarifier davantage la répartition des compétences entre l'État et les autorités locales afin d'éviter les doubles emplois ;

e. à réviser la législation pour supprimer les pouvoirs ministériels de suspension afin d'éviter une ingérence disproportionnée du pouvoir central dans la vie institutionnelle des collectivités locales ;

f. à simplifier le système de contrôle des collectivités locales par le pouvoir central afin d'éviter les doubles emplois et de réduire la bureaucratie excessive ;

g. à introduire dans la loi l'obligation de consulter les collectivités locales avant toute modification de leurs limites territoriales ;

h. à réviser le niveau et les critères du fonds de péréquation et à accroître la prévisibilité de la contribution de l'État à ce fonds, afin de faciliter la capacité des communes à planifier et à réduire les disparités actuelles entre elles et entre les régions ;

i. à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales du 16 novembre 2009 (STCE n° 207).

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 la Lettonie, 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	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	7
2.1.	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	7
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.....	12
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	12
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	13
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	18
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	23
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	26
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	27
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	30
3.8	Article 9 – Ressources financières	34
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	43
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale.....	45
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE	47
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	50
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Lettonie	53

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 qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res (2020)1 relative au Congrès, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Lettonie a signé et ratifié la Charte le 5 décembre 1996. La Charte est entrée en vigueur dans ce pays le 1er avril 1997. Lors de la ratification, la Lettonie a déclaré être liée par les dispositions suivantes de la Charte : l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 2, l'article 4, l'article 5, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 5, 6 et 7, l'article 10 et l'article 11. Quelques années plus tard (lettre du ministère des Affaires étrangères de Lettonie en date du 17 mai 1999), la Lettonie a élargi le domaine de son engagement et déclaré être liée également par les dispositions suivantes : l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphe 4. En conséquence, depuis 1999 la Lettonie est liée par tous les articles de la Charte à l'exception de l'article 9, paragraphe 8. La Lettonie n'a pas limité le champ d'application de la Charte à une partie de son territoire ni à une catégorie de collectivités territoriales.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Lettonie a aussi signé et ratifié les traités et protocoles suivants du Conseil de l'Europe :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signée le 28 mai 1998 et ratifiée le 1er décembre 1998. Entrée en vigueur pour la Lettonie : le 2 mars 1999.
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995 (STE n° 159) : signé le 28 mai 1998 et ratifié le 1er décembre 1998. Entrée en vigueur pour la Lettonie : le 2 mars 1999.

4. Toutefois, la Lettonie n'a pas encore signé les conventions suivantes du Conseil de l'Europe ayant un lien avec les collectivités locales et régionales :

- le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STE n° 207).
- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169).
- le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206).

5. La commission de monitoring du Congrès a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Lettonie. Elle a chargé M. Jorge Sequeira, Portugal (L, SOC/V/DP), et Mme Gobnait Ni Mhuineacháin, Irlande (L, GILD), en tant que rapporteurs, d'élaborer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte en Lettonie. La délégation a reçu l'assistance de Mme Bríd Quinn, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Irlande), et du Secrétariat de la commission de monitoring. Les rapporteurs souhaitent remercier l'experte pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

6. La visite de suivi s'est tenue du 20 au 22 février 2024. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré le ministre des Finances et la ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional (MPEDR), la Présidente du Parlement national, le Président de la Cour constitutionnelle et la Médiatrice. La délégation s'est également entretenue avec les membres de la délégation lettone du Congrès et des représentants de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux. La délégation a rencontré le conseil municipal de Riga et s'est rendue dans les communes de Jurmala, Sigulda et Cesis. Le programme détaillé de la visite figure à l'Annexe I. La délégation souhaite remercier tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur accueil chaleureux et les informations précieuses qui lui ont été fournies pendant et après ses entretiens.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

7. La Lettonie est une république où le pouvoir législatif est exercé par la *Saeima* (Parlement), une chambre monocamérale composée de 100 représentants (article 5 de la Constitution). Les membres de la *Saeima* sont normalement élus tous les quatre ans, les dernières élections ayant eu lieu en 2022. La Constitution lettone a été adoptée le 15 février 1922. Les fondements de la démocratie y sont énoncés : la garantie des droits fondamentaux (chapitre VIII, articles 89 à 116), la séparation des pouvoirs et l'élection démocratique des députés (chapitre II, article 6) et du président (chapitre III, article 36). Aucun chapitre de la Constitution ne traite explicitement de l'autonomie locale en tant que telle. Les gouvernements de coalition sont la norme au niveau national en Lettonie. La coalition formée à la suite des élections législatives d'octobre 2022 a été remplacée en septembre 2023 par une nouvelle coalition dirigée par le parti Nouvelle Unité avec le parti des Progressistes de gauche et l'Union des Verts et des paysans, une coalition de groupes conservateurs. Il s'agit d'une coalition idéologiquement disparate, qui détient une courte majorité de 52 sièges au sein d'un parlement qui en compte 100, ce qui accentue les risques pour la stabilité politique. Jusqu'à présent, la coalition a travaillé en harmonie. L'économie lettone devrait connaître un léger rebond en 2024³, soutenu par une baisse de l'inflation. Le programme du gouvernement vise à faire de la Lettonie « un pays prospère, sûr et inclusif, qui se développera de manière durable au fil des changements démographiques, climatiques, technologiques et numériques »⁴. Cependant, le rapport par pays du BTI sur la Lettonie pour 2024 attire l'attention sur le fait que « les ministères fonctionnent souvent comme des fiefs privés contrôlés par des partis de la coalition, et la coopération entre ministères gouvernés par différents partis politiques tend à être plus compliquée à réaliser »⁵.

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

8. La structure territoriale de la Lettonie a une longue histoire qui remonte au IX^e siècle. Les communes rurales servant d'unités administratives ont été créées au XVI^e siècle, mais leur fonction d'entités autonomes a débuté au XVIII^e siècle. Après la création de la République de Lettonie en 1918, le gouvernement a conservé la division administrative et territoriale des districts (*apriņiki*) et des communes rurales (*pagasti*)⁶. Celles-ci ont ensuite été réformées sous l'occupation soviétique, avec l'introduction de 58 districts (*rajoni*) en 1950. Le nombre de districts a été progressivement réduit jusqu'à celui de 26 en 1967. Lors des premières élections locales de l'ère post-soviétique qui se sont tenues en 1994, le pays comptait au total 594 unités d'autorité locale. En 2008, le nombre de ces unités a été ramené de 548 à 118 (9 villes et 109 communes). Une nouvelle réforme administrative territoriale, de grande ampleur et controversée, a été mise en œuvre en Lettonie en 2021, réduisant sensiblement le nombre des unités d'autorité locale.

9. En Lettonie, une inquiétude s'exprime de longue date concernant le déclin démographique dans les régions du pays et les limitations de la capacité des collectivités locales qui en découlent. La réforme territoriale et administrative (ci-après, RTA), qui est entrée en vigueur après les élections locales de 2021, était fondée sur une nouvelle loi sur « les territoires administratifs et les zones de population » que le Parlement letton a adoptée, après de nombreux débats, le 10 juin 2020. La loi a été promulguée par le Président de la Lettonie douze jours plus tard. Elle visait à répondre aux préoccupations relatives à la capacité des collectivités locales en créant des communes plus grandes et davantage en mesure de fournir des services de meilleure qualité aux résidents locaux. Sa préparation et son adoption ont suscité de nombreuses controverses. Des manifestations publiques et des critiques d'experts ont mis en évidence des inquiétudes concernant le fait que la réforme ne prenait pas suffisamment en considération les intérêts locaux, tandis que plus de 800 amendements ont été soumis lors de l'examen de la loi par le Parlement.

10. À la suite d'allégations formulées en 2019 par l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (*Latvijas Pašvaldību savienība*, ALPLR), le Bureau du Congrès a décidé de la conduite d'une mission d'enquête en Lettonie, dont le but était d'enquêter sur des allégations de violations de la Charte dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la RTA. La délégation a conclu que la réforme visait, « par le biais de fusions obligatoires de communes et la dissolution des communes fusionnées ou absorbées par d'autres, (...) à supprimer 84 collectivités locales, soit plus de 60 % des collectivités

3. Voir : OCDE, *Economic Snapshot Latvia*, novembre 2023.

4. Voir : <https://eng.ism.lv/article/politics/politics/16.01.2024-latvian-government-approves-its-own-action-plan.a539151/>

5. Voir : <https://bti-project.org/en/reports/country-report/LVA#pos16>, consulté le 15 mars 2024.

6. Akmentiņa, L. (2023), voir : <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/latvia>, consulté le 15 mars 2024.

existant alors »⁷. Le rapport de la délégation décrivait le projet comme étant « probablement le projet de réforme territoriale le plus vaste et le plus important en Europe »⁸. Par la suite, le Congrès a adopté une recommandation invitant les autorités lettones à renforcer la responsabilité des collectivités locales en matière de gestion financière, à veiller à ce que le transfert de responsabilités au niveau local s'accompagne de ressources financières correspondantes et à fournir un cadre juridique plus précis pour les cas et les conditions dans lesquels ces conseils municipaux/urbains peuvent être suspendus⁹. Lors de la visite de suivi de 2024, des interlocuteurs ont indiqué que les turbulences de 2019 s'étaient calmées, ajoutant que « la politique est différente maintenant » et que « désormais le gouvernement nous écoute ».

11. La RTA de 2021 a réduit le nombre des unités d'autorité locale en Lettonie de 119 (neuf villes républicaines, dont Riga, et 110 *novadi* ou communes ordinaires) à 43 (sept collectivités locales de villes d'État, *valstspilsētas*, et 36 communes, *novadi*)¹⁰. Depuis le 1^{er} juillet 2021, la population des collectivités locales est en moyenne de 28 000 habitants. Les communes sont également divisées en 71 villes (*pilsētas*) et 512 paroisses (*pagasti*)¹¹. Un autre changement majeur a été la création de « villes d'État » (*valstspilsētas*) à la place des neuf « villes républicaines » (*republikas pilsētas*). Il s'agit de villes qui sont des territoires administratifs urbains, ayant des activités commerciales, des équipements de transport, des services collectifs et des infrastructures sociales et culturelles bien développés, ainsi qu'une population minimale de 25 000 habitants. Lors de la visite de suivi, des interlocuteurs ont souligné que le nouveau système de classification des zones de population du pays désigne les villes comme des centres de développement d'importance nationale, qui jouent un rôle central dans la promotion de la croissance économique et l'encouragement des initiatives de développement national. Les autres communes sont le résultat de la fusion souvent controversée de plusieurs territoires administratifs ruraux ou de villes urbaines et des territoires administratifs ruraux voisins. Malgré la distinction claire entre les villes d'État et les communes, leurs compétences et leurs sources de revenus sont les mêmes. Les sept villes d'État sont : Daugavpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rezekne, Rīga et Ventspils. En juin 2021, la Cour constitutionnelle de Lettonie a déclaré inconstitutionnelle l'intégration de la commune de Varakļani dans celle de Rezekne. En réponse à cette décision, la *Saeima* a décidé de maintenir l'existence de la commune de Varakļani en tant que 43^e unité d'autorité locale jusqu'en 2025. L'article 29 des dispositions transitoires de la loi sur les territoires administratifs et les zones de population¹² dispose que tous les quatre ans, à partir de 2022, le Cabinet des ministres doit présenter à la *Saeima* un rapport sur l'évolution de la situation socio-économique des communes et des régions administratives. Le rapport comprend également une évaluation des avantages et des inconvénients résultant de la RTA.

12. Les changements ont suscité des réactions mitigées et un certain ressentiment est encore perceptible du fait la consultation des représentants des collectivités locales n'a été que purement formelle lors de l'élaboration des réformes. Outre la RTA, divers changements législatifs et financiers ont été apportés, parmi lesquels : la loi sur les collectivités locales qui consolide la législation antérieure et institutionnalise les changements apportés aux structures et aux processus, la loi sur les référendums des collectivités locales qui, une fois mise en œuvre, facilitera une plus grande participation ou encore les ajustements à la répartition de l'IPP et de la taxe sur les ressources naturelles. La loi de 2022 sur les collectivités locales a, selon le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional (MPEDR), conduit à une amélioration de la capacité financière des communes et du modèle d'organisation des opérations municipales, qui réduit la possibilité d'une interprétation et d'une application différentes des normes juridiques et vise à une administration plus efficace et à une participation du public aux travaux des communes, ainsi qu'à une coopération entre celles-ci. Tous les interlocuteurs n'ont pas souscrit à cette description positive des effets de la réforme, évoquant plutôt une détérioration de divers aspects de l'administration locale dans certaines communes fusionnées et un effet marginal sur la vie des citoyens. Le ministère a également fait référence à une enquête sur l'impact initial de la loi sur les collectivités locales, à laquelle 29 communes sur 43, soit 67 %, ont participé, attribuant une note moyenne de 7/10 à la loi sur les collectivités locales. Cet enthousiasme

7. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie, CG-FORUM(2020)02-02final, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/rapport-d-enquete-sur-la-reforme-territoriale-en-lettonie-commission-d/1680a05b85>, consulté le 15 mars 2024.

8. Ibid.

9. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 447(2020), Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM(2020)02-02final, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

10. Auers, D., (2021), « *Continuity in change? Latvia's Local Governments after Regional Reform and Local Government Elections* », voir : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>, consulté le 15 mars 2024.

11. Voir la loi sur les territoires administratifs et les établissements humains, <https://likumi.lv/ta/id/315654#p41>, consulté le 15 mars 2024.

12. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/315654#p41>, consulté le 15 mars 2024.

n'est pas partagé par tous les interlocuteurs locaux rencontrés par la délégation du Congrès, dont certains ont souligné la perte d'identité locale, l'éloignement des élus et les changements financiers induits par la RTA.

13. Il existe également cinq conseils de développement des régions de planification (*Plānošanas reģiona attīstības padome*) élus par les représentants des collectivités locales dont les territoires administratifs constituent le territoire de la région de planification concernée. Ainsi, les régions de planification disposent de conseils régionaux élus au suffrage indirect, composés de représentants des communes, et servent d'organes de coopération intercommunale pour la coordination de l'aménagement du territoire, du développement économique, des transports publics et de la gestion des programmes d'investissement (y compris les fonds de l'Union européenne). Certains interlocuteurs ont appelé à la tenue d'élections directes dans les régions de planification. Celles-ci ont leurs propres droits et responsabilités en matière de propriété, de législation et d'administration. Initialement, la RTA a conféré aux régions de planification le statut de régions administratives chargées des compétences partagées du pouvoir central et des communes. Toutefois, à la suite des modifications apportées en décembre 2021, la disposition relative aux régions administratives a été supprimée de la loi.

Cadre constitutionnel et législatif

14. Bien que, comme indiqué ci-dessus, la Constitution de la Lettonie ne contienne pas de chapitre spécifique sur les collectivités locales, elle comporte quelques dispositions relatives aux collectivités locales. La plus importante est l'article 101, qui énonce des principes importants concernant les collectivités locales :

« Chaque citoyen letton a le droit, tel que garanti par la loi, de participer aux travaux de l'État et des collectivités locales et d'occuper un poste dans la fonction publique. Les autorités locales sont élues par les citoyens lettons et les ressortissants de l'Union européenne résidant de manière permanente en Lettonie. Tout citoyen de l'Union européenne ayant sa résidence permanente en Lettonie a le droit, conformément à la loi, de participer aux travaux des collectivités locales. La langue de travail des collectivités locales est le letton »¹³.

15. Ainsi, le principe de la démocratie locale directe et celui de la participation et de l'implication des citoyens dans les travaux des entités locales sont clairement énoncés. L'article 102 énonce également un droit important : « toute personne a le droit de former une association, un parti politique ou une autre organisation publique, ou d'y adhérer ».

16. Jusqu'à récemment, trois lois fondamentales (la loi de 1994 sur les collectivités locales, la loi de 1998 sur la réforme territoriale et administrative et la loi de 2002 sur le développement régional) encadraient l'administration locale en Lettonie. Parmi ces textes, le plus important de la législation lettone pour ce qui concerne l'autonomie locale est la loi sur les collectivités locales, adoptée en 1994 mais continuellement modifiée depuis lors. La loi de 2002 sur la structure de l'administration de l'État, qui a été critiquée par l'ALPLR comme ayant conduit à la subordination des collectivités locales au Cabinet des ministres, est également importante. La loi de 2022 sur les collectivités locales¹⁴, entrée en vigueur le 1er janvier 2023, a apporté plusieurs changements. Cette loi apporte une clarification et garantit une sécurité juridique sur de nombreux aspects de la gouvernance locale et consolide plusieurs lois antérieures. Elle codifie le système des collectivités locales, précise leurs compétences, régit leur organisation et leur administration interne, établit les formes de contrôle de leurs activités, leurs biens et leurs ressources financières et définit plusieurs formes d'association et de coopération. La loi de 2020 sur les territoires administratifs et les zones de population, sur laquelle la RTA s'est appuyée, a eu un impact sur les dimensions politique, administrative et sociale de la vie en Lettonie. La loi sur le référendum dans les collectivités locales¹⁵ doit entrer en vigueur le 1er septembre 2024. Elle vise à promouvoir la participation des résidents des collectivités locales à la prise de certaines décisions.

Élections locales

13. Voir : <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>, consulté le 15 mars 2024.

14. Appellation utilisée sur le site officiel Likuma.

15. <https://likumi.lv/ta/en/en/id/331194-local-government-referendum-law>

17. En Lettonie, les conseils municipaux sont élus à la proportionnelle pour un mandat de quatre ans. Un système de vote préférentiel est utilisé, donnant aux électeurs la possibilité d'indiquer leurs préférences dans la liste du parti qu'ils choisissent.

18. Les dernières élections locales ont eu lieu le 5 juin 2021, avec une participation de 327 950 électeurs, soit un taux de participation moyen de 34,01 %¹⁶. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, les élections locales de 2021 ont été celles où le taux de participation (34 %) a été le plus faible de l'histoire de la démocratie représentative en Lettonie.

Tableau 1. Taux de participation aux élections locales en Lettonie¹⁷

Année	1994	1997	2001	2005	2009	2013	2017	2021
Participation	58,5	56,8	61,9	52,9	53,8	46,0	50,4	34,0

19. Pour la campagne des élections locales de 2021, les principales préoccupations sociales, en particulier dans les zones urbaines, ont été les transports publics, les logements publics et la sécurité¹⁸. Toutefois, dans les régions rurales plus pauvres, les préoccupations concernaient le dépeuplement, la fourniture des services sociaux de base, en particulier les soins de santé et l'éducation, ainsi que le maintien des connexions avec les transports publics et la réparation des routes.

20. Les partis régionaux et les trois partis de la coalition au pouvoir ont obtenu de bons résultats¹⁹. Une évaluation internationale a conclu qu'à la suite des élections de 2021, « la politique des collectivités locales en Lettonie reste fragmentée, se caractérisant par un équilibre entre l'influence des petits partis régionaux et celle des partis nationaux et représentés au Parlement »²⁰. Des élections locales sont prévues en 2025.

2.2. Statut de la capitale

21. La capitale, Riga, a une superficie de 304 km² et une population de 614 618 habitants (2021)²¹. Son territoire est le siège de la région de planification de Riga et accueille la plupart des ministères et services administratifs de l'État, des ambassades étrangères et des délégations d'organisations internationales et régionales.

22. Malgré son importance administrative, politique et économique, Riga ne bénéficie pas d'un statut spécifique ou distinct en tant que capitale. Elle est régie par les lois et réglementations générales relatives aux collectivités locales. Lors de la visite, les interlocuteurs ont fait observer que, s'il est possible que l'octroi d'un statut spécial à Riga en tant que capitale soit de nature à améliorer son statut et son influence, il serait plus bénéfique qu'il s'accompagne d'un financement adéquat pour permettre à la ville de s'acquitter de ses tâches de manière efficace et indépendante.

23. L'article 8 de la loi sur les collectivités locales précise que Riga doit exercer un ensemble de fonctions spécifiques liées à l'État ou à l'intérêt national, parmi lesquelles les obligations suivantes :

- 1) assurer les conditions de l'accueil des délégations étrangères et des activités des missions diplomatiques, des organisations internationales et de leurs représentations accréditées en Lettonie, et entretenir les objets de représentation nationale appartenant à la collectivité locale qui leur est associée ;
- 2) participer à l'organisation d'événements d'importance internationale et nationale et au renforcement de l'image internationale de la capitale ;
- 3) participer à l'entretien et au développement des objets historiques d'importance nationale et internationale, des objets culturels et historiques d'importance nationale et aux infrastructures culturelles ;
- 4) participer à l'entretien et au développement des systèmes de communications et des infrastructures de transport de portée nationale.

16. <https://pv2021.cvk.lv/pub/en/election-results>

17. Données recueillies auprès de la Commission électorale centrale de Lettonie par Lilita Seimuskane, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (GEI)

18. Voir : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>, consulté le 15 mars 2024.

19. Voir FES : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>, consulté le 15 mars 2024.

20. *Ibid.*, p. 8.

21. <https://stat.gov.lv/en>

24. Le conseil municipal de Riga est composé de 60 conseillers qui peuvent, aux termes de l'article 2 du règlement de la commune urbaine de Riga, former des fractions (*frakcijas*) comptant au moins trois conseillers du même parti. Des élections municipales anticipées ont été organisées à Riga en août 2020 après une série de scandales de corruption qui avaient éclaboussé la capitale. Après une perquisition de son bureau par la police anticorruption lettone (KNAB), le maire de longue date de la ville, Nils Ušakovs (du parti social-démocrate « Harmonie » *Saskaņa*), a été suspendu de ses fonctions par la ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional. Les querelles internes qui ont suivi, tant au sein du parti social-démocrate « Harmonie » que parmi les autres petits partis du pouvoir municipal, ont conduit à une paralysie du processus décisionnel. Le parlement letton a finalement voté la destitution du conseil municipal de Riga et a désigné un administrateur temporaire jusqu'à ce qu'une élection anticipée puisse être convoquée. La Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de la loi en question²². Néanmoins, l'utilisation de ce pouvoir de révocation de la part de la *Saeima* est une source de préoccupation pour les interlocuteurs des collectivités locales qui soulignent le risque d'abus de pouvoir. Le conseil élu en 2020 est resté en place bien que le maire ait démissionné et que les partenaires de la coalition multipartite/aient changé au cours de l'été 2023, laissant la place au sein du conseil à une coalition multipartite/indépendante. La RTA n'a pas eu d'incidence sur Riga, dont les limites territoriales administratives n'ont pas changé. Lors de la réunion avec les rapporteurs, les interlocuteurs de la ville ont évoqué les innovations menées par Riga en matière de prestation des services sociaux, qui ont maintenant été reproduites par l'État.

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

25. La Lettonie a signé et ratifié la Charte le 5 décembre 1996, en déposant une déclaration indiquant les articles par lesquels le pays était lié. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 1997. Ces engagements ont été élargis en 1999, de sorte qu'actuellement la Lettonie est liée par la totalité de la Charte, à l'exception de l'article 9.8. La Lettonie n'a pas limité le champ d'application de la Charte à une partie de son territoire ni à une catégorie de collectivités territoriales.

26. En Lettonie, les actes de droit international priment sur la législation et les réglementations internes, à l'exception de la Constitution. L'article 16, paragraphe 2, de la loi relative à la Cour constitutionnelle habilite cette dernière à examiner les affaires portant sur la conformité des accords internationaux signés ou conclus par la Lettonie avec la Constitution. Son article 16, paragraphe 6, permet à la Cour d'examiner la compatibilité des actes juridiques nationaux subconstitutionnels avec les traités internationaux qui lient la Lettonie. Le rapport de suivi de 2018 sur la démocratie locale et régionale en Lettonie affirmait que, « par sa défense et son affirmation de cette position, la Cour constitutionnelle de Lettonie est probablement, de toutes les cours constitutionnelles européennes, celle qui garantit le mieux l'applicabilité et l'efficacité de la Charte »²³.

2.4. Précédents rapports et recommandations du Congrès

27. Depuis 1998, le Congrès a rendu compte de plusieurs aspects de la démocratie locale en Lettonie, notamment dans les documents suivants :

- le rapport CG (5)5 et la recommandation 47(1998) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie ;
- le rapport d'information CG/INST(12)3 de 2005 sur la démocratie locale et la participation des non-citoyens à la vie publique et politique au niveau local en Lettonie ;
- la recommandation 257(2008) « sur la démocratie locale en Lettonie : la participation des non-citoyens lettons à la vie publique et politique au niveau local » ;
- le rapport CG(21)16 et la recommandation 317(2011) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie ;
- le rapport CG34(2018)11 et la recommandation 412(2018) sur la démocratie locale et régionale en Lettonie ;
- le rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM(2020)02-02final et la recommandation 447(2020) correspondante.

22. La décision peut être consultée à l'adresse : https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2020/03/2020-16-01_Judgment.pdf

23. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur la démocratie locale et régionale en Lettonie, CG34(2018)11, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168079c837>, paragraphe 146, consulté le 15 mars 2024.

28. Le rapport de suivi de 2018²⁴ appelait une attention particulière sur les aspects suivants :

- l'instabilité des finances locales et l'autonomie budgétaire limitée des collectivités locales ;
- les améliorations à apporter au système de péréquation ;
- les insuffisances du système de consultation ;
- la pratique de « surréglementation » et la nécessité de clarifier les compétences locales ;
- la catégorie de la population dénommée les « non-citoyens », qui fait toujours partie de la société lettone sans être autorisée à voter aux élections locales.

29. Le rapport de suivi appelait la Lettonie 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.

30. Le rapport d'enquête de 2020 sur la réforme territoriale en Lettonie, qui portait sur les allégations formulées par l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux (ALPLR), critiquait sans équivoque « l'absence de consultation en temps utile et de manière appropriée des autorités locales concernées, de l'association nationale et des résidents des communes concernées lors de la planification et de la mise en œuvre de la réforme ; la réduction de l'autonomie financière des autorités locales suite à certaines décisions financières et budgétaires du gouvernement central concernant le budget national pour 2020 dont les budgets locaux font partie ; et les cas répétés d'ingérence du gouvernement central dans la vie institutionnelle de la ville de Riga »²⁵.

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

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

31. L'article 2 de la Charte vise à garantir que les principes de l'autonomie locale soient inscrits dans le système juridique et/ou constitutionnel des États signataires. En Lettonie, le principe de l'autonomie locale n'est pas expressément mentionné dans la Constitution. Cependant, aux termes du chapitre 1 de la Constitution, le pouvoir souverain de l'État de Lettonie est dévolu au peuple lettone. L'article 101 fait référence aux principes de la participation citoyenne et de la démocratie locale directe et dispose que « tout citoyen lettone a le droit, conformément à la loi, de participer aux affaires de l'État et des autorités locales et d'occuper un poste dans la fonction publique. Les autorités locales sont élues par les citoyens lettons et les ressortissants de l'Union européenne résidant de manière permanente en Lettonie. »

32. La Lettonie est liée par l'ensemble de la Charte, à l'exception de son article 9.8. Dans le pays, les actes de droit international priment sur la législation et les réglementations internes, à l'exception de la Constitution. La Charte étant un acte de droit international ratifié par la Lettonie, elle est directement applicable. Par conséquent, malgré l'absence de mention explicite du principe de l'autonomie locale dans la Constitution lettone, la Cour constitutionnelle proclame ce principe à plusieurs reprises dans sa jurisprudence. Par exemple, dans la décision rendue dans l'affaire n° 2017-32-05 (paragraphe 11), la Cour constitutionnelle affirme que la totalité des exigences minimales, ou le principe de l'autonomie, comprend : 1) l'existence d'une autorité locale et 2) la légitimation démocratique directe de celle-ci. Elle crée donc la base juridique de l'existence institutionnelle et des activités fonctionnelles des collectivités locales. La Cour constitutionnelle a confirmé de manière répétée la prédominance de la Charte dans l'ordre juridique lettone, dans des arrêts tels que ceux qu'elle a rendus dans l'affaire n° 22-41-01 et l'affaire n° 2021-43-01.

24. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur la démocratie locale et régionale en Lettonie, CG34(2018)11, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

25. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM(2020)02-02final et Recommandation 447(2020), commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

33. Les précédents rapports de suivi sur la Lettonie faisaient référence à des lois et des documents qui reconnaissent implicitement le principe de l'autonomie locale. Plus récemment, la loi sur les collectivités locales adoptée le 20 octobre 2022 énonce dans son chapitre 2 que « la collectivité locale est une entité publique dérivée - une administration locale - qui dispose d'un organe de décision élu par les résidents - un conseil - et qui assure de manière indépendante l'exercice des fonctions et des tâches spécifiées dans des actes juridiques dans l'intérêt des résidents de son territoire administratif »²⁶. Ainsi, les rapporteurs estiment que, en droit, la Lettonie défend le principe selon lequel les autorités locales doivent jouir d'une « autonomie » ou d'une auto-administration (*pašvaldības*).

34. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 2 de la Charte est formellement respecté en Lettonie. Ils estiment qu'il convient d'inscrire explicitement le principe de l'autonomie locale au niveau constitutionnel.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

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.

3.2.1 Article 3.1

35. L'article 3, paragraphe 1, de la Charte requiert d'examiner si, en droit et en pratique, les collectivités locales ont le droit, la capacité et la possibilité de gérer une part importante des affaires publiques dont elles ont la responsabilité et quelles affaires, selon les termes du Commentaire contemporain sur la Charte, « peuvent être gérées au niveau local »²⁷.

36. Selon la loi sur les collectivités locales de 2022, les collectivités locales de Lettonie disposent de compétences diverses : 1) les compétences autonomes, à savoir les fonctions autonomes et les initiatives facultatives mises en œuvre en tant que fonctions autonomes et 2) les compétences assignées, à savoir les tâches administratives déléguées.

37. Les compétences spécifiques des collectivités locales, décrites dans l'article 4 de la loi sur les collectivités locales, sont les suivantes :

- 1) organiser la gestion de l'eau, l'approvisionnement en chauffage et les services de gestion des déchets municipaux pour les habitants, indépendamment de la propriété du fonds de logement ;
- 2) veiller à l'amélioration et à la propreté sanitaire du territoire administratif de la collectivité locale (éclairage et entretien des zones destinées à un usage public ; aménagement et entretien des parcs, des places et des espaces verts ; mesures de prévention des inondations ; établissement et entretien des cimetières et des lieux d'inhumation des animaux morts) ; définir également les exigences relatives à l'entretien des territoires et des structures, dans la mesure où elles sont liées à la sécurité publique, au maintien de la propreté sanitaire et à la préservation du paysage urbain ;
- 3) assurer la construction, l'entretien et la gestion des routes appartenant à la collectivité locale ;
- 4) prendre en charge l'éducation des habitants, y compris l'enseignement obligatoire et la mise à disposition de l'enseignement préscolaire, secondaire, professionnel et thématique et de l'éducation des adultes ;

26. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums>, consulté le 15 mars 2024.

27. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », (Commentaire contemporain), CG-FORUM (2020)02-05final, 7 décembre 2020, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e>, p. 11.

- 5) proposer aux habitants une offre culturelle diversifiée et la possibilité de participer à la vie culturelle, contribuer à la préservation du patrimoine culturel sur le territoire de la collectivité locale et soutenir les activités culturelles ;
 - 6) veiller à la santé des habitants, à savoir prendre des mesures pour promouvoir un mode de vie sain et organiser la disponibilité des services de soins de santé ;
 - 7) promouvoir le développement du sport, y compris l'entretien et le développement des structures sportives de la collectivité locale, soutenir les athlètes et les clubs sportifs, y compris professionnels, et apporter un soutien à l'organisation de manifestations sportives ;
 - 8) mener des actions en faveur de la jeunesse ;
 - 9) garantir aux habitants un soutien dans la résolution des problèmes sociaux, ainsi que la possibilité de bénéficier d'une assistance sociale et de services sociaux ;
 - 10) aider les habitants à résoudre leurs problèmes de logement et promouvoir la création, l'entretien et la modernisation du fonds de logement ;
 - 11) mettre en œuvre la protection des droits et des intérêts des enfants et des personnes sous tutelle ;
 - 12) faciliter et soutenir l'activité économique sur le territoire administratif de la collectivité locale ;
 - 13) délivrer des permis et des licences pour les activités commerciales ;
 - 14) participer à l'action en faveur de l'ordre et de la sécurité publics, notamment en créant et en finançant la police municipale ;
 - 15) conformément au plan d'aménagement du territoire de la collectivité locale, décider de l'utilisation des sols et de leur aménagement ;
 - 16) veiller au respect de l'État de droit dans les procédures administratives liées au processus de construction ;
 - 17) procéder à l'enregistrement des actes d'état civil ;
 - 18) prendre des mesures en matière de protection civile et de gestion des catastrophes, dans le domaine de la sécurité incendie et de la lutte contre les incendies ;
 - 19) organiser les services de transport public ;
 - 20) faciliter l'administration et la gestion durables du capital naturel et déterminer les procédures d'utilisation des biens de la collectivité locale à des fins publiques, sauf disposition contraire de la législation ;
 - 21) garantir la disponibilité de services de dégrisement ;
 - 22) contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.
38. L'État partage avec les collectivités locales des responsabilités dans les domaines suivants :
- l'aménagement du territoire ;
 - la gestion des infrastructures ;
 - la politique économique et le développement ;
 - la protection sociale ;
 - l'éducation scolaire ;
 - la culture²⁸.

28. Voir : <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Latvia.aspx>, consulté le 15 mars 2024.

39. Par conséquent, la législation lettone donne aux communes le pouvoir de réglementer et de gérer « une part importante des affaires publiques ». Le chapitre III de la loi de 2022 sur les collectivités locales²⁹, dans son article 10, définit de nombreuses compétences du conseil municipal, telles que l'adoption de réglementations contraignantes, la formulation et l'approbation de plans et de politiques publiques, la décision de scinder ou de fusionner le territoire administratif, l'établissement et la réorganisation de l'administration municipale, etc. Les communes ont le droit de créer des associations ou fondations et des sociétés de capitaux, d'acquérir et d'exproprier des biens meubles et immeubles, de privatiser des installations appartenant à la collectivité locale, de conclure diverses transactions, d'introduire certaines taxes locales et d'en déterminer le taux, de décider des taux d'imposition et des allègements fiscaux, d'intenter des actions en justice et de déposer des plaintes auprès d'institutions administratives³⁰.

40. Les conseils peuvent édicter des règlements contraignants afin d'assurer l'exercice des fonctions autonomes. Les réglementations contraignantes assurant l'exercice des fonctions autonomes d'une collectivité locale peuvent prévoir le droit de la collectivité locale d'édicter des actes administratifs établissant des obligations légales et définissant les infractions administratives et les sanctions administratives qui s'y appliquent. Les autorités locales de Lettonie peuvent approuver des réglementations locales sur un large éventail de sujets, tels que les bâtiments et l'urbanisme, la protection et l'entretien des forêts et des eaux publiques, les marchés et le commerce de rue, l'ordre public, la protection des animaux domestiques et l'organisation des transports publics.

41. La part des dépenses des collectivités locales dans le budget national consolidé des administrations publiques est considérée au niveau international comme un indicateur de l'importance du rôle des collectivités locales. La Lettonie se classe en-dessous des pays scandinaves, mais légèrement au-dessus des autres États baltes et plus haut que la plupart des États d'Europe de l'Est. La figure 1 illustre la position relative de la Lettonie en ce qui concerne les dépenses des administrations locales.

Figure 1 Dépenses des administrations infranationales

Pays	% du PIB	% des dépenses publiques
LETTONIE	10,8	24,59
Lituanie	9,1	24,2
Estonie	10,1	24,4
OCDE 38	16,9	37,1
UE 27	17,8	34,5

Source : OCDE Nuancier 2023

42. Une mission d'enquête menée par le Congrès en 2019³¹ (voir page 7), qui soulignait des inquiétudes au sujet de la RTA, mentionnant la centralisation, la consultation limitée et la diminution de l'autonomie budgétaire locale, a conclu que les ressources « propres » des communes restaient insuffisantes et que leur financement dépendait trop des priorités budgétaires du gouvernement, deux aspects qu'elles percevaient comme étant contraires à l'article 3.1.

43. Lors de cette visite de suivi, les interlocuteurs ont soulevé les questions de la dépendance permanente des collectivités locales vis-à-vis du financement central pour la mise en œuvre de leurs compétences, de la proportion élevée des subventions réservées à une tâche spécifique, des possibilités limitées pour les collectivités locales de tirer parti des ressources propres et de la situation financière difficile de certaines communes qui peinent à équilibrer leur budget. Certains interlocuteurs ont déclaré qu'ils considéraient que les collectivités locales étaient limitées par les exigences de l'État. L'ALPLR affirme que la nouvelle loi sur les collectivités locales prévoit de restreindre les initiatives facultatives des collectivités locales. L'Association a également évoqué l'excès de réglementation et la tendance à attendre une plus grande uniformité dans les services locaux, qu'elle perçoit comme une réduction de la marge de manœuvre des collectivités locales.

44. Les rapporteurs considèrent que les dispositions législatives attribuant une part importante des affaires publiques aux collectivités locales de Lettonie satisfont aux exigences de l'article 3, paragraphe 1. Toutefois, ils estiment que, dans la pratique, certaines collectivités locales n'ont toujours

29. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums>, consulté le 15 mars 2024.

30. Akmentiņa, L. 2023, voir : <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/latvia>, consulté le 15 mars 2024.

31. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Mission d'enquête en Lettonie : La Commission de suivi préoccupée par les conditions de mise en œuvre de la réforme territoriale*

pas la capacité de gérer efficacement une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale, en raison de ressources financières insuffisantes. Cette contrainte est encore aggravée par le contrôle administratif et financier assez étroit exercé par l'État (qui sera évoqué plus longuement dans l'analyse des articles 9 et 8.3 de la Charte), en particulier les règles détaillées du Cabinet des ministres.

45. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 3.1 est partiellement respecté.

3.2.2 Article 3.2

46. D'après l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées, et l'autonomie locale n'implique pas un simple transfert de pouvoirs et de responsabilités des autorités centrales à une collectivité locale, mais exige également que cette dernière transmette et exprime, directement ou indirectement, la volonté de la population locale. Cet article indique également que les formes directes et participatives de la démocratie jouent un rôle complémentaire à celui des formes représentatives de la démocratie.

47. En Lettonie, la loi de 2022 sur les collectivités locales définit la structure institutionnelle de l'administration locale et dispose que les conseils doivent être composés de conseillers élus, dont le nombre est déterminé par la loi sur l'élection des conseils des collectivités locales. L'article 27 de la loi de 2022 précise que le conseil doit prendre des décisions lors d'une réunion où le quorum est atteint. Le conseil local est l'organe délibératif et décisionnel. Ses membres sont élus directement par les citoyens des communes pour un mandat de quatre ans, dans le cadre d'élections au suffrage égal, direct, secret et proportionnel. Un scrutin de liste à la représentation proportionnelle avec un seuil de 5 % est en place. Depuis 2020, les listes de candidats aux élections municipales ne peuvent plus être soumises par des associations d'électeurs, mais uniquement par les partis politiques enregistrés, par les associations enregistrées de partis politiques enregistrés ou par deux ou plusieurs partis politiques enregistrés qui n'ont pas adhéré à une association enregistrée de partis politiques. Seules les listes de candidats des partis politiques enregistrés sont valides. Cette disposition a suscité des critiques de la part de certains interlocuteurs qui ont estimé que les associations d'électeurs devraient être autorisées à désigner des candidats, ce qui éviterait un monopole des partis politiques. Toutefois, la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de certains aspects de ce système³². Les sièges sont attribués selon la méthode de Saint-Lagüe pour déterminer la liste gagnante. Ensuite, au sein de chaque liste, les votes sont comptabilisés pour déterminer quel candidat de chaque liste a reçu le plus grand nombre de voix.

48. Le nombre de membres du conseil municipal est indexé sur la population de la commune. Pour les élections locales de 2021 :

- 15 conseillers municipaux ont été élus dans des communes comptant jusqu'à 30 000 habitants ;
- 19 conseillers municipaux, dans les communes comptant entre 30 001 et 60 000 habitants ;
- 23 conseillers municipaux, dans les communes comptant plus de 60 000 habitants ;
- 13 conseillers municipaux ont été élus dans des villes comptant jusqu'à 50 000 habitants et
- 15 conseillers municipaux, dans des villes de plus de 50 000 habitants³³.

49. Les élections sont organisées conformément à la loi sur l'élection des conseils locaux (adoptée à l'origine en 1994 et modifiée pour la dernière fois en 2022). Les citoyens de la Lettonie et des autres États membres de l'Union européenne âgés de plus de 18 ans ont le droit de participer aux élections locales. Tous les électeurs doivent être inscrits sur le registre électoral. Les citoyens de l'Union européenne doivent être inscrits au registre de la population lettone 90 jours avant les élections pour pouvoir participer aux élections locales en Lettonie. Les électeurs ont le droit de voter dans la circonscription où ils ont leur lieu de résidence enregistré 90 jours avant le jour de l'élection ou dans la commune où ils possèdent un bien immobilier.

50. Les conseils locaux lettons élisent le maire, qui dirige et organise les travaux du conseil local. Le maire représente l'entité locale dans divers forums et pour les procédures formelles. La loi sur les collectivités locales prévoit d'autres organes tels que les commissions permanentes, et oblige les conseils à créer une commission des finances, une commission du développement et des commissions chargées des questions sociales, éducatives et culturelles. Les conseils peuvent également créer d'autres commissions, dont tous les membres doivent être élus parmi les conseillers municipaux. Les

32. Voir : https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=/wp-content/uploads/2014/01/2014-03-01_Spriedums_ENG.pdf.

33. Voir : <https://www.cvk.lv/en/article/cec-determines-number-councillors-be-elected-municipal-elections-0>, consulté le 15 mars 2024.

commissions permanentes préparent des projets de décision pour le conseil local. Les conseils prennent des décisions politiques importantes concernant la commune ou la ville, reflétant les diverses compétences juridiques des conseils. Ces décisions portent notamment sur le budget local, les règlements locaux contraignants de portée générale, les plans économiques et de développement locaux, les règlements internes locaux, le plan directeur local, la désignation des rues et des lieux publics et la rémunération des membres du conseil et du maire. Les sessions du conseil sont publiques (sauf dans les cas prévus par la loi). Les collectivités locales doivent assurer une transmission audiovisuelle en direct de la réunion du conseil sur leur site web officiel.

51. Outre les procédures de démocratie directe, les collectivités locales lettones proposent diverses possibilités de démocratie participative. Jusqu'à récemment, bon nombre de ces activités avaient un caractère spécifique et présentaient d'importantes variations entre les communes. La nouvelle loi sur les collectivités locales comprend un chapitre distinct (chapitre VI) sur la participation de la société aux travaux des collectivités locales, qui élargit considérablement la base juridique de la participation citoyenne. Parmi ces instruments figurent (a) les référendums locaux, régis par la loi sur les référendums des collectivités locales, (b) les soumissions collectives, (c) l'implication directe des résidents dans l'allocation de 0,5 % des dépenses municipales annuelles par le biais d'un processus de budgétisation participative, (d) les comités et commissions consultatifs, e) les débats publics et l'information des citoyens ou f) les conseils de résidents. Concernant ces derniers, l'article 58 de la loi sur les collectivités locales dispose que « dans le but d'assurer la représentation des intérêts des habitants des collectivités locales et l'aménagement du territoire local en favorisant la coopération mutuelle et l'action coordonnée des habitants pour le bien commun, des autorités locales consultatives, les conseils de résidents, peuvent être établies au sein de l'administration locale ». Les conseils municipaux sont tenus d'adopter le règlement du conseil de résidents, une réglementation contraignante qui détermine les conditions d'établissement et de fonctionnement de ces organes. Certains interlocuteurs ont exprimé leur déception quant au caractère facultatif et au rôle consultatif des conseils de résidents.

52. Une plateforme en ligne innovante appelée *Mana Balss* (Ma voix) permet aux citoyens de formuler et de diffuser des initiatives citoyennes par voie numérique. En 2022, la plateforme a soumis 23 initiatives au Parlement et 14 aux collectivités locales. Huit de ces initiatives ont été intégrées dans la législation, portant sur des questions telles que la protection des animaux et la politique de recyclage. En outre, trois initiatives ont obtenu le soutien de collectivités locales³⁴.

53. La loi sur le référendum dans les collectivités locales doit entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2024. Son objectif, tel qu'il est énoncé dans son article premier, est de « promouvoir la participation des résidents des collectivités locales à la prise de décision sur des questions d'importance locale »³⁵. Elle permet d'organiser un référendum sur trois sujets : la stratégie de développement durable de la collectivité locale ; les décisions du conseil par lesquelles la commune propose la construction d'un nouveau bâtiment public ; la dissolution du conseil municipal. L'ALPLR a critiqué le champ d'application limité de la nouvelle loi, estimant qu'elle ne permet pas d'organiser la prise de décision sur des questions importantes concernant les collectivités locales.

54. Le règlement n° 769 de 2023 du Cabinet des ministres détermine la procédure que celui-ci doit suivre pour la coordination avec les collectivités locales sur les questions qui touchent aux intérêts de la totalité d'entre elles. Cette coordination est prévue pour les projets de loi et les projets de règlements du Cabinet des ministres qui concernent les collectivités locales, ainsi que pour le processus annuel de détermination du budget.

55. Il ressort clairement de ce qui précède qu'en Lettonie les principes de la démocratie locale (représentative et directe) qui sous-tendent l'article 3, paragraphe 2, sont respectés. Les rapporteurs considèrent que la situation en Lettonie est conforme à l'article 3.2.

34. Voir : <https://bti-project.org/en/reports/country-report/LVA#pos16>, consulté le 15 mars 2024.

35. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/331194-vietejo-pasvaldibu-referendumu-likums>, consulté le 15 mars 2024.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

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.

3.3.1 Article 4.1

56. Ce paragraphe de la Charte requiert, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi, de manière à garantir leur prévisibilité, leur continuité et la protection de l'autonomie locale.

57. Contrairement à celle de nombreux autres pays, la Constitution de la Lettonie ne contient pas de chapitre spécifique sur les structures ou les pouvoirs des collectivités locales. Toutefois, comme cela a été mentionné précédemment, l'article 101 de la Constitution énonce des principes importants relatifs à l'administration locale. Comme en témoignent ses arrêts, la Cour constitutionnelle considère l'article 101 relatif à la participation des citoyens aux activités des collectivités locales comme une garantie de l'autonomie locale. En outre, la Charte européenne de l'autonomie locale offre directement une protection supplémentaire à l'administration locale; du fait que les actes de droit international priment sur la législation et la réglementation nationales de la Lettonie, à l'exception de la Constitution.

58. Les structures et les pratiques des collectivités locales en Lettonie s'appuient sur une série de lois. Actuellement, la législation lettone la plus importante en matière d'autonomie locale est la loi de 2022 sur les collectivités locales (qui a remplacé la loi de 1994 révisée à de multiples reprises), dont les amendements les plus récents ont été promulgués en mars 2024³⁶. Jusqu'à son abrogation en octobre 2022, la loi sur les collectivités locales, adoptée en 1994, énonçait les règles générales et la base économique du fonctionnement des collectivités locales lettones, la compétence des collectivités locales, du conseil et de ses institutions, les droits et les devoirs du président du conseil, les relations des collectivités locales avec le Cabinet des ministres et les ministères, ainsi que les règles générales applicables aux relations entre les collectivités locales. Les dispositions actuelles traitant de ces questions figurent dans la loi de 2022 sur les collectivités locales. Comme le conclut Ikstens, « la répartition générale des pouvoirs et des fonctions municipales est restée en grande partie inchangée »³⁷. La loi dispose que les initiatives facultatives peuvent être planifiées et financées par les communes si cela n'entrave pas l'exercice des fonctions autonomes et des tâches administratives déléguées. L'article 10, alinéa 19, de la loi de 2022 sur les collectivités locales permet aux conseils de « prendre des décisions concernant les procédures applicables à l'exercice des fonctions autonomes des collectivités locales et à la désignation des fonctionnaires responsables de cet exercice ». La réglementation des divisions territoriales a subi de nombreux changements, de la loi de 1998 sur la réforme territoriale et administrative à la loi de 2020 sur les territoires administratifs et les zones de population³⁸, une nouvelle loi qui a institutionnalisé les unités actuelles de l'administration locale.

36. Voir : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/336956-local-government-law>, consulté le 15 mars 2024. Voir aussi : <https://likumi.lv/ta/id/350992-grozijumi-pasvaldibu-likuma>, consulté le 21 mai 2024.

37. Ikstens, J. (2023), *Latvia: Political Developments and Data in 2022*. European Journal of Political Research Political Data Yearbook, 62: 309-325, voir : <https://doi.org/10.1111/2047-8852.12393>, consulté le 15 mars 2024.

38. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/315654>, consulté le 15 mars 2024.

59. Le « Cabinet des ministres » est le nom attribué à l'origine au gouvernement dans la Constitution lettone de 1922 et rétabli en 1993. Les collectivités locales sont soumises aux règlements adoptés par le Cabinet des ministres, car ceux-ci sont en règle générale des actes juridiques contraignants, qui s'appliquent à toute personne et à toute institution du pays. Parmi les récentes réglementations importantes affectant les collectivités locales, on peut citer le Règlement n° 386 du Cabinet des ministres du 15 juin 2021 « Règles modifiant le statut du centre administratif, du village et de la ville, et visant à déterminer, modifier et mettre à jour les limites territoriales des districts et des villages » et le Règlement n° 769 du Cabinet des ministres du 19 décembre 2023 « Procédure à suivre par le Cabinet des ministres pour la coordination avec les collectivités locales sur les questions qui touchent aux intérêts de la totalité d'entre elles ». Certains interlocuteurs suggèrent que l'excès de réglementation s'accroît puisque les tâches des collectivités locales sont décrites en détail dans les règles adoptées par le Cabinet des ministres.

60. La loi de 2022 sur les collectivités locales établit une distinction claire entre les compétences autonomes, facultatives et attribuées. Elle établit également des règles générales concernant l'organisation des travaux, l'élection des présidents et des commissions, les fonctions des présidents et des directeurs exécutifs, le contrôle des comptes, les biens, la coopération intercommunale, etc. Les pouvoirs et les responsabilités des collectivités locales de Lettonie sont définis par la loi, bien que des divergences d'interprétation apparaissent parfois entre les niveaux et entre les acteurs politiques et administratifs, comme l'ont montré les diverses discussions au cours de la visite de suivi et les observations adressées aux rapporteurs au cours de la procédure de consultation.

61. Les rapporteurs considèrent que la situation en Lettonie est conforme à l'article 4, paragraphe 1.

3.3.2 Article 4.2

62. L'article 4, paragraphe 2, exige que les autorités locales aient le droit de prendre des initiatives sur les questions qui ne sont pas explicitement exclues de leur compétence par la loi. Il prévoit également que ces autorités doivent aussi avoir « toute latitude pour exercer leur initiative », ce qui exclut donc d'éventuelles restrictions qui pourraient découler de règles de gestion, financières et budgétaires requérant une solide base légale pour engager des dépenses. L'article 4.2 met également l'accent sur la nécessité de clarifier la manière dont la responsabilité est partagée entre les organes locaux et nationaux.

63. La loi de 2022 sur les collectivités locales attribue à ces dernières un ensemble de compétences autonomes. Son article 5, paragraphe 3, dispose que « les initiatives facultatives doivent être planifiées et un financement est fourni pour leur réalisation si elles n'interfèrent pas avec l'exercice des fonctions autonomes et des tâches administratives déléguées relevant de la compétence des collectivités locales ». Les interlocuteurs des collectivités locales ont souligné que, dans la pratique, l'autonomie des collectivités locales est limitée par des ressources insuffisantes et par le nombre croissant de tâches obligatoires et de normes établies au niveau central pour certaines tâches assignées. L'article 6 de la loi sur les collectivités locales dispose que « lorsqu'une mission administrative est déléguée, le financement nécessaire à son exécution doit être fourni aux collectivités locales ». Le financement est assuré, mais les versements ne correspondent pas toujours à l'ensemble des coûts supportés au niveau local, par exemple les coûts non salariaux de la police municipale. Certains interlocuteurs ont fait observer que « le MPEDR dresse une liste des différentes initiatives facultatives que les autorités locales peuvent mettre en œuvre non pas pour développer leur diversité, mais dans le but de réduire l'éventail de ces initiatives ». Les interlocuteurs du MPEDR affirment que les collectivités locales mettent en œuvre des initiatives facultatives sur leur propre budget et choisissent elles-mêmes celles qu'elles souhaitent mettre en œuvre. Il a également été souligné que, dans l'intérêt public, il est nécessaire de préciser dans des textes de loi détaillés les conditions et la procédure d'exercice de certaines compétences. Ainsi, la marge de manœuvre des collectivités locales dépend du domaine concerné. La tâche consistant à s'occuper des jeunes à risque a été citée comme l'une de celles dont on ne sait pas précisément à quel niveau elle doit être assurée. De même, il a été souligné que si les hôpitaux peuvent appartenir à des villes, les services qu'ils doivent fournir sont principalement attribués par le pouvoir central, ce qui réduit la marge de manœuvre locale. Les interlocuteurs du MPEDR ont expliqué cette implication de l'État en affirmant que la loi sur les collectivités locales dispose qu'il peut assumer une tâche qui fait partie de la fonction autonome des collectivités locales, en respectant le principe de subsidiarité et de proportionnalité. Cela signifie qu'une tâche administrative qui fait partie de cette fonction est accomplie par une entité qui est plus proche du citoyen et peut accomplir la tâche plus efficacement ».

64. Certains interlocuteurs ont mentionné une évolution vers une réglementation excessive du fait que les tâches des collectivités locales sont souvent décrites en détail dans les règles adoptées par le Cabinet des ministres. Au cours de la procédure de consultation, l'ALPLR a également dénoncé une réglementation excessive des questions locales au moyen de règlements du Cabinet des ministres. Les questions de l'autonomie et de l'excès de réglementation ont également été évoquées par des observateurs extérieurs. Le rapport SGI 2022 pour la Lettonie³⁹ sur les Indicateurs de gouvernance durable affirme que « le gouvernement central a tendance à réglementer de manière excessive, une pratique qui peut avoir une incidence négative sur l'autorité discrétionnaire des collectivités locales »⁴⁰. La même publication cite l'avertissement du Conseil consultatif stratégique du président selon lequel la réglementation excessive empiète gravement sur l'autonomie des collectivités locales. Le Conseil a appelé à limiter la bureaucratisation et à réduire le volume des règlements régissant les fonctions attribuées en tant que compétences autonomes. Les interlocuteurs nationaux et locaux du secteur ont dénoncé l'excès de réglementation et les restrictions qui limitent directement et indirectement l'autonomie des collectivités locales.

65. Les dépenses liées à l'exécution de certaines des tâches gouvernementales imposées aux communes ne sont pas entièrement couvertes par le budget de l'État en raison d'un manque d'anticipation des coûts totaux. Certains aspects de la réforme scolaire et les coûts non salariaux de la police municipale ont été cités en exemple. Les interlocuteurs du secteur des collectivités locales affirment que ces déficits limitent les dépenses discrétionnaires des communes.

66. Les rapporteurs considèrent que la loi, notamment l'article 5 de la loi sur les collectivités locales, garantit aux collectivités locales lettones une marge de manœuvre pour mettre en œuvre leurs initiatives. Toutefois, dans la pratique, des normes de service fixées au niveau central pour les tâches assignées, des déficits de financement et la nécessité d'adapter les dépenses locales aux priorités budgétaires de l'État ont un impact négatif sur ce pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, les rapporteurs affirment que l'article 4.2 est partiellement respecté en Lettonie.

3.3.3 Article 4.3

67. Cet article renforce le principe de subsidiarité, qui vise à assurer que les décisions soient prises au niveau le plus approprié. La Charte exige en effet que les responsabilités publiques soient exercées au plus près des citoyens. Ce principe est considéré dans le Commentaire contemporain comme revêtant « une importance capitale pour la protection des collectivités locales contre les tendances à l'expansion et à la recentralisation, lesquelles menacent de vider l'autonomie locale de sa substance ».

68. En Lettonie, la subsidiarité existe à la fois dans le sens des niveaux d'autorité publique supérieurs et inférieurs. La section du chapitre 2 de la loi de 2022 sur les collectivités locales, qui traite de leurs compétences autonomes, se termine par une disposition qui soutient le principe de subsidiarité : « l'État peut prendre en charge l'exécution d'une mission relevant de la fonction autonome des collectivités locales dans les cas et selon les procédures prévus par la loi en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité ». La loi sur la structure administrative de l'État inclut le principe de subsidiarité parmi les dix grands principes de l'administration publique.

69. L'examen national volontaire (ENV) de 2022 sur la conformité de la Lettonie avec les Objectifs de développement durable présente le système de planification comme illustrant la subsidiarité, déclarant que « le système de planification letton est décentralisé et respecte le principe de subsidiarité. L'action spécifique est initiée par le niveau de planification le plus proche du problème à résoudre. Le gouvernement national s'occupe des questions qui ne peuvent pas être traitées de manière optimale au niveau local, collectif ou individuel. Les pouvoirs nationaux et locaux soutiennent et encouragent les initiatives citoyennes »⁴¹.

70. L'article 2.1 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose qu'« une collectivité locale est une entité publique dérivée, c'est-à-dire une administration locale, dotée d'un organe de décision, un conseil, élu par les habitants et qui assure et est responsable de manière indépendante de l'exercice des fonctions et des tâches qui lui sont assignées dans les actes législatifs dans l'intérêt des habitants de son territoire administratif ». Il dispose clairement que les collectivités locales, dans le cadre de leurs

39. Voir : https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Latvia.pdf, consulté le 15 mars 2024.

40. *ibid.*

41. Lettonie – Mise en œuvre des Objectifs de développement durable – 2022, Rapport au Forum politique de haut niveau des Nations Unies pour le développement durable 2022, Examen national volontaire 2022, voir : https://hlpf.un.org/sites/default/files/vnrs/2022/VNR%202022_%20Latvia%20Report%201.pdf, consulté le 15 mars 2024.

compétences et de la loi, agissent de manière indépendante. Toutefois, la mise en œuvre du principe de subsidiarité est inextricablement liée à la capacité organisationnelle, financière et professionnelle et à l'autonomie des collectivités locales. Les réformes ont permis d'améliorer les capacités organisationnelles et professionnelles, mais la dépendance financière des collectivités locales vis-à-vis du pouvoir central, comme en témoignent la proportion élevée de subventions réservées et les possibilités limitées pour les collectivités locales de mobiliser des ressources propres, restreint leur autonomie décisionnelle.

71. Certains interlocuteurs ont soulevé la question de l'approbation nationale des règlements généraux contraignants des collectivités locales dans le contexte de la subsidiarité. L'article 44.2 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que « des réglementations contraignantes assurant l'exercice des fonctions autonomes d'une collectivité locale peuvent prévoir le droit de la collectivité locale d'édicter des actes administratifs établissant des obligations juridiques, dans la mesure où ils sont nécessaires à la mise en œuvre des normes incluses dans les réglementations contraignantes ». L'article 45 donne aux conseils le droit d'édicter des réglementations contraignantes et de prévoir une responsabilité administrative en cas de violation de ces réglementations. Toutefois, l'article 47 dispose que « le conseil transmet par écrit les réglementations contraignantes visées à l'article 45 de la présente loi, ainsi que les réglementations contraignantes relatives aux questions de sécurité sociale et de protection des droits de l'enfant et aux niveaux des taxes et des redevances de l'administration locale ainsi que l'exposé des motifs de ces textes au ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional pour avis, ou, dans le cas des réglementations contraignantes et de l'exposé des motifs de celles-ci prévus dans une autre loi, au ministère désigné dans la loi pertinente ». Le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional peut suspendre les réglementations contraignantes illégales ou certaines de leurs dispositions sur la base d'un arrêté motivé. L'article 66 énonce le droit d'un conseil de saisir la Cour constitutionnelle d'une demande de révocation d'un arrêté du ministre sur la suspension des réglementations contraignantes. Certains interlocuteurs des collectivités locales perçoivent l'obligation d'émettre un avis comme une contrainte pesant sur leur autonomie et une violation de la subsidiarité, tandis que les interlocuteurs du pouvoir central perçoivent ce processus de révision comme un moyen d'assurer l'alignement sur les objectifs et les réglementations nationaux. Il a également été souligné que l'éventail des réglementations contraignantes sur lesquelles le MPEDR émet un avis a été considérablement réduit avec l'introduction de la loi sur les collectivités locales.

72. En dépit des problèmes décrits ci-dessus, les rapporteurs concluent que l'article 4.3 est respecté en Lettonie.

3.3.4 Article 4.4

73. Le respect de l'article 4.4 exige que la limitation des compétences confiées aux collectivités locales soit exceptionnelle, qu'elle soit fondée sur des raisons objectives et qu'elle soit interprétée de manière restrictive. Cette disposition décourage également le chevauchement des responsabilités entre les niveaux d'administration.

74. Le rapport de suivi de 2018 critiquait l'encadrement de nombreuses tâches qualifiées d'autonomes, mais limitées par des termes tels que la participation ou la collaboration à la fourniture d'un service public. Il attirait également l'attention sur les réglementations nombreuses et détaillées relatives à la manière dont les collectivités locales de Lettonie doivent exercer leurs compétences propres et assurer les services publics locaux, déclarant au paragraphe 60 que cela « affecte gravement la capacité effective des collectivités locales à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques locales ». Bien que la loi de 2022 sur les collectivités locales clarifie davantage les domaines de compétence respectifs et que les 22 tâches autonomes énumérées à l'article 4 du chapitre 2 ne soient pas encadrées, certains interlocuteurs affirment que leur marge de manœuvre reste limitée. L'ALPLR souligne le nombre de nouvelles fonctions autonomes qui sont obligatoires (par exemple, la police municipale et la création de centres de dégrisement) et qui limitent la liberté des collectivités locales de donner la priorité aux tâches autonomes qu'elles ont choisies. De même, d'autres interlocuteurs locaux ont affirmé que la dépendance à l'égard du financement public compromettrait l'autonomie des communes et leur capacité à répondre aux priorités locales de manière efficace et indépendante.

75. Lors de la visite de suivi, la répartition des compétences a également fait l'objet de critiques de la part des interlocuteurs, les acteurs locaux citant le manque de clarté concernant les compétences et leur chevauchement (par exemple le contrôle des comptes). L'ALPLR a exprimé la crainte que la loi de 2022 sur les collectivités locales, qui met l'accent sur l'uniformité, n'entraîne une restriction des

initiatives facultatives des collectivités locales. Les commentateurs nationaux ont affirmé que « la loi sur les collectivités locales comprend un modèle amélioré d'organisation des opérations municipales, qui réduit la possibilité d'une interprétation et d'une application différentes des normes juridiques et vise à une administration plus efficace et à la participation du public au travail municipal, ainsi qu'à une coopération mutuelle entre les communes ». Les interlocuteurs des collectivités locales ont également soulevé la question des multiples processus d'audit, qu'ils considèrent comme un chevauchement de compétences. Les représentants de l'ALPLR ont affirmé que, pour évaluer la qualité et l'efficacité des performances des collectivités locales, la Cour des comptes de l'État empiète sur les fonctions du MPEDR et de l'audit externe.

76. La loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que l'État continue de jouer un rôle dans certaines fonctions autonomes. L'article 4.4 du chapitre 2 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que « dans les cas et selon les procédures prévues par des actes juridiques externes, l'État participe à la mise en œuvre et au financement de fonctions autonomes spécifiques ».

77. De l'avis des rapporteurs, les collectivités locales de Lettonie ont une capacité juridique significative et des compétences d'autorité publique nombreuses et importantes qui sont clairement spécifiées dans la loi de 2022 sur les collectivités locales. Divers actes législatifs et règlements adoptés par le Cabinet des ministres visent à clarifier la répartition des compétences, mais les interlocuteurs affirment qu'il existe parfois des ambiguïtés. Des éclaircissements restent nécessaires sur certains aspects de la répartition des compétences entre les différents niveaux. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4.4 est partiellement respecté en Lettonie.

3.3.5 Article 4.5

78. Le Commentaire contemporain affirme que l'article 4, paragraphe 5, vise à protéger les collectivités locales en leur qualité d'organes décisionnaires et à garantir que, dans la mesure du possible, ces dernières aient la latitude d'adapter l'exercice des compétences qui leur sont déléguées aux conditions locales. Le Commentaire affirme que le pouvoir discrétionnaire qui leur est ainsi attribué permet d'éviter qu'elles ne deviennent de simples exécutantes des autorités supérieures.

79. Conformément aux procédures prévues par la loi lettone sur la structure de l'administration publique⁴², une tâche administrative relevant de la compétence de l'État ou d'une autre entité publique dérivée peut être déléguée à une collectivité locale. Dans l'exécution des tâches administratives déléguées par l'État, la collectivité locale représente l'État et est subordonnée au Cabinet des ministres. L'État est responsable de la légalité et de l'efficacité de l'exécution de la tâche administrative déléguée⁴³.

80. Les conseils locaux peuvent orienter l'exercice des fonctions qui leur sont déléguées, quoique sous le contrôle des ministères du gouvernement central, afin de tenir compte des circonstances locales.

81. Lors de la visite, les interlocuteurs ont fait référence à de nombreux cas où les communes adaptent les compétences qui leur sont déléguées aux conditions locales, les détails et les conditions d'exécution de ces fonctions étant fixés par des textes réglementaires locaux spécifiques. Les services sociaux, les transports publics ou l'aménagement du territoire en sont des exemples.

82. Tout en étant conscients de l'effet négatif que la multiplicité des réglementations peut avoir sur le pouvoir discrétionnaire des autorités locales d'adapter l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués aux circonstances locales, les rapporteurs considèrent que l'article 4.5 est respecté en Lettonie.

3.3.6 Article 4.6

83. Par son article 4, paragraphe 6, la Charte introduit une obligation procédurale de consulter les collectivités locales en temps utile et de façon appropriée. Cette obligation suppose que les collectivités locales puissent obtenir des informations complètes sur les propositions, les décisions et les politiques qui les concernent directement, qu'elles aient la possibilité de contribuer au processus d'élaboration des politiques avant que les décisions et les politiques ne deviennent juridiquement contraignantes et qu'elles aient le temps et la capacité de formuler et de présenter leur point de vue. Comme l'indique le

42. Loi sur la structure de l'administration de l'État, voir : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/63545-state-administration-structure-law>, consulté le 15 mars 2024.

43. Loi sur les collectivités locales, article 6, voir : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/336956-local-government-law>, consulté le 15 mars 2024.

Commentaire contemporain, ce principe vise à assurer la participation réelle des acteurs locaux à la prise de décision des entités ayant le pouvoir de définir les droits des collectivités locales.

84. Le rapport de la mission d'enquête du Congrès en 2019 était très critique à l'égard de la consultation limitée qui a eu lieu avant la réforme majeure du système d'administration locale, déclarant que « ni les autorités locales concernées ni l'association nationale elle-même n'ont participé à la conception de la réforme, puisque le plan a été exclusivement élaboré par des experts du ministère compétent »⁴⁴. Outre les critiques relatives à l'absence de véritable consultation au cours de la RTA, certains interlocuteurs ont souligné lors de la visite que la pandémie de covid-19 et la guerre menée par la Russie en Ukraine avaient conduit à des décisions précipitées et à une consultation limitée des autorités locales et des partenaires sociaux.

85. L'ALPLR considère que, sur le plan juridique, la Lettonie dispose de l'un des systèmes de consultation les plus développés d'Europe. L'article 48 de la loi sur la structure de l'administration de l'État (telle que consolidée en décembre 2022) exige que les institutions associent à leurs activités des représentants d'organisations publiques et d'autres groupes organisés et/ou des personnes compétentes à titre individuel en les incluant dans des groupes de travail, des conseils consultatifs ou en leur demandant de formuler des avis. Il existe en Lettonie des exigences très claires en matière de consultation des collectivités locales. L'article 82.1 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que « le Cabinet convient avec les collectivités locales de toutes les questions qui touchent aux intérêts de la totalité d'entre elles ». L'article précise l'exigence de consultation concernant les projets de loi et les projets de règlements du Cabinet qui concernent les collectivités locales et la consultation concernant les questions financières et budgétaires. (Voir également la section relative à l'article 9.6).

86. L'article 79, paragraphe 2, de la loi sur les collectivités locales dispose qu'« une association de collectivités locales, dont plus de la moitié des villes et plus de la moitié des communes sont membres, est habilitée à représenter les collectivités locales dans les discussions avec le Cabinet »⁴⁵. L'ALPLR joue un rôle clé dans ces négociations. En plus des négociations budgétaires décrites ci-dessus, des discussions annuelles ont lieu avec chaque ministère. Le système de consultation non obligatoire comprend la participation hebdomadaire aux réunions des secrétaires d'État et à celles du Cabinet des ministres avec des conseillers ayant le droit de vote et la participation aux réunions des commissions de la *Saeima* pour les trois lectures des projets de loi lors de leur élaboration. Les représentants de l'ALPLR participent au processus de codécision dans plus de 40 conseils consultatifs, formés de ministres du gouvernement central ou du Cabinet des ministres, ainsi qu'à des réunions tripartites de dialogue social.

87. La loi sur le référendum des collectivités locales, bien que limitée et spécifique, a été accueillie favorablement. Les interlocuteurs semblent s'accorder sur le fait que la situation en matière de consultation s'est améliorée. Un interlocuteur a déclaré que « dans le passé les autorités locales étaient considérées comme l'ennemi, mais la situation change progressivement ». De l'avis général des interlocuteurs, la situation s'est considérablement améliorée ces derniers temps, même s'ils apprécieraient de connaître les raisons des décisions qui semblent ignorer ou rejeter le contenu des processus de consultation. Bien que certains interlocuteurs considèrent que l'efficacité des mécanismes de consultation reste limitée lorsque des décisions sont prises sans tenir dûment compte des ressources et des capacités dont disposent les municipalités, les rapporteurs concluent que l'article 4.6 est actuellement respecté en Lettonie.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5

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.

88. L'article 5 de la Charte dispose que des modifications ne sauraient être apportées aux limites territoriales locales sans que les collectivités locales concernées soient préalablement consultées,

44. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur la démocratie locale et régionale en Lettonie, CG34(2018)11, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168079c837>, page 22, consulté le 15 mars 2024.

45. Voir : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/336956-local-government-law>

éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. La Charte introduit à cette fin des règles de procédure à respecter en cas de modification des limites territoriales locales. Selon le Commentaire contemporain, « il est exclu, sur le plan de la procédure, qu'une quelconque modification desdites limites puisse être adoptée sans consultation. Cette dernière doit avoir lieu en temps utile, c'est-à-dire avant l'adoption d'une décision définitive sur la question »⁴⁶. Le Commentaire (paragraphe 94) précise que la consultation prévue par la Charte n'exclut pas les fusions ou les changements de limites obligatoires, à condition que les procédures pertinentes soient prévues par la loi.

89. La modification des limites territoriales est de longue date une question controversée en Lettonie. Un rapport de suivi de 2011 notait que les autorités centrales avaient été « accusées d'avoir insuffisamment consulté leurs interlocuteurs et discuté avec eux » au sujet des modifications des limites territoriales⁴⁷. Rédigé à une époque où la controverse sur la réforme des collectivités locales faisait rage en Lettonie, le rapport de 2020 sur la visite d'enquête attirait l'attention sur la différence de nuance entre les versions française et anglaise de la Charte. Il affirmait que « l'esprit de la Charte cherche à donner une participation réelle et effective non seulement aux organes de direction et de gouvernance locale, mais aussi et surtout aux résidents de la commune »⁴⁸.

90. Une telle participation n'a pas été pleinement possible lors de la préparation de la réforme administrative et territoriale de 2021. Lors de la préparation et de la mise en œuvre de la réforme de 2021 et de la modification des limites territoriales des communes, des responsables politiques, des citoyens et des groupes représentatifs se sont inquiétés des « pertes d'emplois dans le secteur public (une source majeure d'emploi dans les régions rurales plus isolées) et du fait que les grandes villes au sein des unités fusionnées attireraient davantage de ressources, centraliseraient les services et affaibliraient les petites villes et villages déjà fragilisés »⁴⁹. Bon nombre des nouvelles limites territoriales municipales ont suscité une large inquiétude et un mécontentement concernant l'absence d'une véritable consultation. Les commentateurs universitaires affirment que « l'initiative de réforme a été critiquée par les communes en raison d'une communication insuffisante entre les niveaux de gouvernance et de l'absence de prise en considération politique des opinions exprimées par les collectivités locales sur d'éventuelles fusions »⁵⁰. Il a également été fait référence à des affaires portées devant la Cour constitutionnelle concernant l'absence de consultation. Les rapporteurs du Congrès de 2020 concluaient sans ambiguïté que « ni les autorités locales concernées de façon individuelle, ni l'association nationale n'avaient eu la possibilité de réellement négocier les aspects importants de la réforme, le plan gouvernemental n'ayant été corrigé que sur des points mineurs et d'ordre technique »⁵¹. Lors de la visite de suivi de 2024, les interlocuteurs ont évoqué le fait que, lors du processus de RTA, les collectivités locales n'ont pas été consultées ou que les opinions exprimées par les collectivités qui souhaitaient que leurs limites territoriales restent inchangées n'ont pas été prises en compte, affirmant par exemple que l'opinion de 98 % des habitants de la commune d'Ikšķīle (exprimée dans une enquête représentative) n'avait pas été prise en compte. Il convient de noter que la Cour constitutionnelle de Lettonie a conclu à la constitutionnalité de la fusion d'Ikšķīle et d'Ogre dans l'affaire n° 2020-37-0106⁵². Dans cette même affaire, l'inclusion de la paroisse de Skulte dans la commune de Saulkrasti a été déclarée inconstitutionnelle. Comme indiqué précédemment, en 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'intégration de la commune de Varakļani dans celle de Rezekne. De même, dans l'affaire 2020-41-0106, l'inclusion de la commune d'Ilūkste dans celle d'Augšdaugava et l'inclusion de la commune d'Ozolnieki dans celle de Jelgava ont été déclarées inconstitutionnelles. Cependant, dans toutes ces affaires, la Cour constitutionnelle a estimé que la consultation des communes avait eu lieu conformément à la réglementation applicable. Elle a statué que les dispositions contestées de la législation (l'annexe « Les territoires administratifs, leurs centres administratifs et leurs unités territoriales » de la loi sur les territoires administratifs et les zones de population) étaient conformes à l'article 4, paragraphe 6, et à l'article 5 de la Charte.

46. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », (Commentaire contemporain), CG-FORUM (2020)02-05final, 7 décembre 2020, paragraphe 90, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>, consulté le 15 mars 2024.

47. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 317(2011) « La démocratie locale et régionale en Lettonie ».

48. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM (2020)02-02final, p. 11.

49. Auers, D., (2021), « *Continuity in change? Latvia's Local Governments after Regional Reform and Local Government Elections* », p. 4, voir : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>, consulté le 15 mars 2024.

50. Iveta Reinholde, Malvīne Stučka, (2022). Latvia: Electoral drama in local governments. In: Gendźwiłł A., U Kjaer U., Steyvers K. 'Routledge Handbook on Local Elections and Voting in Europe' Routledge International Handbooks.

51. Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM (2020)02-02final, paragraphe 122.

52. <https://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/the-merger-of-ikskile-municipality-and-ogre-region-complies-with-the-constitution-the-inclusion-of-skulte-parish-in-saulkrasti-region-does-not/>

91. Une question linguistique concernant la traduction lettone de la Charte a été portée à l'attention de la délégation par des membres d'ONG de la commune d'Ogre. Ils affirment que, dans la version lettone, la formulation « les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement » est interprétée comme signifiant que l'autorité locale doit être consultée, plutôt que les « résidents de la collectivité locale »⁵³. Selon eux, les intérêts des habitants des anciennes communes d'Īkšīle, de Lielvārde et de Kōgerm ne peuvent être représentés dans la commune d'Ogre nouvellement créée, car la population de ces trois anciennes communes est nettement inférieure à celle de l'ancienne commune d'Ogre et de la ville. Par conséquent, le conseil municipal actuel d'Ogre représente généralement les intérêts de la ville d'Ogre, sans développer de manière adéquate les zones et territoires rattachés à la commune nouvellement établie. Ainsi, l'article 5 n'a manifestement pas été respecté dans le cadre de la RTA et, par conséquent, « les résidents des territoires rattachés n'ont pas la possibilité de trouver une représentation à part entière dans la commune en raison de différences démographiques importantes entre ses composantes »⁵⁴. En outre, l'ONG a fait référence à l'article 58 de la loi de 2022 sur les collectivités locales, selon lequel « une institution municipale consultative – le conseil de résidents (ci-après le « conseil ») – peut être établie dans la commune ». Elle estime que la loi ne donne pas aux résidents eux-mêmes la possibilité de créer de tels conseils. Par conséquent, affirme-t-elle, la participation des populations locales dépend uniquement de la bonne volonté des communes nouvellement créées, et de leur intérêt ou non pour la création d'un tel conseil. Les rapporteurs estiment qu'il convient de promouvoir la participation des citoyens aux affaires publiques locales, ce qui semble être l'objectif de cette disposition juridique. Ils encouragent donc la mise en place de conseils de résidents dans les communes. En ce qui concerne la question de la consultation dans le cadre de la RTA menée en Lettonie, elle a déjà été examinée de manière approfondie dans le précédent rapport d'enquête du Congrès, qui a identifié des violations des articles 4.6 et 5 lors du processus de réforme. Par conséquent, les rapporteurs considèrent qu'il n'est pas nécessaire de réexaminer la même question dans le présent rapport, étant donné que les circonstances ont changé depuis lors.

92. La situation semble s'améliorer progressivement. L'article 6(5) de la loi de 2020 sur les territoires administratifs et les zones de peuplement dispose que « lors de la fusion ou de la scission d'un territoire administratif, ainsi que lors de la modification de ses limites territoriales, les intérêts des résidents du pays et de la collectivité locale, l'avis du Cabinet et les décisions des conseils locaux intéressés doivent être évalués ». Les rapporteurs affirment que le terme « évalué » est faible et ne nécessite pas de tenir compte des processus de consultation. L'article 10 (5) de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que seul un conseil peut « décider de la scission ou de la fusion du territoire administratif d'une collectivité locale avec un autre territoire administratif, de la modification des limites du territoire administratif ou du changement de nom ». Ces dispositions, si elles sont pleinement mises en œuvre, devraient éviter que de tels problèmes ne se reproduisent.

93. Les interlocuteurs ont exprimé leur déception quant au fait que « la nouvelle loi sur les collectivités locales ne donne pas la possibilité d'organiser un référendum sur la modification des limites territoriales locales ». L'article 54 de la loi de 2022 sur les collectivités locales, s'il préconise la consultation, limite également celle-ci, en précisant qu'afin de promouvoir la participation des citoyens à la prise de décisions sur des questions d'importance locale et pour respecter les intérêts des citoyens, la collectivité locale doit organiser une consultation publique sur les questions relevant de sa compétence autonome. De telles consultations ne peuvent pas avoir lieu sur des questions telles que le budget municipal, le coût des services municipaux, les taux des impôts ou des redevances, la nomination et la révocation des fonctionnaires municipaux, les questions relatives à l'organisation interne du travail de la commune, ni les questions relevant de la compétence d'autres institutions.

94. Une loi sur le référendum dans les collectivités locales a été adoptée en 2022 et entrera en vigueur en septembre 2024. Elle vise à « promouvoir la participation des résidents des collectivités locales à la prise de décision sur des questions d'importance locale ». Elle permet d'organiser un référendum sur trois sujets : la stratégie de développement durable de la collectivité locale ; les décisions du conseil par lesquelles la commune propose la construction d'un nouveau bâtiment public ; la dissolution du conseil municipal. Certains interlocuteurs ont affirmé que, bien qu'il s'agisse d'une avancée, la loi limitait le type de questions sur lesquelles des référendums locaux pouvaient être organisés et ils ont critiqué le fait qu'elle n'incluait pas d'obligation de tenir des référendums sur les questions relatives aux limites territoriales.

53. Association « Vers une société éduquée ».

54. Ibid.

95. Des réglementations ministérielles qui devraient entrer en vigueur en 2025 visent à améliorer la situation en ce qui concerne la consultation sur les questions de limites territoriales. Le règlement n° 386 de 2021 du Cabinet des ministres définit : 1) les procédures de détermination, de modification et d'actualisation des limites territoriales des entités administratives ; 2) les procédures de détermination du statut du centre administratif, de la ville et du village, de modification et d'actualisation des limites territoriales.

96. La RTA a suscité une controverse sur les processus de modification des limites territoriales des collectivités locales, la Cour constitutionnelle ayant statué sur 21 recours déposés par des conseils. Les rapporteurs notent une plus grande attention à la nécessité de consulter les personnes et les organes concernés et se félicitent des mesures récentes qui ont été mises en place pour favoriser de meilleurs processus de consultation. Ils demandent instamment l'introduction d'un processus de consultation obligatoire des collectivités avant toute modification de leurs limites territoriales. Entre-temps, les rapporteurs concluent qu'en Lettonie l'article 5 est partiellement respecté.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6

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.

3.5.1 Article 6.1

97. Cette disposition vise à protéger l'autonomie locale en exigeant que les collectivités locales puissent créer, de manière indépendante, une structure et une organisation administratives leur permettant de répondre aux besoins de leurs citoyens et de fournir à ceux-ci une gamme complète de services publics d'une manière adaptée aux circonstances locales. Selon le Commentaire contemporain, le pouvoir d'auto-organisation des entités locales doit s'exercer dans le respect des principes généralement acceptés de gestion effective et efficace tout en répondant aux besoins et attentes collectifs.

98. Les autorités locales lettones disposent de pouvoirs clairs d'auto-organisation. L'article 2 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que les collectivités locales sont responsables de l'activité du conseil municipal et de l'administration locale, sauf disposition contraire de la loi. L'article 10 donne aux conseils municipaux le pouvoir d'établir et de réorganiser l'administration municipale, qui comprend celui d'établir, de réorganiser et de dissoudre les institutions qui la composent et de promulguer des règlements sur les institutions municipales. L'article 20 dispose que la structure de l'administration locale est déterminée par les règlements municipaux et que le conseil établit une administration centrale, une institution municipale qui fournit des services organisationnels et techniques au conseil et aux comités et exerce d'autres fonctions spécifiées dans les règlements municipaux. Afin d'assurer l'accès aux services fournis par la commune dans les paroisses régionales et les villes régionales, l'article 23 habilite le conseil municipal à créer une administration de paroisse ou de ville ou une administration d'association d'unités territoriales. Il dispose également que le conseil municipal peut établir l'administration de l'association d'unités de division territoriale (de paroisses ou de paroisses/villes), si la division territoriale du district spécifié dans le règlement municipal comprend une union d'unités de division territoriale, fournissant des services dans chaque unité de division territoriale formant l'union. L'article 7 de la loi sur les collectivités locales dispose que la commune peut déléguer certaines tâches administratives relevant de sa compétence autonome à une autre instance.

99. Les interlocuteurs n'ont exprimé aucune insatisfaction quant aux structures et aux arrangements administratifs. Certains ont mentionné le fait que la RTA a permis aux communes de rationaliser leurs processus administratifs, d'améliorer la communication et la transparence, de centraliser les fonctions et d'employer du personnel plus qualifié et plus expérimenté. Les interlocuteurs du MPEDR ont indiqué que la disponibilité accrue de personnel et de spécialistes dans les communes permet aux entrepreneurs d'utiliser divers mécanismes de soutien, favorisant ainsi le développement économique et l'innovation. Le ministère a également évoqué l'optimisation du système éducatif à la suite des fusions, indiquant qu'il y a désormais au moins une école secondaire dans chaque commune et que les coûts des accords intercommunaux ont diminué. Les interlocuteurs locaux ont évoqué les

enseignements tirés de l'interaction avec d'autres communes et les possibilités de créer de nouvelles structures pour l'entretien et d'autres activités afin que les structures et les processus administratifs soient plus efficaces.

100. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 6.1 est respecté en Lettonie.

3.5.2 Article 6.2

101. L'article 6, paragraphe 2, concerne l'autonomie organisationnelle et institutionnelle des collectivités locales, qui devraient avoir toute latitude pour recruter leurs personnels et déterminer leurs conditions d'emploi. Le Commentaire contemporain de la Charte (paragraphe 106) affirme que les employés des collectivités locales devraient avoir droit aux mêmes possibilités de formation, de rémunération et de carrière que les employés des autres niveaux de gouvernement.

102. Les collectivités locales de Lettonie jouissent d'une autonomie dans le domaine des ressources humaines et de la gestion de leur personnel. Elles peuvent nommer et révoquer leurs employés sans que l'approbation des autorités de l'État soit nécessaire. Les collectivités locales ont toute latitude pour décider de la rémunération de leur personnel mais, en vertu de l'article 23.3 de la loi de 2022 sur les collectivités locales, la rémunération des employés de l'administration municipale est déterminée conformément à la loi de 2009 sur la rémunération des fonctionnaires et des employés des autorités de l'État et des collectivités locales (telle qu'amendée). Cette loi garantit l'égalité des conditions dans la détermination de la rémunération des fonctionnaires (employés) des institutions de l'État et des collectivités locales. Certains interlocuteurs, quoique peu nombreux, ont indiqué que l'inclusion du personnel des administrations locales dans le système de rémunération unique limitait la motivation.

103. Les rapporteurs estiment que l'article 6.2 est respecté en Lettonie.

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

Article 7

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.

3.6.1 Article 7.1

104. L'article 7, paragraphe 1, vise à garantir que les citoyens peuvent librement exercer des fonctions électives et que des raisons financières et matérielles ne les empêchent pas d'exercer des fonctions politiques. Il vise aussi à garantir que les responsables locaux ne sont pas empêchés de s'acquitter de leurs fonctions. Le Commentaire contemporain interprète l'article 7.1 comme exigeant que chaque collectivité locale ait la possibilité de prendre ses « propres décisions discrétionnaires » quant aux conditions d'exercice qu'elle entend appliquer aux élus relevant de sa juridiction.

105. L'article 71 de la loi sur les collectivités locales énumère les fonctions que les conseillers municipaux d'une collectivité locale ne peuvent pas occuper. La loi lettone sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics est mise à jour de manière continue. Ses articles 9 à 11 contiennent des lignes directrices claires concernant la limitation des revenus, les restrictions à l'activité commerciale et les restrictions aux fonctions d'émission, de supervision, de contrôle, d'investigation ou de sanction en lien avec les actes administratifs et, enfin, la conclusion de contrats. Ces clarifications sont prudentes et évitent toute ambiguïté.

106. Les interlocuteurs ont mentionné un ensemble de normes juridiques dont ils pensent qu'elles réduisent la motivation à devenir conseiller ou maire, « par exemple, une « période de carence » trop longue pendant laquelle il est interdit de travailler dans les institutions et entreprises de la collectivité locale après la fin du mandat électif. Aucune indemnisation n'est prévue à la fin du mandat. Il est difficile de trouver un nouvel emploi par la suite ».

107. Les interlocuteurs ont alerté la délégation sur le fait que des démarches étaient en cours pour introduire une forme de contrôle de sécurité pour les maires. Ces développements suscitaient une

certaine méfiance, mais les interlocuteurs attendaient des précisions. Depuis la visite, une loi a été adoptée, le 21 mars 2024, et les fonctionnaires locaux auront besoin d'une autorisation spéciale pour accéder aux secrets d'État, conformément à une loi proposée par le président Letton et approuvée par la *Saeima*. Cette autorisation sera requise pour le maire et le maire adjoint d'une commune, ainsi que pour le directeur exécutif et son adjoint. La loi dispose que la commune doit adresser à l'autorité de sûreté de l'État compétente une demande pour l'octroi d'une autorisation spéciale au maire et à son adjoint au plus tard un mois après leur élection. Le même délai est également fixé pour le directeur exécutif et le directeur adjoint de la commune⁵⁵. Certains interlocuteurs ont souligné le risque que le pouvoir de contrôle de sécurité soit utilisé abusivement en temps de paix, pour des motifs politiques. Actuellement, au niveau national, le service letton de la sûreté de l'État (VDD) effectue des contrôles sur la circulation des secrets conformément aux exigences au sein des institutions supervisées par le VDD et consulte également les institutions respectives sur la protection des secrets d'État et la protection de leur circulation. Le VDD délivre les habilitations de sécurité de deuxième et de troisième catégorie pour le travail avec des secrets d'État, qui correspondent respectivement au niveau de classification secret et confidentiel.

108. La délégation d'enquête de 2020 a estimé que les modalités et le processus de révocation du maire de Riga étaient contraires à l'article 7.1 de la Charte⁵⁶. Les changements intervenus depuis lors n'ont pas renforcé ces processus. La légalité de la révocation a été confirmée par trois niveaux de juridictions administratives, la décision finale ayant été adoptée par la Cour suprême en novembre 2023⁵⁷. L'article 69, paragraphe 1, de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que « le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional peut suspendre un président d'un conseil de l'exercice de ses fonctions sur la base d'un arrêté motivé si le président du conseil ne respecte pas ou viole des actes juridiques externes ou s'il ne fait pas exécuter des décisions de justice ». L'article 4 prévoit la possibilité d'un recours juridictionnel, disposant que « dans un délai d'un mois à compter de la publication de l'arrêté du ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional, le président d'un conseil a le droit de demander au tribunal l'annulation de l'arrêté ». L'article 69, paragraphes 4 et 5, dispose que si le président ne fait pas appel de l'arrêté de suspension ou si une juridiction confirme l'arrêté, le président est non seulement suspendu, mais également démis de ses fonctions. L'ALPLR exprime ses préoccupations à ce sujet, affirmant que dans de tels cas des violations multiples et significatives du droit sont identifiées par l'avis d'experts, et non sur la base d'une décision de la juridiction. La possibilité d'un recours juridictionnel n'améliore pas la situation, puisque la procédure dure généralement plusieurs années. Le processus tel qu'il fonctionne actuellement risque de donner lieu à des abus en raison d'un parti pris politique potentiel dans l'obtention d'une évaluation d'experts et, comme l'ALPLR l'affirme, le ministre responsable peut utiliser la suspension d'un maire comme un outil pour lutter contre ses adversaires politiques. Les interlocuteurs du MPEDR affirment que cette disposition porte davantage sur le processus de contrôle en Lettonie que sur les conditions d'exercice des mandats électifs locaux.

109. Le Commentaire contemporain sur la Charte précise que l'article 7 « dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs ». Il ajoute qu'il faudrait, « dans le cadre de la lutte contre la corruption, veiller à ce que les responsables politiques locaux ne soient pas indûment menacés par la perspective de poursuites arbitraires »⁵⁸. La possibilité de suspendre un maire élu au moyen d'une décision discrétionnaire d'un responsable politique est incompatible avec de tels principes. En 2020, la délégation d'enquête du Congrès a affirmé que ce pouvoir « n'est pas limité par des critères substantiels, ni par d'autres critères pouvant assurer la proportionnalité et le caractère non arbitraire et capricieux de la mesure de suspension. À cet égard, les rapporteurs considèrent que ce mécanisme a beau être reconnu dans une loi parlementaire, il ne remplit pas des conditions minimales de sécurité

55. Voir : <https://eng.lsm.lv/article/politics/politics/22.03.2024-latvian-municipal-leaders-will-be-subject-to-more-security-checks.a547662/>, consulté le 15 avril 2024.

56. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie CG-FORUM (2020)02.

57. <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/28.11.2023-tiesas-par-likumigu-atzist-usakova-atstadinasanu-no-rigas-mera-amata-pirms-cetrarpus-gadiem.a533310/>

58. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, CG-FORUM (2020)02-05final, 7 décembre 2020, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e>, (Commentaire contemporain), paragraphe 164.

58. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie, CG-FORUM(2020)02-02final, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/rapport-d-enquete-sur-la-reforme-territoriale-en-lettonie-commission-d/1680a05b85>, consulté le 15 mars 2024 ; <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160> (Commentaire contemporain), paragraphe 164.

juridique et ne présente pas assez de garanties pour empêcher un exercice arbitraire de ce pouvoir administratif »⁵⁹.

110. Les rapporteurs estiment que le maintien des pouvoirs extraordinaires permettant au ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional de suspendre le président d'un conseil (maire) et le pouvoir du parlement de dissoudre un conseil local (à l'initiative du MPEDR) peuvent constituer un risque d'abus et être interprétés comme limitant potentiellement l'exercice d'une fonction électorale locale. Dans sa décision de 2021 sur la révocation du conseil municipal de Riga (affaire n° 2020-16-01), la Cour constitutionnelle, tout en confirmant les motifs juridiques invoqués pour la révocation, a noté « que dans un État démocratique régi par l'État de droit, les relations entre l'État et les pouvoirs locaux devraient être développées sous la forme d'un dialogue, dans le respect du principe de bonne foi et de respect mutuel, afin d'assurer une administration publique et une utilisation des ressources efficaces ».

111. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 7.1 est partiellement respecté en Lettonie.

3.6.2 Article 7.2

112. L'article 7, paragraphe 2, de la Charte vise à garantir que les élus locaux reçoivent une « compensation financière adéquate » et à éviter que le statut des élus locaux ne dissuade, ne limite voire n'exclue les candidatures potentielles en raison de considérations financières. Il a aussi pour but d'assurer que les élus reçoivent une compensation et une rémunération adéquates de sorte que leur activité publique n'entraîne pas pour eux une perte financière. Le Commentaire contemporain souligne, au paragraphe 113, que « les organismes locaux devraient proposer une rémunération financière adéquate – pour le travail accompli par les élus – qui corresponde de façon réaliste aux exigences de leur charge de travail ».

113. En vertu de l'article 10 de la loi de 2022 relative aux collectivités locales, l'une des compétences d'un conseil municipal en Lettonie est de déterminer la rémunération du président du conseil, ainsi que d'instaurer d'autres postes salariés au sein du conseil et de déterminer leur rémunération. Ces salaires sont fixés conformément à la loi de 2009 sur la rémunération des fonctionnaires et des employés des institutions publiques locales et de l'État (telle que modifiée). Cette loi dispose que le traitement mensuel des membres du conseil municipal ne peut excéder le montant du traitement mensuel de base auquel s'applique le coefficient fixé par la loi⁶⁰. En Lettonie, de nombreux conseillers exercent leur mandat à temps partiel et reçoivent une indemnité pour assister à des réunions, etc. Dans les grandes villes, les conseillers municipaux sont des employés à temps plein qui perçoivent un salaire, mais ils ne bénéficient généralement pas d'avantages financiers supplémentaires. Certains interlocuteurs ont souligné la nécessité d'augmenter ces salaires et indemnités pour tenir compte de l'évolution de la situation financière.

114. Les rapporteurs considèrent que la situation en Lettonie est conforme à l'article 7.2.

3.6.3 Article 7.3

115. Ce paragraphe porte sur les fonctions et activités pouvant être incompatibles avec le mandat de conseiller élu. Il concerne la compatibilité entre l'exercice d'un mandat électif local et d'autres activités, publiques ou privées. Il établit que les « fonctions » et « activités » qui ne peuvent pas être rendues compatibles avec l'exercice d'un mandat local une fois que le candidat a été élu ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. Le Commentaire contemporain, au paragraphe 120, insiste sur le fait que les restrictions à l'exercice d'une fonction électorale doivent être aussi limitées que possible. Il précise, au paragraphe 122, que ce paragraphe de la Charte sert à décourager le cumul des mandats politiques.

116. Depuis 2002, la Lettonie dispose d'une loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics, qui vise à promouvoir la transparence et la responsabilité des agents publics vis-à-

59. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie, CG-FORUM(2020)02-02final, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/rapport-d-enquete-sur-la-reforme-territoriale-en-lettonie-commission-d/1680a05b85>

60. Loi sur la rémunération des fonctionnaires et des employés des institutions publiques locales et de l'État, article 5, paragraphe 1, voir : <https://likumi.lv/ta/en/en/id/202273-law-on-remuneration-of-officials-and-employees-of-state-and-local-government-authorities>, consulté le 15 mars 2024.

vis des citoyens, ainsi que la confiance de ceux-ci à l'égard des activités des agents publics. Le Bureau pour la prévention et la répression de la corruption (KNAB) surveille la mise en œuvre de la loi, qui a été modifiée à plusieurs reprises et dont les dernières modifications sont entrées en vigueur en avril 2024. Dans son rapport de 2023 sur l'État de droit, la Commission européenne a évalué positivement les mesures de cette loi qui étendent les restrictions de revenus applicables aux membres des conseils des collectivités locales. Les modifications interdisent aux conseillers d'être rémunérés par des organisations et des entreprises à partir de fonds qui ont été fournis par la collectivité locale concernée. De même, les conseillers ne seront pas autorisés à recevoir une rémunération d'une organisation dans un délai de deux ans après avoir pris, individuellement ou collectivement, la décision d'accorder des fonds publics à cette organisation⁶¹. Cette restriction ne s'applique pas dans les cas où des fonds ont été attribués à la suite d'un appel d'offres public ou pour l'exécution d'une tâche administrative déléguée. De même, les conseillers ne seront pas autorisés à recevoir une rémunération d'une organisation dans un délai de deux ans après avoir été impliqués dans la décision d'accorder des fonds publics à cette organisation.

117. Les rapporteurs se félicitent des efforts en cours pour assurer la compatibilité entre l'exercice d'une fonction électorale au niveau local et d'autres activités, ainsi que des diverses mesures de lutte contre la corruption mises en œuvre en Lettonie. Ils considèrent que l'article 7.3 est respecté.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

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.

3.7.1 Article 8.1

118. Cet article affirme que tout contrôle administratif sur les activités des collectivités locales doit être exercé selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. Cette disposition exclut donc les procédures de contrôle ad hoc. Cela signifie également, comme l'indique le paragraphe 128 du Commentaire contemporain, que les autorités de contrôle doivent respecter strictement les procédures de contrôle établies par la loi.

119. En Lettonie, il existe un système assez complexe de contrôle et de supervision des autorités locales par l'État, où divers organes et institutions sont en charge de différents aspects. Les ministères assurent un suivi des activités qui relèvent directement de leur domaine de compétence. L'activité des collectivités locales fait l'objet d'un contrôle du MPEDR conformément à la loi sur les collectivités locales. Le ministère des Finances contrôle les engagements des collectivités locales en matière d'emprunts et de garanties conformément à la procédure établie et analyse régulièrement la situation financière des collectivités locales sur la base de rapports mensuels. Néanmoins, les collectivités locales sont autonomes en vertu de la loi, mais elles doivent exercer leurs fonctions autonomes conformément aux textes réglementaires externes et aux accords de droit public. Outre les ministères d'État, les autorités locales sont également sous le contrôle de la Cour des comptes de l'État (voir la section relative à l'article 8.2), du Bureau pour la prévention et la répression de la corruption et du Conseil de la concurrence. Des réglementations strictes sont aussi appliquées concernant la passation de marchés.

120. Dans l'affaire n° SKA-842/2022, la Cour suprême a précisé que les pouvoirs du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional sont limités en ce qui concerne le contrôle des collectivités locales, du moins du point de vue des particuliers. Cette fonction de contrôle s'exerce entre différentes autorités aux niveaux national et local et ne fait pas partie des processus administratifs qui concernent l'interaction entre les particuliers et les autorités locales. La fonction de contrôle du

61. SWD(2023) 814 final.

ministère ne permet pas aux particuliers de demander que le ministère l'emporte sur les autorités locales sur les questions d'environnement⁶².

121. Le MPEDR a informé la délégation qu'il a évalué les processus de contrôle et préparé des propositions pour réduire le contrôle sur les tâches municipales déléguées à une autre personne. Ces questions seront laissées à la décision et à la responsabilité autonomes de la commune elle-même.

122. Les processus de contrôle reposent en Lettonie sur une base législative claire. Bien que des interlocuteurs aient évoqué la lourdeur des procédures, aucun problème lié à un abus du pouvoir de contrôle n'a été mentionné. D'ailleurs, en ce qui concerne Riga, certains interlocuteurs ont affirmé que l'implication de multiples organes de contrôle permet de garantir la transparence, la responsabilité et le respect des réglementations, ce qui contribue à une gouvernance efficace de la ville.

123. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 8.1 est respecté en Lettonie.

3.7.2 Article 8.2

124. L'article 8.2 définit les principes et les paramètres du contrôle administratif, qui peut porter sur la légalité ou sur l'opportunité d'un acte. Selon le paragraphe 132 du Commentaire contemporain, la Charte exprime une préférence générale pour le contrôle de légalité par rapport au contrôle d'opportunité.

125. Le MPEDR a le droit d'évaluer la légalité des réglementations contraignantes, à l'exception des dispositions contraignantes sur le budget municipal et des dispositions contraignantes sur l'aménagement du territoire. Les réglementations contraignantes sur l'élaboration des budgets municipaux sont régies par la loi sur les budgets municipaux. Les réglementations contraignantes dans le domaine de l'aménagement du territoire et leurs procédures de contrôle sont régies par la loi sur l'aménagement du territoire. Une fois qu'une collectivité locale a approuvé une réglementation générale contraignante, elle doit envoyer celle-ci, accompagnée de l'exposé des motifs, au MPEDR (ou les dispositions contraignantes déterminées par une autre loi et leur texte explicatif – au ministère compétent) pour qu'il rende un avis. Le chapitre 5 (article 47) de la loi sur les collectivités locales définit les procédures et le calendrier du processus visant à garantir la légalité des réglementations générales contraignantes adoptées par les conseils locaux. L'ALPLR a déclaré que jusqu'à 13 ministères différents peuvent être associés à ce processus de vérification de la réglementation, ce qui crée une charge administrative pour les autorités locales. Toutefois, le MPEDR a souligné que depuis l'adoption de la loi de 2022 sur les collectivités locales le nombre de domaines pour lesquels il est nécessaire de recueillir l'avis du ministère a été réduit.

126. Le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional peut suspendre l'application de dispositions contraignantes illégales ou de certaines de leurs normes au moyen d'un arrêté motivé. Si le ministère constate un problème de légalité, il en informe la collectivité locale, laquelle peut modifier la réglementation conformément à l'avis ministériel. Si le conseil local ne modifie pas la réglementation en question, le ministère peut suspendre le texte au moyen d'un arrêté argumenté. Si le conseil local décide de ne pas révoquer ni modifier la réglementation locale conformément à l'arrêté ministériel, il doit soumettre une requête à la Cour constitutionnelle concernant la révocation de l'arrêté suspensif du ministre.

127. Le processus décrit ci-dessus, selon lequel des réglementations contraignantes doivent être soumises pour avis au MPEDR et/ou au ministère compétent, est essentiellement un contrôle de la légalité et intervient a posteriori. Il vise à garantir l'alignement sur les objectifs et les réglementations nationales. Le ministre ne peut invalider, révoquer, annuler ni suspendre des décisions (actes administratifs) adoptées par les autorités locales. Malgré sa lourdeur, ce système de contrôle interadministratif assuré par les ministères d'État ne semble généralement pas susciter d'inquiétude ou de controverse sérieuse de la part des autorités locales, qui comprennent que le processus de contrôle est axé sur la légalité des réglementations contraignantes. Compte tenu du fait que le contrôle exercé dans le cadre de la procédure d'examen est uniquement un contrôle de légalité, les rapporteurs considèrent que l'article 8.2 est respecté en Lettonie.

62. Annuaire du droit international de l'environnement, 2022, vol. 33, n° 1, p. 142.

3.7.3 Article 8.3

128. Ce paragraphe porte sur la manière dont le contrôle administratif s'exerce en pratique et requiert que le principe de proportionnalité soit respecté. En vertu de ce principe, l'organe régional ou central ne doit intervenir que dans la mesure de ce qui est nécessaire, en tenant compte de l'importance des intérêts que l'intervention vise à protéger.

129. Le contrôle administratif des collectivités locales en Lettonie présente de multiples facettes, mais il est ciblé et strictement réglementé par diverses lois.

130. De graves préoccupations ont été soulevées au sujet de deux pouvoirs remarquables des autorités de l'État en Lettonie. Le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional a le pouvoir de suspendre le président d'un conseil (maire) et le parlement a celui de dissoudre un conseil local (quoiqu'à l'initiative du MPEDR). Bien que ces pouvoirs soient rarement utilisés, ils ont tous deux été exercés au moment de l'adoption de la RTA, avec la suspension du maire et la dissolution du conseil municipal de Riga. Ces développements ont été sévèrement critiqués dans le rapport d'enquête du Congrès de 2020.

131. Le paragraphe 96 du rapport qualifie l'exercice de ces pouvoirs d'atteinte à l'autonomie locale de la capitale et affirme qu'ils suscitent « une vive inquiétude et contredisent plusieurs articles de la Charte, et notamment l'article 8, paragraphe 3, et l'article 7, paragraphe 1 ».

132. Toutefois, la loi de 2022 sur les collectivités locales réaffirme ces pouvoirs. Son article 69 dispose que le ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional peut, au moyen d'un arrêté motivé, destituer le président d'un conseil de l'exercice de ses fonctions si celui-ci ne respecte pas ou viole des actes réglementaires externes ou s'il ne respecte pas des décisions de justice. L'article 70 de cette loi dispose que la *Saeima* peut révoquer le conseil par voie législative « s'il ne respecte pas ou s'il viole à plusieurs reprises la Constitution, des actes juridiques internationaux contraignants, des lois ou règlements du Cabinet des ministres, s'il ne se conforme pas aux décisions de justice ou ne garantit pas la légalité du fonctionnement de l'administration locale, ou s'il permet des violations significatives des actes réglementaires susmentionnés dans son propre fonctionnement ou dans celui de l'administration locale ». Dans ce cas, la *Saeima* peut désigner une administration temporaire sur le territoire administratif concerné. Ces pouvoirs ont été exercés à deux reprises au cours des dernières années. Dans l'affaire n° 2020-16-01, la Cour constitutionnelle a considéré que la loi sur la révocation du conseil municipal de Riga était conforme aux articles premier et 101 de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie.

133. Bien que ces pouvoirs soient rarement utilisés, les rapporteurs considèrent qu'ils ne sont ni dans l'esprit ni dans la lettre de l'article 8.3 et qu'ils permettent une ingérence disproportionnée du pouvoir central dans la vie institutionnelle des collectivités locales.

134. Le contrôle administratif de l'activité financière des collectivités locales est relativement strict. La loi sur le budget des collectivités locales impose aux autorités locales des conditions strictes pour la planification et l'exécution du budget. Les autorités locales doivent élaborer leur budget au plus tard deux mois après la proclamation de la loi sur le budget annuel de l'État. Le budget alloué aux collectivités locales ne peut dépasser les montants prévus dans le budget de l'État. Seul le Cabinet des ministres peut autoriser des conditions supplémentaires pour la planification et l'exécution du budget infranational visant à réduire l'impact des risques économiques ou sociaux. Ce lien étroit entre le budget de l'État et ceux des collectivités locales a été perçu par certains interlocuteurs comme une contrainte pesant sur l'autonomie financière des collectivités locales.

135. Le contrôle financier des collectivités locales est assuré par divers organes de l'État. Le ministère des Finances veille au respect des principes communs dans l'administration du budget, analyse les rapports mensuels des conseils locaux et fournit une assistance en ce qui concerne la préparation et l'exécution du budget. Le Cabinet des ministres établit le Conseil du fonds de péréquation financière municipale, chargé de contrôler le fonctionnement du fonds. Les prêts municipaux doivent être contractés auprès du Trésor public ou dans le cadre de programmes de financement spécifiques. Les emprunts auprès d'une autre institution doivent être justifiés et approuvés par le ministère des Finances. Les emprunts des collectivités infranationales ne peuvent dépasser 20 % des recettes courantes d'une année donnée (à l'exclusion des subventions réservées et des contributions au fonds de péréquation). En cas de non-respect, le Trésor public peut appliquer des sanctions et les autorités locales peuvent être placées sous contrôle. Le montant total des emprunts locaux est contrôlé par un

Conseil interministériel des prêts et garanties⁶³. Certains interlocuteurs considèrent que les restrictions sur les emprunts sont restrictives, d'autres les perçoivent comme des mesures de prudence.

136. Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'article 77 de la loi de 2022 sur les collectivités locales oblige les communes à mettre en place un système d'audit interne. Certains interlocuteurs ont souligné les coûts financiers et de ressources humaines de cette obligation et évoqué le risque de double emploi, puisque la Cour des comptes de l'État effectue également chaque année des contrôles financiers ainsi que des contrôles de conformité et des contrôles de performance portant sur les conseils locaux. La Cour des comptes de l'État effectue un contrôle financier annuel du rapport financier annuel consolidé de l'État, dans lequel les rapports annuels de tous les ministères, des organes du pouvoir central et des collectivités locales et régionales sont consolidés. L'article 75 de la loi de 2022 sur les collectivités locales porte sur le contrôle financier des collectivités locales. Il précise que « pour contrôler les activités des collectivités locales conformément aux procédures et dans la mesure spécifiée dans la présente loi, le ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional a le droit d'inviter des contrôleurs assermentés ou des auditeurs assermentés de sociétés commerciales pour réaliser un audit financier extraordinaire ». La Cour des comptes de l'État effectue des audits à l'échelle de tout le système sur des sujets spécifiques. Pour 2024, les thèmes retenus sont : la gestion du budget municipal et l'évaluation de l'efficacité du système d'incitations et de réductions mis en place dans les collectivités locales et régionales. Des audits de performance seront réalisés pour déterminer si la gestion des biens immobiliers par les collectivités locales et régionales est efficace. Les interlocuteurs de la Cour des comptes de l'État ont relevé des insuffisances telles que la déconnexion entre les plans de développement et les budgets ; l'absence d'indicateurs ; les lacunes en matière de gestion financière ; l'inefficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des projets. Néanmoins, la Cour des comptes de l'État n'ignore pas les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités locales. Dans un audit de performance de 2022 portant sur les défis en matière de politique des ressources humaines pour les collectivités locales et régionales à la suite de la RTA, la Cour des comptes indique que « l'insuffisance des fonds budgétaires pour répondre à tous les besoins est l'un des principaux défis des collectivités locales et régionales »⁶⁴. Sans surprise, les interlocuteurs des collectivités locales ont attiré l'attention sur la multiplicité des contrôleurs financiers/auditeurs. L'ALPLR interagit avec le Contrôleur général, la Cour des comptes de l'État, les agents assermentés, les fonctionnaires ministériels, les agents des recettes et les auditeurs internes, entre autres.

137. Les interlocuteurs ne contestent pas les pouvoirs de contrôle réglementaire du gouvernement central décrits dans l'article 3.7.1. Cependant, les pouvoirs de suspension et de révocation sont préoccupants d'un point de vue démocratique. Le Commentaire contemporain met l'accent sur le principe de proportionnalité, « selon lequel l'autorité de contrôle, dans l'exercice de ses prérogatives, doit utiliser la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale »⁶⁵. Bien que, comme le souligne le MPEDR, la suspension du président du conseil municipal ou la révocation du conseil soient rares, le pouvoir des responsables politiques de mettre en œuvre de telles mesures est inhabituel.

138. Les rapporteurs ont conscience de l'importance d'une bonne gestion financière au niveau local et du risque de répercussions négatives des dettes des collectivités locales sur le cadre financier général du pays. Néanmoins, ils considèrent que les pouvoirs de contrôle financier sur les collectivités locales en Lettonie sont disproportionnés et entraînent des doublons.

139. Les différentes formes de contrôle des collectivités locales existant en Lettonie peuvent se justifier en ce qui concerne les tâches déléguées, mais elles ne sont pas proportionnées au sens de la Charte. Les rapporteurs considèrent que la situation en Lettonie n'est pas conforme à l'article 8.3.

63. SNG WOFI, Rapport national sur la Lettonie 2022.

64. Voir : https://www.lrvk.gov.lv/en/getrevisionfile/29586-LKs6_i7K7Ldfq6kHZE64XNFqkGRD6jo.pdf, consulté le 15 mars 2024.

65. Commentaire contemporain, p. 30.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9

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.

3.8.1 Article 9.1

140. Selon le Commentaire contemporain de la Charte, l'article 9, paragraphe 1, consacre le droit des collectivités locales de disposer de leurs ressources propres et la liberté de les dépenser comme elles l'entendent. Le paragraphe porte sur les ressources « propres » des collectivités locales, c'est-à-dire les ressources générées localement telles que les impôts, les taxes, les redevances, etc. de portée locale. Il est par conséquent attendu des États qu'ils veillent à ce que les collectivités locales aient les capacités juridiques, budgétaires et fiscales nécessaires pour exercer ces droits et les moyens de mettre en œuvre leurs politiques.

141. Outre la loi sur les collectivités locales, les principaux textes législatifs relatifs aux finances des collectivités locales sont la loi sur les budgets et la gestion financière (telle que modifiée), la loi sur les budgets des collectivités locales (telle que modifiée), la loi sur la péréquation financière des collectivités locales et la loi sur les impôts et les taxes (telle que modifiée).

142. L'article 42 de la loi sur les budgets et la gestion financière (telle que modifiée) énonce les droits des collectivités locales lettones à des recettes, en précisant que les collectivités locales ont droit à des recettes budgétaires conformément aux lois, afin de disposer d'une base de recettes stable et sûre conforme aux exigences de la stabilité macroéconomique.

143. Les communes préparent leurs propres budgets, mais les budgets locaux sont liés au budget national et les dotations reflètent les priorités nationales. Lors des négociations sur le budget national, un Protocole d'accord et de désaccord est signé entre le Cabinet et l'ALPLR.

144. L'article 3, paragraphe 2, de la loi sur les budgets et la gestion financière dispose que les budgets des collectivités locales sont constitués d'un budget de base, de dotations et de dons. La principale source de revenus des collectivités infranationales est constituée par les impôts, qui sont toutefois majoritairement partagés avec le niveau central. Les recettes fiscales ont représenté la moitié des recettes des collectivités infranationales en 2020, soit une part bien supérieure à la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (35,4 %) et à la moyenne de l'UE-27 (40,1 %). À l'inverse, la part des dotations et subventions est inférieure aux moyennes des pays unitaires de l'OCDE et de l'UE-27 (respectivement 53,3 % et 46,6 %), tandis que les recettes provenant des services publics locaux (droits et redevances) et les revenus de la propriété représentent une faible part des recettes des collectivités infranationales,

inférieure aux moyennes de l'OCDE et de l'UE-27⁶⁶. La figure 2 présente les différents types de recettes des collectivités locales en 2021.

Figure 2. Recettes des collectivités infranationales par type

	Impôts	Subventions	Droits et redevances	Revenu des biens	Cotisations sociales
Lettonie	49,9 %	41,4 %	7,3 %	0,6 %	0,8 %
OCDE 38	42,2 %	41,9 %	112,8 %	2,0 %	1,1 %

Source : OCDE Nuancier 2023

145. La loi sur les budgets et la gestion financière (telle que modifiée) dispose également que les collectivités locales ont le droit d'imposer des redevances aux collectivités locales conformément aux procédures et aux montants fixés par la loi. Toutefois, les charges générées localement ne représentent qu'une très faible part des recettes des collectivités locales. En 2020, les droits et les redevances représentaient 0,8 % du PIB et 7,1 % des recettes des collectivités locales. Les revenus générés par la vente et la location d'actifs, ainsi que par les entreprises publiques locales, ont représenté 0,4 % des recettes des collectivités locales en 2020⁶⁷. Les collectivités locales dépendent fortement du financement du pouvoir central.

146. Une part importante des dépenses des collectivités locales est consacrée à l'éducation, en particulier au paiement des salaires des enseignants et au financement des frais d'entretien et de fonctionnement des établissements d'enseignement. L'éducation représente 37,0 % des dépenses des collectivités locales, un pourcentage beaucoup plus élevé que les moyennes des pays unitaires de l'OCDE et de l'UE-27 (respectivement 18,8 % et 18,5 %), et 4,0 % du PIB (contre 2,3 % dans les pays unitaires de l'OCDE et 3,0 % dans l'UE-27). Les affaires économiques et les transports sont en volume le deuxième domaine de dépenses des collectivités locales (16,9 %), suivis de la protection sociale (10,2 %), de la santé (9,3 %) et du logement et des collectivités (9,2 %). Les collectivités locales de Lettonie sont également responsables de la majorité des dépenses publiques dans le secteur du logement et des équipements collectifs (96,1 %) et, dans une moindre mesure, dans ceux des loisirs, de la culture et de la religion (58,3 %) et de l'éducation (55,1 %)⁶⁸.

147. Les interlocuteurs ont souligné la situation financière précaire de certaines communes en raison de l'inflation, des coûts de l'énergie, du déclin démographique et d'un financement insuffisant. Les membres de l'ALPLR ont souligné que, depuis la réforme territoriale et administrative (RTA), le volume des fonctions exercées a augmenté mais le pouvoir d'achat des recettes diminue et les subventions du pouvoir central ne couvrent pas entièrement le coût total des tâches obligatoires.

148. En Lettonie, la législation donne aux collectivités locales le droit de disposer de ressources et d'une autonomie juridique pour décider de la manière de dépenser les ressources propres, mais les ressources non attribuées des collectivités locales sont limitées, et elles ont peu de possibilités de générer de tels revenus. Ces dernières années, la capacité fiscale des collectivités locales a été réduite, tandis que la proportion des subventions réservées a augmenté. Les subventions réservées sont souvent insuffisantes pour couvrir l'intégralité des coûts des tâches et des services obligatoires. Les interlocuteurs ont souligné que la dépendance à l'égard du financement du pouvoir central compromet la capacité des communes à répondre aux priorités locales de manière efficace et indépendante. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 9.1 n'est pas respecté en Lettonie.

3.8.2 Article 9.2

149. Le principe qui fonde l'article 9.2, selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution et par la loi, suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes, correspondant aux responsabilités qui leur sont confiées. Ce paragraphe exige que les recettes et les tâches obligatoires des collectivités

66. SNG WOFI, Rapport national sur la Lettonie 2022.

67. Ibid.

68. SNG WOFI, Rapport national sur la Lettonie 2022.

locales soient équilibrées afin qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières dont disposent les collectivités locales et les missions qu'elles remplissent.

150. Sur le plan juridique, l'État a l'obligation claire de fournir un financement à la hauteur des responsabilités déléguées. L'article 4, paragraphe 5, de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que, lors du transfert aux collectivités locales d'une nouvelle fonction ou tâche autonome, dont l'exécution implique des dépenses accrues, les sources de financement destinées à assurer l'exécution de cette fonction ou tâche sont déterminées en même temps pour les collectivités locales. L'article 6 de la loi sur les collectivités locales dispose que « lorsqu'une mission administrative est déléguée, le financement nécessaire à son exécution doit être fourni aux collectivités locales ». Le MPEDR fournit des lignes directrices (recommandations) aux collectivités locales en ce qui concerne les questions budgétaires - sur la détermination des prix des services, la détermination des dépenses administratives, le système de contrôle interne, etc. La loi sur le budget et la gestion financière dispose dans son article 15.3.3 que, pour assurer la stabilité du financement nécessaire à l'exercice des fonctions des collectivités locales, la répartition du financement pour les dotations et les subventions réservées doit être approuvée.

151. Toutefois, dans la pratique, il existe des écarts entre les tâches déléguées et le financement. De nombreux interlocuteurs ont souligné les coûts « en cascade » des fonctions obligatoires, pour lesquelles les paiements de l'État ne correspondent pas aux coûts supportés par les communes. Les exemples incluent la responsabilité du travail avec les jeunes à risque, les coûts non salariaux de la police municipale, le coût des repas scolaires et le coût des services hospitaliers. Les interlocuteurs ont souligné qu'en raison de l'insuffisance du financement, chacune des 43 communes a modifié son activité auprès des jeunes à risque, ce qui entraîne des interprétations différentes des tâches municipales, des capacités différentes entre les communes et un manque de ressources financières. Cette disparité a entraîné un manque d'uniformité dans l'approche adoptée par les communes.

152. Certains interlocuteurs estiment que si des efforts ont été faits pour déléguer des responsabilités aux autorités locales, le fait que ces responsabilités ne s'accompagnent pas d'un soutien financier adéquat compromet leur autonomie et leur capacité à gouverner efficacement. De même, la capitale, Riga, s'est vu attribuer diverses responsabilités supplémentaires, mais il est à noter qu'elles non plus ne s'accompagnent pas d'un soutien financier supplémentaire de la part du pouvoir central. Les interlocuteurs affirment que cette situation pèse sur les ressources de la ville et compromet sa capacité à gérer efficacement ces tâches. Ils affirment que depuis la précédente visite de suivi, en raison des décisions financières et budgétaires prises par le pouvoir central concernant le budget national, il y a eu une réduction notable de l'autonomie financière des collectivités locales. Cela résulte du fait que les financements qui leur sont alloués ont été modifiés et que leurs obligations fonctionnelles ont été étendues sans que cela soit accompagné d'un soutien financier.

153. Certains interlocuteurs ont également estimé que la RTA était responsable de coûts imprévus du fait qu'avant la fusion les communes voisines imposaient des prélèvements différents et fournissaient des niveaux variables d'assistance sociale. De même, dans les agglomérations fusionnées, lorsqu'une commune offrait auparavant la gratuité des transports scolaires, celle-ci est devenue obligatoire pour l'ensemble de la collectivité élargie. Ainsi, en cas de fusion, de nombreuses communes ont dû procéder à des ajustements à la hausse pour assurer la parité. À Cēsis, par exemple, les dépenses ont augmenté plus rapidement que les recettes.

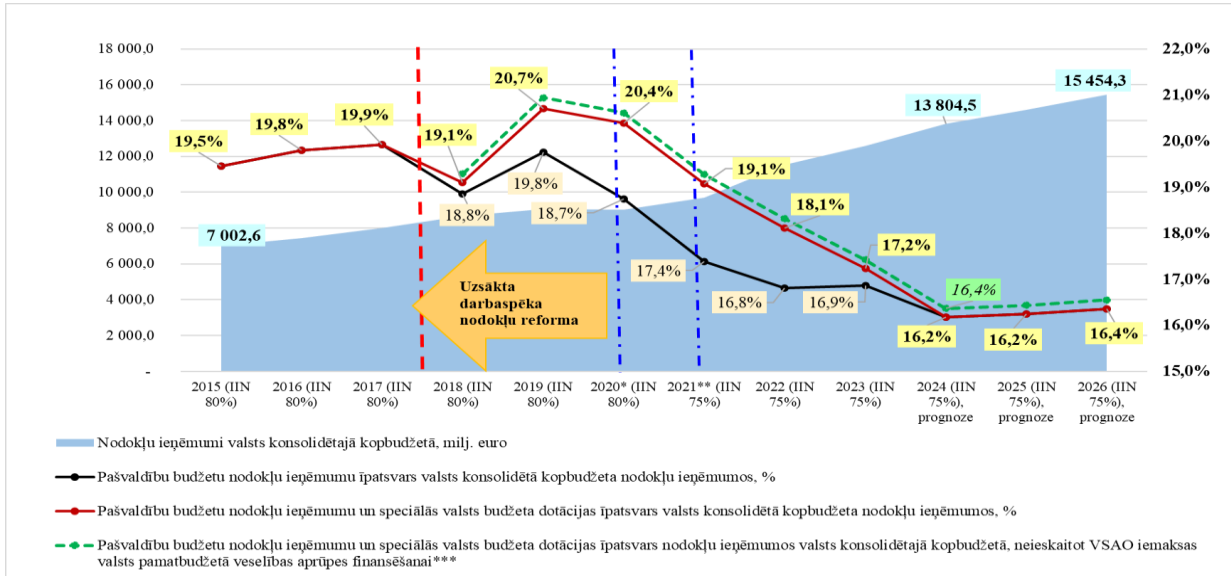
154. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 9.2 est partiellement respecté en Lettonie.

3.8.3 Article 9.3

155. La Charte considère que le pouvoir de lever des impôts est un élément essentiel de l'autonomie locale. L'article 9.3 souligne qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux (dans les limites de la loi). Le pouvoir de lever des impôts locaux est considéré comme une preuve directe de l'autonomie financière des collectivités locales. Ces taxes sont un outil dont disposent les collectivités locales pour faire des choix politiques. La Charte ne précise pas que les ressources propres d'une collectivité locale doivent comporter une proportion particulière d'impôts locaux, mais elle requiert qu'une partie « au moins » de ces ressources provienne de redevances et d'impôts locaux.

156. Le rapport de 2020 du Congrès, consécutif à la visite d'enquête, observait au paragraphe 128 qu'« aucun progrès n'a été constaté pour ce qui concerne le développement de la fiscalité locale et la fragilité des finances locales en Lettonie, ce qui va à l'encontre de l'article 9.3 de la Charte ». La situation n'a pas beaucoup changé depuis ce rapport. La figure 3 illustre la diminution de la proportion des recettes fiscales attribuables aux collectivités locales, avec seulement 16,2 % du budget de 2024 provenant de cette source.

Figure 3 Part des recettes fiscales attribuables aux collectivités locales



(Source : ALPLR⁶⁹)

■ Recettes fiscales dans le budget consolidé de l'État (en millions d'euros)
 ----- - Part des recettes fiscales du budget des organes d'autonomie au sein des recettes fiscales du budget consolidé de l'État, en %.
 ----- - Part des recettes fiscales du budget des organes d'autonomie et des dotations spéciales sur le budget de l'État au sein des recettes fiscales du budget consolidé de l'État, en %.
 ----- - Part des recettes fiscales du budget des organes d'autonomie et des dotations spéciales sur le budget de l'État au sein des recettes fiscales du budget consolidé de l'État, à l'exclusion des contributions obligatoires de l'assurance sociale de l'État au budget de base de l'État pour le financement des soins de santé.

157. L'impôt partagé le plus important est l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). En 2020, il représentait 86,0 % des recettes fiscales des collectivités territoriales, 43,5 % de l'ensemble de leurs recettes et 4,8 % du PIB. L'IRPP est réglementé et collecté par l'administration fiscale de l'État. Il est partiellement redistribué aux communes en fonction des critères de résidence.

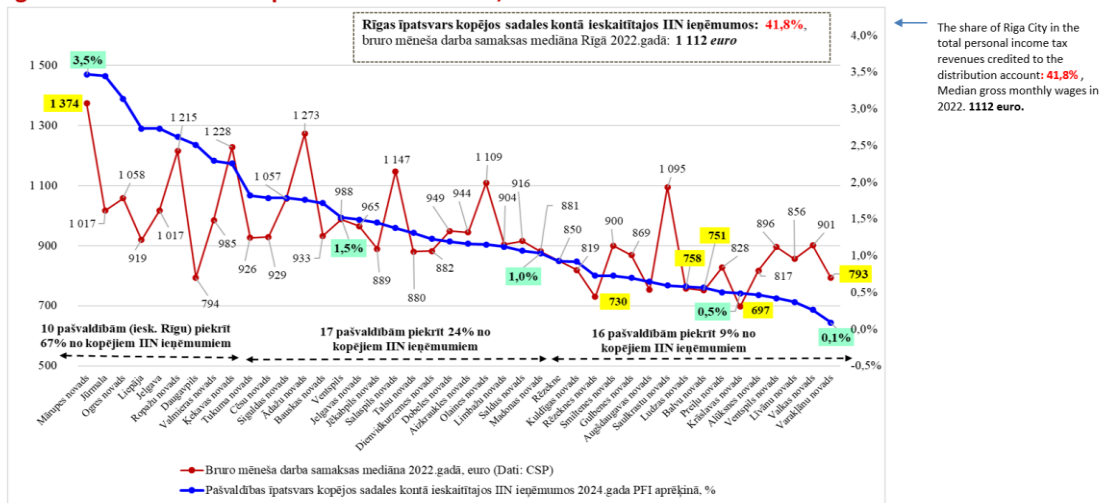
158. Une subvention spéciale destinée à compenser la réduction de la part de l'IRPP résultant de la réforme de la fiscalité du travail a été mise en œuvre de 2018 à 2023, mais elle a été supprimée du budget de l'État pour 2024. En janvier 2021, la part municipale de l'IRPP a diminué, passant de 80 % à 75 %, et le seuil mensuel des revenus non imposables a augmenté, ce qui a entraîné une baisse des recettes pour les collectivités locales. Cependant, lors de la préparation du budget de 2024, « le gouvernement s'est engagé à garantir 100 % des projections de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les administrations locales »⁷⁰.

69. Recettes budgétaires des organes d'autonomie de 2018 à 2024 (Présentation à la délégation du Congrès, février 2024).

70. Voir : <https://www.fm.gov.lv/en/article/saeima-approves-budget2024-its-final-reading>, consulté le 15 mars 2024.

La figure 4 ci-dessous montre la répartition des recettes de l'IRPP entre les communes pour 2024.

The share of personal income tax revenue of each self-government in the total personal income tax revenue credited to the distribution account in the 2024 self-governments financial equalization calculation, %



Red line - Median gross monthly wages in 2022. euro (Data: CSB)
Blue line - The share of the self-governments in the total personal income tax revenues credited to the distribution account in the 2024 Self-governments Financial Equalization calculation, %



Source : ALPLR, 2024

Ligne rouge : salaire mensuel brut médian en 2022, euros (source : CSB)

Ligne bleue : Part des collectivités locales dans les recettes totales de l'IRPP affectée au volet répartition dans le calcul de la péréquation financière des collectivités locales pour 2024, %

159. Les communes reçoivent également une part de la taxe sur les loteries et les jeux de hasard, ainsi qu'une part de la taxe sur les ressources naturelles (qui comprend, entre autres, la taxe sur la pollution, les déchets radioactifs et l'incinération des déchets dangereux) qui doit être utilisée à des fins de protection de l'environnement. Depuis janvier 2024, conformément à l'article 28, paragraphe 4, de la loi relative à la taxe sur les ressources naturelles, la répartition des revenus provenant de l'élimination des déchets municipaux et des déchets industriels a été modifiée pour passer à 80 % dans le budget de base de l'État et de 15 % à 20 % dans le budget de la collectivité locale sur le territoire de laquelle les déchets sont éliminés.

160. L'article 3, paragraphe 2, de la loi relative aux impôts et taxes⁷¹ dispose que i. « une loi fiscale spécifique peut conférer aux collectivités locales le droit d'appliquer des allègements aux paiements qui sont à verser dans les budgets des collectivités locales et de déterminer l'assiette et le taux de l'impôt sur les biens immobiliers ». Ainsi, des lois spécifiques peuvent prévoir le paiement de diverses redevances (par exemple, des droits d'utilisation des routes)⁷². Cette possibilité est largement utilisée en ce qui concerne l'impôt sur les biens immobiliers, qui est prélevé sur tous les terrains et bâtiments, qu'il s'agisse de logements ou de locaux commerciaux. Il est collecté au niveau de l'administration centrale et les collectivités locales peuvent moduler le taux d'imposition dans les limites fixées par l'État. La totalité est redistribuée aux communes, mais L'ALPLR affirme que la part de cet impôt dans les recettes des collectivités locales est délibérément réduite et remplacée par des subventions réservées. En 2020, la taxe foncière a représenté 13,5 % des recettes fiscales locales, 6,8 % des recettes locales et 0,8 % du PIB, soit un peu moins que la moyenne de l'OCDE (1,0 % du PIB en 2019)⁷³. Certaines collectivités locales accordent des abattements sur les biens immobiliers, qui sont plus que compensés par l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu pour les communes. Ces abattements sont également utilisés pour attirer des activités commerciales ou les revitaliser. Par conséquent, il existe une concurrence fiscale entre les collectivités locales pour attirer les entreprises et les résidents, en particulier ceux qui ont des revenus élevés. Certains interlocuteurs ont évoqué le cas de communes qui offrent des abattements afin d'augmenter le nombre de leurs résidents, mais qui ne consacrent aucune

71. Voir : <https://likumi.lv/ta/id/33946-par-nodokliem-un-nodevam>, consulté le 15 mars 2024.

72. <https://likumi.lv/ta/en/id/185656-law-on-the-road-user-charge>

73. SNG WOPI, Rapport national sur la Lettonie, 2022.

partie de leurs finances au développement industriel ou aux possibilités d'emploi. Des plaintes ont également été formulées au sujet des communes dans lesquelles les « touristes fiscaux » ont leur activité, ces communes devant supporter les coûts des infrastructures, des services, etc., tandis que celles qui ont offert les réductions d'impôt bénéficient de l'augmentation des recettes de l'IRPP. En ce qui concerne le revenu tiré des redevances locales, la RTA a entraîné certains problèmes lorsque les communes fusionnées appliquaient auparavant des niveaux de redevances différents et ont dû convenir d'un taux de compromis. Des interlocuteurs ont également critiqué le fait que certaines autorités locales ne s'essaient pas d'augmenter leurs revenus provenant des redevances, etc. alors qu'elles ont la possibilité de le faire.

161. À la lumière de ce qui précède, les rapporteurs affirment que les collectivités locales lettones tirent une partie de leurs ressources financières d'impôts de l'État et de redevances locales dont elles ont le pouvoir de fixer le taux (dans les limites de la loi). Toutefois, comme cette source de revenus ne semble pas suffisante pour assurer la plus grande indépendance financière possible des collectivités locales et que les possibilités de revenus locaux restent limitées, les rapporteurs considèrent que l'article 9.3 est partiellement respecté en Lettonie.

3.8.4 Article 9.4

162. L'article 9.4 porte sur la nécessité pour les collectivités locales de disposer de différents types et sources de revenus qui garantissent leur résilience face aux facteurs économiques externes. Selon le Commentaire contemporain, la diversification des sources de revenus est essentielle pour que les collectivités locales puissent conserver leur autonomie en période de fluctuations économiques. L'article 9, paragraphe 4, indique également que les systèmes de finance locaux doivent être dynamiques, c'est-à-dire qu'ils doivent « pouvoir s'adapter aux nouvelles circonstances, aux nouveaux besoins et aux nouveaux scénarios macro-économiques et assurer un financement suffisant à la prestation des services »⁷⁴.

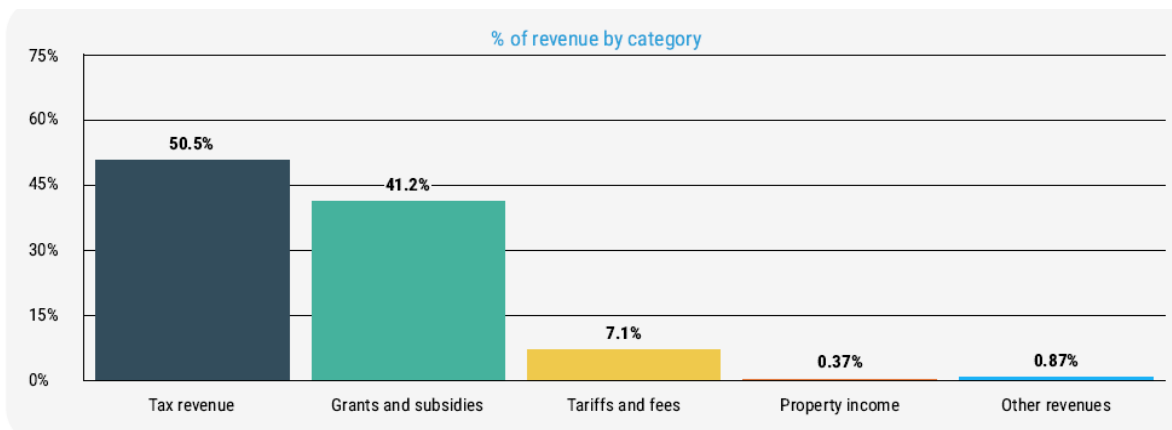
163. L'article 9 de la loi sur les budgets des collectivités locales dispose que celles-ci ont le droit d'appliquer des allègements aux paiements qui sont à verser dans leurs budgets conformément aux procédures prévues par la législation fiscale pertinente, ainsi que d'imposer des droits des collectivités locales et de déterminer leurs taux conformément aux procédures prévues par la loi sur les impôts et les redevances.

164. L'article 42(2) de la loi sur les budgets et la gestion financière (telle que modifiée) dispose que les collectivités locales ont le droit d'imposer des redevances aux collectivités locales conformément aux procédures et aux montants fixés par la loi. Toutefois, les recettes provenant des redevances ne représentent qu'une très faible part des budgets des collectivités locales. Les collectivités locales lettones dépendent lourdement des financements du pouvoir central.

165. L'OCDE (WOFI 2023) souligne que tous les impôts bénéficiant aux collectivités locales proviennent de parts sur la collecte de certains impôts d'État, c'est-à-dire que ce sont des impôts partagés et que les collectivités locales n'ont pas de véritables pouvoirs d'imposition. Les recettes fiscales et les dotations et subventions représentent au total 91,7 % des recettes des collectivités locales. La figure 5 montre les recettes des collectivités locales par catégorie, illustrant la forte dépendance à l'égard des financements du pouvoir central.

74. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », CG-FORUM (2020)02-05final, 7 décembre 2020, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, voir : <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e> (Commentaire contemporain), paragraphe 164, consulté le 15 mars 2024.

Figure 5. Recettes des collectivités locales par catégorie



Source : Wofi 2023

% des recettes par catégorie/ Recettes fiscales/ Dotations et subventions/ Droits et redevances/ Revenus des biens immobiliers/ Autres revenus

166. En Lettonie, une grande partie des dotations accordées aux collectivités locales sont réservées, ce qui laisse peu d'autonomie pour leur répartition. Les interlocuteurs ont attiré l'attention sur les réductions de revenus, par exemple la réduction chaque année de la part des collectivités locales au sein des impôts sur le travail, et ils ont appelé à plusieurs reprises à un système qui apporterait stabilité et prévisibilité au financement des collectivités locales et permettrait aux communes de planifier des projets.

167. Si les ressources des collectivités locales semblent relativement diversifiées, de nombreux interlocuteurs des rapporteurs ont déploré leur caractère faiblement évolutif, qui ne permet pas aux collectivités locales de suivre autant que possible l'évolution réelle du coût de l'exécution de leurs tâches. Leurs sources et types de revenus sont limités et de nombreux transferts sont statiques plutôt que dynamiques et évolutifs, ce qui entrave leur capacité à répondre à l'évolution des besoins ou des opportunités. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9.4 est partiellement respecté.

3.8.5 Article 9.5

168. Selon le Commentaire contemporain, l'article 9.5 de la Charte vise à assurer une dotation financière suffisante permettant aux collectivités locales de couvrir non seulement les dépenses associées aux compétences propres et déléguées, mais aussi le financement de l'appareil politique et administratif nécessaire à l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées. Il porte par conséquent sur la question de la situation financière des communes économiquement défavorisées.

169. Le système letton de financement des collectivités locales comprend un mécanisme de péréquation, appelé fonds de péréquation financière des collectivités locales. Ce fonds vise à réduire les disparités entre les collectivités locales. Il est régi par la loi de 2015 sur la péréquation des finances des administrations locales⁷⁵ (telle que modifiée). Cette loi (article 5) dispose que les recettes de la commune prises en compte se composent des recettes anticipées provenant de la taxe foncière et de la part des recettes de l'impôt sur le revenu affectée aux budgets municipaux dans la loi annuelle sur le budget de l'État. L'article 6 énonce les critères de calcul de la péréquation financière des collectivités locales. Les critères utilisés pour caractériser les dépenses des collectivités locales sont des indicateurs statistiques indépendants de l'activité des collectivités locales, tels que leurs profils de population et leur superficie. La formule de péréquation entraîne que les collectivités locales qui ont un excédent budgétaire transfèrent une partie de celui-ci au fonds de péréquation financière des collectivités locales, qui redistribue ces transferts à celles qui sont déficitaires. Les interlocuteurs ont souligné que la contribution de l'État au fonds de péréquation fluctue chaque année, ce qui rend la planification difficile pour les communes.

170. Depuis la RTA, les contributions de certaines communes au fonds de péréquation ont augmenté. En 2023, la contribution générale de l'État au fonds de péréquation a diminué, de sorte que certains

75. <https://likumi.lv/ta/id/274742-pasvaldibu-finansu-izlidzinasanas-likums>.

interlocuteurs ont estimé que le processus de péréquation relevait plutôt d'une redistribution mutuelle des revenus entre les collectivités locales en raison des variations de la dotation de l'État. Les interlocuteurs ont souligné que dans au moins un tiers des collectivités locales, l'algorithme de péréquation ne permet pas de garantir l'exécution des fonctions autonomes avec une qualité et dans un volume minimaux. Lors de récentes discussions avec le ministre des Finances, le président de la Lettonie a appuyé les appels en faveur d'une révision du système de péréquation, affirmant que les besoins et les coûts totaux avaient augmenté pour toutes les communes, mais que le financement actuel était insuffisant. Les interlocuteurs du ministère des Finances ont indiqué qu'un nouveau mécanisme était en préparation et qu'il inclurait des aspects tels que le déséquilibre démographique. Toutes les communes, qu'elles soient financièrement aisées ou qu'elles le soient moins, ressentent un mécontentement vis-à-vis de la situation actuelle. Par conséquent, toute nouvelle réforme nécessite un examen des ressources existantes⁷⁶. Toutefois, pour le budget de 2024, de nouvelles mesures ont été mises en place. Selon les informations du ministère des Finances, « pour toutes les communes, une augmentation moyenne de 8,1 % des recettes de péréquation est prévue en 2024 par rapport à 2023. Une subvention supplémentaire unique d'un montant de 7 millions d'euros a également été accordée aux 19 communes ayant les revenus les plus faibles⁷⁷.

171. Le fonds de péréquation de la Lettonie continue d'évoluer et, tout en prenant note des préoccupations exprimées par certains interlocuteurs, les rapporteurs concluent que l'article 9.5 est formellement respecté en Lettonie, bien que la situation puisse être améliorée.

3.8.6 Article 9.6

172. Cet article renvoie au principe général de consultation tel qu'il est énoncé à l'article 4.6, mais l'article 9.6 porte spécifiquement sur la consultation concernant la manière dont les ressources doivent être allouées aux collectivités locales. Le Commentaire contemporain souligne qu'une consultation est nécessaire sur la manière dont les ressources redistribuées doivent être allouées aux collectivités locales par les autres niveaux d'autorité publique. Ainsi, outre le principe général de consultation énoncé à l'article 4.6, la Charte souligne aussi expressément le droit des collectivités locales d'être consultées sur la manière dont les ressources redistribuées leur seront allouées par d'autres niveaux d'autorité publique.

173. Conformément à l'article 79, paragraphe 2, de la loi sur les collectivités locales, celles-ci sont largement consultées par les organes et institutions de l'État sur les questions ayant trait au financement. Les associations de pouvoirs locaux dont plus de la moitié des villes et plus de la moitié des communes sont membres peuvent représenter les collectivités locales dans les discussions avec le Cabinet. L'ALPLR joue un rôle clé dans ces consultations, représentant les collectivités locales au sein de divers organes. L'article 82.1 de la loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que « le Cabinet convient avec les collectivités locales de toutes les questions qui touchent aux intérêts de la totalité d'entre elles :

- 1) les projets de loi et les projets de règlements du Cabinet qui concernent les collectivités locales ;
- 2) les montants des dotations et des dotations réservées devant être allouées aux collectivités locales pour l'exercice en cours ;
- 3) la dotation du budget de l'État au fonds de péréquation financière des collectivités locales ;
- 4) les sources de financement des tâches administratives déléguées aux collectivités locales ;
- 5) d'autres questions liées à la planification du budget des collectivités locales, selon l'accord conclu entre le Cabinet et les collectivités locales chaque année avant le début de l'exercice financier. »

174. Le procès-verbal des négociations retraçant les points d'accord et de désaccord de ce processus doivent être examinés par le Cabinet. Lorsqu'il transmet à la *Saeima* le projet annuel de loi sur le budget de l'État ou le projet de loi-cadre budgétaire à moyen terme, le Cabinet doit y adjoindre ce procès-verbal. Ce protocole est une composante obligatoire de la préparation du budget de l'État.

76. Voir : <https://www.president.lv/en/article/president-latvia-and-minister-finance-discuss-current-system-local-government-finance-equalisation>, consulté le 15 mars 2024.

77. Voir : <https://www.fm.gov.lv/en/article/government-approves-budget2024-latvias-budget-security-and-sustainability>, consulté le 15 mars 2024.

175. Certains interlocuteurs des collectivités locales ont fait état de divergences de vues (de la part des acteurs locaux et nationaux) sur les problèmes de financement rencontrés par les communes, qui ont pour effet que la consultation ne permet pas toujours de résoudre les problèmes.

176. Les structures formelles de consultation sur les questions financières associent les acteurs locaux ou leurs représentants aux décisions relatives à l'allocation des ressources redistribuées. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9.6 est respecté en Lettonie, mais ils appellent à la vigilance pour s'assurer que la consultation se fait de manière significative et en temps utile.

3.8.7 Article 9.7

177. Selon le Commentaire contemporain, 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. L'article 9.7 vise à ménager un juste équilibre entre les subventions conditionnelles et inconditionnelles, réduisant ainsi les restrictions à la liberté d'une collectivité locale de décider de ses dépenses prioritaires. Cet article vise également à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur domaine de compétence propre. Même lorsque les services sont financés par des subventions, les autorités locales doivent conserver une liberté fondamentale dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. L'OCDE (Woofi2023) affirme que toutes les dotations accordées par le pouvoir central sont des dotations réservées et qu'en 2020, 85,2 % d'entre elles étaient destinées aux dépenses de fonctionnement contre 14,8 % de dotations aux investissements⁷⁸. Les transferts comprennent notamment des dotations pour la rémunération des enseignants, l'entretien et la construction des routes, des projets d'investissement ou le financement de projets de l'UE. L'ALPLR affirme que l'équilibre entre les dotations réservées et les dotations générales « a été détruit au cours des cinq dernières années. Il y a de moins en moins de dotations générales et de plus en plus de dotations réservées ».

178. Les interlocuteurs ont à plusieurs reprises indiqué que la proportion élevée des dotations réservées limitait leur autonomie financière. Certains d'entre eux ont affirmé que la proportion élevée des dotations réservées dissuade les autorités locales d'intenter des actions en justice autorisées contre l'État parce qu'elles perçoivent l'attribution de certaines de ces subventions comme étant subjective.

179. En Lettonie, comme dans d'autres pays, les dotations réservées sont un outil permettant de mettre en œuvre les politiques nationales de manière uniforme, mais elles restreignent l'autonomie financière des collectivités locales. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 9.7 n'est pas respecté.

3.8.8 Article 9.8

180. L'article 9, paragraphe 8, concerne l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux pour des emprunts destinés à financer leurs dépenses d'investissement. Ces emprunts leur permettent de financer des projets importants. La Lettonie n'est pas liée par l'article 9, paragraphe 8, de la Charte.

181. Des restrictions strictes sont imposées en ce qui concerne les emprunts des collectivités locales lettones, le budget annuel de l'État imposant un plafond d'endettement pour l'ensemble des communes. Parmi les instruments juridiques figurent le règlement n° 590 du Cabinet adopté le 10 décembre 2019, le règlement sur les emprunts et garanties des collectivités locales et la loi sur la gestion budgétaire et financière. Les communes ne peuvent contracter des emprunts à long terme que pour financer des projets d'investissement (par exemple pour des infrastructures), et non des coûts de fonctionnement, et elles peuvent demander un prêt à court terme. Les emprunts doivent être approuvés par une commission spéciale créée au sein du ministère des Finances. L'ALPLR a un représentant au sein de cette commission. Il est attendu des collectivités locales qu'elles empruntent de préférence auprès du Trésor public et elles n'ont accès aux marchés financiers/banques privés que si les conditions de prêt sont plus favorables que celles qu'offre le Trésor public. Pour les projets de l'UE, l'autorisation de l'État pour emprunter n'est pas nécessaire.

182. Les interlocuteurs ont exprimé des opinions diverses sur la question des emprunts des collectivités locales, de même que sur l'opportunité de ratifier l'article 9.8.

78. SNG WOFI, Rapport national sur la Lettonie, 2022.

183. Les interlocuteurs des collectivités locales ont exprimé une vive préoccupation concernant la disposition juridique selon laquelle les emprunts des collectivités locales doivent être approuvés par le gouvernement central et les restrictions imposées aux emprunts des collectivités locales sur le marché des capitaux, affirmant que leur autonomie est restreinte. L'ALPLR affirme que l'emprunt est surréglementé, du fait que l'État définit les objectifs pour lesquels l'emprunt est autorisé. Les acteurs du pouvoir central ont souligné la mesure de prudence consistant à privilégier l'emprunt auprès de l'État. Ils ont également mis l'accent sur les possibilités croissantes d'emprunter pour cofinancer des programmes de l'UE.

184. Les rapporteurs considèrent que les contraintes en matière d'emprunt et l'obligation d'obtenir l'approbation de l'État pour la plupart des prêts, bien qu'il s'agisse d'une mesure de prudence, limitent les possibilités d'initiatives volontaires. Ils concluent que les exigences de l'article 9.8 de la Charte ne sont pas encore suffisamment remplies en Lettonie pour justifier la ratification de cet article.

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

Article 10

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.

3.9.1 Article 10.1

185. L'article 10, paragraphe 1, de la Charte concerne les types de coopération fonctionnelle entre collectivités locales qui visent à renforcer leur efficacité au moyen de projets conjoints ou par la conduite de tâches qui dépassent les capacités d'une seule collectivité. Les collectivités locales des États membres du Conseil de l'Europe disposent d'un droit général de coopérer entre elles pour proposer les services locaux ou exercer leurs responsabilités. À ce droit de coopérer avec d'autres collectivités locales s'ajoute celui, plus spécifique, de s'associer avec d'autres collectivités locales, c'est-à-dire de créer des organisations distinctes et/ou des structures institutionnelles communes.

186. La loi de 2022 sur les collectivités locales dispose que les communes coopèrent conformément aux règlements énoncés dans la loi sur la structure de l'administration de l'État. De plus, les communes ont le droit de former des associations, des institutions et des commissions conjointes, ainsi que d'y adhérer.

187. Les interlocuteurs ont déclaré que les communes ont le droit de mettre en œuvre une coopération mutuelle conformément à la loi sur les organismes publics, en formant des organismes et des fondations conjoints pour la promotion des intérêts partagés des communes. Les communes ont le droit de s'unir au sein d'associations, de créer des fondations pour l'exercice de fonctions conjointes et de représenter des intérêts dans l'administration directe de l'État. En ce qui concerne la formation d'associations, leur but est de permettre la réalisation des projets conjoints de plusieurs communes ou de débattre des questions de développement territorial conjoint. Toutefois, les associations ne peuvent pas reproduire les activités menées par le secteur privé ni être constituées en coopération avec des particuliers dans le cadre de ce règlement. La commune assure l'exercice de ses fonctions par l'intermédiaire de son administration et de sociétés de capitaux.

188. Ainsi, afin d'accomplir des tâches communes, les collectivités locales peuvent établir des institutions conjointes d'un commun accord. Ces institutions fonctionnent sur la base de règlements approuvés par les conseils respectifs. Certaines communes ont mis en place des autorités conjointes de coopération dans les domaines suivants :

- la protection civile,
- l'éducation,
- le traitement des déchets,
- la gestion des biens de la collectivité locale,
- la promotion de l'activité économique,

- l'ordre public,
- l'organisation des services de transport public,
- la protection des droits de l'enfant.

189. Parmi les exemples de collaboration intercommunale mis en avant par le MPEDR, on peut citer la collaboration en matière de transports publics (villes d'État, en coopération avec les communes de district environnantes), l'aménagement du territoire et la planification des investissements. La commune de Sigulda offre un exemple de coopération entre différents niveaux d'autorité publique : elle gère un centre de services à la clientèle conjointement avec le gouvernement central afin de fournir des services sociaux. À Jurmala, une commune visitée par la délégation, la coopération avec les communes voisines s'inscrit par exemple dans le cadre du plan de protection civile et dans celui de différents projets. Les interlocuteurs ont souligné que, depuis l'entrée en vigueur de la RTA, la coopération est obligatoire dans les cas où, après la réforme, une ville d'État est distincte des communes voisines. Dans ce cas, la coopération porte essentiellement sur l'élaboration d'une stratégie de développement durable et d'un programme de développement. Les communes proches de la frontière orientale ont établi des comités conjoints pour assurer la sécurité.

190. Les rapporteurs estiment que l'article 10.1 est respecté en Lettonie.

3.9.2 Article 10.2

191. Cette disposition concerne la promotion d'intérêts communs par le biais d'organisations officielles. Elle établit le droit des collectivités locales d'appartenir à la fois à des associations nationales pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et à des associations internationales de collectivités locales. Ces associations jouent un rôle fondamental dans la représentation et la défense des droits, pouvoirs et intérêts des collectivités locales et elles mènent de nombreuses activités en leur nom.

192. Le chapitre 9 de la loi de 2022 sur les collectivités locales traite de la coopération des collectivités locales et de la participation aux associations et aux fondations. Elle donne aux communes le droit, dans le cadre établi par la loi sur l'administration de l'État, de former des associations, des institutions et des commissions conjointes, ainsi que d'y adhérer. Parmi les principales organisations représentatives figurent l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, l'Association lettone des grandes villes et l'Association des centres de développement régional. Comme on l'a vu ci-dessus au sujet des paragraphes 4.6 et 9.6, l'ALPLR représente et défend les droits et les intérêts des collectivités locales dans divers contextes. « Le nombre d'adhérents volontaires de l'ALPLR est relativement élevé (41 des 43 collectivités locales) ». L'ALPLR, au nom des collectivités locales, participe aux processus de codécision dans plus de 40 conseils consultatifs, formés par des ministres du pouvoir central ou le Cabinet des ministres, et à la réunion tripartite sur le dialogue social, en coopération avec des organisations telles que l'Association lettone des syndicats libres, la Confédération lettone des employeurs, la Chambre lettone du commerce et de l'industrie et l'Académie lettone des sciences. Les représentants de l'ALPLR ont informé la délégation que la coopération avec les groupes d'intérêt (plusieurs d'entre eux sont organisés en associations, d'autres dans des unités structurelles de l'ALPLR) se développe de plus en plus, car les intérêts communs sont mieux servis dans le cadre de telles collaborations. L'ALPLR est activement impliquée dans les organismes internationaux. Elle est membre du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et dispose d'une représentation permanente à Bruxelles.

193. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 10.2 est respecté en Lettonie.

3.9.3 Article 10.3

194. L'article 10.3 concerne la coopération des autorités locales avec leurs homologues d'autres États et renforce le droit d'engager une coopération transfrontalière. Cette disposition de la Charte établit le droit de participer à une coopération transnationale, ou transfrontalière, laquelle est une forme importante de coopération entre collectivités locales.

195. La loi de 2022 sur les collectivités locales énonce le droit des communes et des associations municipales de coopérer avec des communes et leurs associations d'autres pays, à condition que cette coopération n'entre pas en conflit avec les lois des pays en question et qu'elle soit conforme aux accords mutuellement conclus par ces pays. Pour s'en assurer, une commune ou une association municipale

est tenue d'informer le ministère des Affaires étrangères de l'accord de coopération conclu avec une commune ou une association municipale étrangère. Il n'est pas nécessaire d'informer le ministère des Affaires étrangères des accords de coopération conclus sous le contrôle des autorités compétentes et conformément aux exigences établies dans le cadre de la mise en œuvre de projets financés par une aide financière étrangère (par exemple, les Fonds structurels de l'Union européenne et d'autres instruments).

196. La participation à des projets et des actions de l'UE a favorisé la coopération internationale entre les collectivités locales lettones. Les communes lettones peuvent lancer des projets communs de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et y participer, en établissant des partenariats avec des institutions et organisations européennes à différents niveaux. Le MPEDR a informé la délégation que « pendant la période de planification 2014-2020 en Lettonie, quelque 500 institutions (communes, régions, ONG, entrepreneurs, institutions publiques) ont réalisé des investissements conjoints et coopéré avec plus de 2 000 institutions de coopération en Europe ». Pour la période de financement 2021-2027, les partenaires lettons (y compris les communes) mettront en œuvre des projets dans le cadre de six programmes Interreg. Déjà 205 projets internationaux ont été approuvés, impliquant une coopération de 354 institutions lettones avec plus de 1 200 partenaires internationaux.

197. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 10.3 est respecté en Lettonie.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11

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.

198. L'article 11 de la Charte préconise l'existence de recours juridictionnels effectifs afin de garantir le respect de l'autonomie locale. Par « recours juridictionnel », on entend l'accès d'une collectivité locale soit à un tribunal dûment constitué, soit à un organe légal équivalent et indépendant⁷⁹. Cette disposition exige que les autorités locales aient le droit d'invoquer et de défendre les principes de l'autonomie locale devant les tribunaux. Cela est particulièrement important dans le contexte de poursuites judiciaires dans lesquelles les droits et les pouvoirs des collectivités locales sont contestés ou restreints, ou dans les cas où ces droits sont menacés par des niveaux supérieurs d'autorité publique.

199. La Constitution de la République de Lettonie, la loi sur le pouvoir judiciaire et d'autres lois de procédure déterminent les principes et les procédures d'examen des affaires judiciaires introduites par les collectivités locales. La Cour constitutionnelle, régie par la loi relative à la Cour constitutionnelle, est chargée d'examiner les questions relatives à la conformité des lois, des accords internationaux et des actes normatifs avec la Constitution. Ainsi, le contrôle judiciaire est assuré par les tribunaux administratifs et la Cour constitutionnelle. Les tribunaux administratifs, créés en 2004, examinent les affaires introduites par des particuliers. Les juridictions sont considérées comme étant impartiales. Les villes et communes de Lettonie ont accès aux juridictions ordinaires, devant lesquelles elles peuvent défendre leurs intérêts et leurs droits. Les collectivités locales peuvent intenter des actions civiles et elles ont le statut d'une personne morale. Chaque collectivité locale peut aussi saisir la Cour constitutionnelle si elle estime qu'une mesure adoptée par une autorité de l'État, et visant cette collectivité locale, porte atteinte à ses droits. Par exemple, l'article 66 de la loi de 2022 sur les collectivités locales autorise celles-ci à présenter une demande à la Cour constitutionnelle pour l'annulation d'un arrêté ministériel suspendant des règlements contraignants ou certaines de leurs normes. Au vu du degré d'accès au système de la Cour pour les collectivités locales, la délégation de suivi de 2018 avait considéré ce qui suit : « le système letton est de ce point de vue l'un des plus avancés, progressistes et libéraux d'Europe »⁸⁰.

79. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale », CG-FORUM (2020)02-05final, 7 décembre 2020, voir : <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e> (Commentaire contemporain), paragraphe 206, consulté le 15 mars 2024.

80. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur la démocratie locale et régionale en Lettonie, CG34(2018)11, commission de suivi, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, paragraphe 142.

200. Bien que les collectivités locales ne soient que peu mentionnées dans la Constitution lettone, la Cour constitutionnelle garantit l'applicabilité des principes de l'administration locale et confirme que la Charte peut être invoquée directement devant les juridictions du pays. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la Constitution et les autres actes législatifs doivent être interprétés, dans la mesure du possible, en harmonie avec les exigences du droit international. La Cour constitutionnelle est régie par l'article 85 de la Constitution de la République de Lettonie et, entre autres fonctions, elle examine les affaires portant sur la conformité des lois avec la Constitution et les traités internationaux ratifiés par la Lettonie. Dans ses décisions, la Cour constitutionnelle se réfère fréquemment à des articles particuliers de la Constitution lettone, notamment : l'article 1 (principe de l'État démocratique, qui selon la Cour constitutionnelle inclut également les collectivités locales), l'article 25 (rôle des autorités locales dans le travail des commissions de la *Saeima*), l'article 104 (droit des citoyens d'adresser des observations aux institutions de l'État ou des collectivités locales et de recevoir une réponse sur le fond) et en particulier l'article 101 (principe de la démocratie directe locale et principe de la participation des citoyens et de leur implication dans le travail des collectivités locales).

201. Les collectivités locales font usage de leur pouvoir de solliciter les jugements de la Cour constitutionnelle. Les interlocuteurs du MPEDR ont souligné que de nombreuses collectivités locales mécontentes ont saisi la Cour constitutionnelle pour contester la conformité des mesures législatives de la RTA avec la Constitution et la Charte européenne de l'autonomie locale. La loi sur les territoires administratifs et les zones de population a été contestée par 21 conseils de comté, à savoir Aloja, Alsunga, Auce, Babīte, Carnikava, Garkalne, Iecava, Ikšķile, Ilūkste, Inčukalns, Jaunjelgava, Kandava, Limbaži, Mazsalaca, Mārupe, Ozolnieki, Rugāji, Rundāle, Salacgrīva, Sala et Varakļāni. Après l'adoption de la loi sur la réforme administrative territoriale (le 10 juin 2020) et son entrée en vigueur, la Cour constitutionnelle de Lettonie a statué⁸¹ que le Parlement, qui n'avait fusionné Varakļāni avec Rēzekne que lors de la troisième et dernière lecture de la loi, avait ignoré les objectifs principaux de la réforme législative (l'efficacité plutôt que l'histoire culturelle). Elle a déclaré en outre que l'identité propre des habitants des comtés devait également être prise en compte (et l'écrasante majorité des habitants de Varakļāni (84 %) ont indiqué lors d'un sondage souhaiter une fusion avec Madona). Certains parlementaires ont menacé d'ignorer l'arrêt de la Cour constitutionnelle et de voter une nouvelle fois pour la fusion de Varakļāni et de Rēzekne. Le président de la République est intervenu en insistant pour que le parlement respecte cet arrêt et il a convoqué d'urgence une réunion avec des représentants de la coalition des cinq partis au pouvoir. Un compromis a été trouvé et le parlement a voté pour que Varakļāni reste un comté distinct, ce qui a permis de résoudre temporairement le problème⁸².

202. D'autres aspects de la RTA ont été déclarés inconstitutionnels, par exemple l'inclusion de la paroisse de Skulte dans la commune de Saulkrasti (affaire 2020-37-0106) et les inclusions respectivement de la commune d'Ilūkste dans celle d'Augšdaugava et de la commune d'Ozolnieki dans celle de Jelgava (affaire 2020-41-0106), et ceci bien que dans ces affaires la Cour constitutionnelle ait considéré que les dispositions de la législation pertinente contestées étaient conformes aux articles 4.6 et 5 de la Charte.

203. Les interlocuteurs de la Cour constitutionnelle ont attiré l'attention de la délégation sur quatorze autres affaires dont la Cour a été saisie depuis la visite de suivi de 2018. Ces affaires se répartissent en trois catégories : 1) les affaires diverses ; 2) les affaires relatives à la réforme territoriale et administrative ; et 3) les affaires relatives aux décisions du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional de suspendre les réglementations contraignantes adoptées par des collectivités locales. Il s'agissait notamment des affaires suivantes :

- Affaire n° 2022-41-01, arrêt du 7 décembre 2023 (relative aux obligations légales de démantèlement des monuments de l'ère soviétique). La Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions contestées étaient compatibles avec les articles premier et 101 de la Constitution.
- Affaire n° 2022-17-01, arrêt du 9 novembre 2023 (Réforme de la gouvernance portuaire). La Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions contestées ne violaient pas le principe d'autonomie des collectivités locales, le principe d'autonomie financière ni le principe de consultation énoncés aux articles premier et 101 de la Constitution.
- Affaire n° 2020-16-01, arrêt du 3 décembre 2020 (Révocation du conseil municipal de Riga). La Cour constitutionnelle a jugé que la disposition contestée [article 91, paragraphe 1, de la loi sur

81. Arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie dans l'affaire n° 2020-43-0106.

82. Monciunskaitė, B. (2022), « *The Risks to Judicial Independence in Latvia: A View Eighteen Years Since EU Accession* », *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 18(1), pp. 129-149.

les collectivités locales (alors en vigueur)] était compatible avec les articles premier et 101 de la Constitution. Elle s'est également référée aux articles 3 et 8 de la Charte (paragraphes 20 et 25 de l'arrêt).

- Affaire n° 2020-37-0106, arrêt du 12 mars 2021 (demandes du conseil régional de Limbaži et du conseil régional d'Īkšķīle). La Cour a examiné le raisonnement ayant présidé à certaines décisions adoptées lors de la réforme territoriale et administrative à la lumière des principes généraux de cette réforme (ses objectifs et ses critères) et elle a jugé qu'un aspect de la réforme était incompatible avec les dispositions juridiques d'une force juridique supérieure, tandis qu'un autre aspect était jugé compatible. L'article 4, paragraphes 3 et 6, ainsi que l'article 5 de la Charte figurent parmi les dispositions d'une force juridique supérieure sur la base desquelles la validité des dispositions contestées a été évaluée. Par conséquent, dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a appliqué directement les dispositions respectives de la Charte.
- Affaire n° 2022-16-05, arrêt du 27 novembre 2023 (concernant les décisions du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional de suspendre les réglementations contraignantes adoptées par une collectivité locale, à savoir la décision de la commune de Jūrmala de percevoir une redevance sur les véhicules à moteur entrant dans la ville). La Cour constitutionnelle a jugé que la décision du ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional était incompatible avec l'article 49 de la loi sur les collectivités locales (1994).

204. Ces affaires illustrent la diversité des questions relatives aux collectivités locales sur lesquelles la Cour constitutionnelle de Lettonie s'est prononcée et la manière dont la Charte européenne de l'autonomie locale est intégrée dans le processus décisionnel de la Cour.

205. Lors de la visite, les interlocuteurs de la Cour constitutionnelle ont souligné que, malgré la réforme de la législation relative à l'autonomie locale depuis la publication du dernier rapport de suivi, l'étendue de la protection juridique et le droit des collectivités locales de protéger leurs intérêts devant les tribunaux lettons n'ont pas changé de manière significative. Les rapporteurs estiment que les collectivités locales de Lettonie bénéficient d'une protection juridique et que l'article 11 est respecté en Lettonie.

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

206. Depuis la précédente visite de suivi, la Lettonie a connu des changements sociaux, économiques et politiques, ainsi que les effets dévastateurs du covid-19, les conséquences de la guerre de la Russie contre l'Ukraine et les répercussions de ce conflit pour l'économie et la sécurité.

207. Outre son impact politique, la RTA a entraîné des changements dans de nombreux domaines. Le MPEDR mentionne plusieurs changements : le nombre de conseillers locaux dans les communes fusionnées a diminué de 64 %, passant de 1 348 à 492 ; la concurrence pour les sièges de conseiller municipal s'est accrue, ce qui indique un renforcement de la démocratie ; et la répartition des communes est devenue plus homogène, avec une réduction significative des disparités de population entre les petites et les grandes collectivités locales. D'autres commentateurs affirment que la diminution du nombre des élus politiques pose la question de la représentation démocratique des citoyens, les centres d'autorité politique et administrative s'étant éloignés de la population des collectivités fusionnées. Certains interlocuteurs ont mentionné, en tant que résultats positifs de la RTA, une plus grande efficacité administrative, l'accès à l'expertise et l'utilisation plus ciblée des ressources (par exemple, moins d'écoles mais de meilleure qualité).

208. Les disparités régionales et les inégalités en matière de croissance sont des problèmes récurrents pour la Lettonie. Le déclin démographique se poursuit, en particulier dans les zones rurales. La densité de population est de 29 habitants/km² et 68,3 % de la population du pays vit dans des zones urbaines⁸³. La migration interne des régions rurales vers la capitale et les taux élevés d'émigration nette représentent des défis pour les collectivités locales. La pauvreté chez les personnes âgées est en hausse, les pensions n'ayant pas suivi l'évolution économique, malgré une décision préélectorale d'indexer les retraites. Les communes les plus pauvres et les plus âgées sont celles qui ont le plus de

83. SNG WOFl, Rapport national sur la Lettonie, 2022.

problèmes démographiques. Le ratio entre la population active (âgée de 16 à 64 ans) et la population inactive économiquement (moins de 15 ans et plus de 65 ans) est le plus défavorable dans l'est du pays. Par exemple, Daugavpils et Rēzekne comptent plus de résidents trop jeunes ou trop âgés pour travailler que de résidents actifs⁸⁴. Des différences socio-économiques importantes subsistent entre les zones urbaines et les zones rurales. En 2021, le taux de chômage, la proportion de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET), la proportion de jeunes ayant quitté l'école prématurément et le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale étaient tous plus élevés dans les zones rurales que dans les zones plus urbanisées (villes et banlieues). Les habitants des zones urbaines ont également un niveau d'instruction plus élevé⁸⁵. Les dotations de péréquation sont liées aux recettes municipales tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers, plutôt qu'au coût local de la prestation des services publics, ce qui, selon l'OCDE, renforce les inégalités⁸⁶. Cependant, un projet de *Plan d'action pour la croissance économique à la frontière orientale de la Lettonie 2024-2026* a été élaboré, et des consultations publiques ont été menées à la fin de 2023. Le Plan d'action vise à réduire les disparités en matière de développement régional en adoptant des mesures efficaces dans différents domaines.

209. L'adhésion à l'UE a apporté de nombreux avantages à la Lettonie. Les fonds de l'UE ont contribué de manière significative à rapprocher l'économie lettone de la moyenne de l'UE. En 2004, le PIB par habitant de la Lettonie représentait 47 % de la moyenne de l'UE, tandis qu'en 2021 il a atteint 72 %⁸⁷. La Lettonie recevra 4,6 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion entre 2021 et 2027 afin de soutenir la cohésion économique et territoriale et l'équité sociale. La Lettonie investira les fonds de l'UE dans les transitions écologique et numérique, dans le renforcement de l'innovation dans l'économie et dans les services de santé et les services sociaux. Le Plan letton pour la relance et la résilience accorde la priorité aux projets de transition écologique et numérique. Adopté en 2021 et mis à jour en décembre 2023, il comprend désormais un chapitre important sur le plan REPowerEU. Le plan comprend 60 investissements et 25 réformes, qui seront soutenues par des subventions d'un montant de 1,8 milliard d'euros : 38 % du plan soutiendra les objectifs climatiques et 21 %, la transition numérique, mais le plan privilégie également la réduction des disparités régionales et le renforcement de l'inclusion sociale. Ainsi, l'UE continue d'accompagner le développement social, environnemental et technologique de la Lettonie. Eihmanis résume l'impact considérable de l'UE sur les institutions formelles, les actions et la politique intérieure de la Lettonie, en concluant que « l'UE a été un acteur clé qui a prôné et financé des réformes dans l'administration publique. De nouvelles institutions respectueuses de la séparation des pouvoirs et de la distinction entre intérêts publics et privés ont favorisé la transparence, la responsabilité et l'efficacité de l'État⁸⁸. Il y a cependant des problèmes liés à l'absorption des fonds de l'UE. Un rapport de 2023 montre que le taux d'absorption des Fonds de cohésion est de 92 % pour l'UE, mais que celui de la Lettonie n'est que de 74 %⁸⁹. Des inquiétudes particulières ont été exprimées en 2023 concernant les taux d'absorption dans les domaines des transports, de la santé, de l'environnement et du développement régional⁹⁰.

210. Comme dans d'autres pays, le coronavirus a eu des répercussions sociales et politiques, mais aussi sanitaires et économiques en Lettonie. L'Eurobaromètre standard 94 du printemps 2021 a révélé que seulement 21 % des Lettons étaient satisfaits des mesures prises par le gouvernement pour lutter contre le coronavirus, ce qui représente moins de la moitié de la moyenne de 43 % de l'UE-27 et le niveau de satisfaction le plus faible parmi les États membres de l'UE⁹¹. Dans son analyse, le FES suggère trois explications possibles à ce décalage apparent entre l'impact économique relativement modeste de la pandémie et le mécontentement du public à l'égard du gouvernement : le populisme (qui attise le négativisme au sein de la population), l'accroissement des inégalités pendant le covid et, troisièmement, le sentiment, étayé par des données économiques, que les voisins de la Lettonie ont mieux résisté à la pandémie. Cependant, la pandémie est également perçue comme ayant conduit à des améliorations de la gouvernance locale. Selon l'évaluation WOFI de l'OCDE, « la gestion de la pandémie et la réforme territoriale et administrative de 2021 ont renforcé la coordination au niveau des communes ». Le MPEDR a attiré l'attention sur l'éventail des projets mis en œuvre pendant la pandémie de covid. En 2020, un total de 307 projets municipaux d'investissement visant à atténuer les effets du

84. Commentaire de l'OSW, 2023.

85. Commission européenne, Rapport par pays 2023 : Lettonie.

86. OCDE (2019), Études économiques de l'OCDE : Lettonie 2019, Éditions de l'OCDE, Paris, voir : <https://dx.doi.org/10.1787/f8c2f493-en>, consulté le 15 mars 2024.

87. Voir : <https://www.fm.gov.lv/>, consulté le 15 mars 2024.

88. Eihmanis, E. (2019), « Latvia and the European Union », in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

89. Voir : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU\(2023\)747284_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747284/IPOL_STU(2023)747284_EN.pdf), consulté le 15 mars 2024.

90. Voir : https://eng.lsm.lv/article/economy/economy/16.10.2023-latvia-seeks-solutions-to-rapidly-absorb-eu-funds-ltvs-de-facto_a527877/, consulté le 15 mars 2024.

91. Voir : <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/baltikum/18054.pdf>, consulté le 15 mars 2024.

covid-19 ont été soutenus, pour un montant de 99,6 millions d'euros. En 2021, ces projets municipaux d'investissement ont été au nombre de 303, pour un montant de 118,9 millions d'euros. En 2022, ils ont été au nombre de 197, pour un montant de 69 millions d'euros. Les projets avaient les objectifs suivants :

- Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments municipaux (1 projet) ;
- Développer les infrastructures de transport (90 projets) ;
- Construire et reconstruire les ponts, viaducs et passerelles faisant partie de l'infrastructure complexe des routes et des rues (2 projets) ;
- Remplacer les services municipaux par de nouvelles solutions sans contact ou autonomes (1 projet) ;
- Raccorder les biens immobiliers des résidents aux réseaux centralisés d'égouts et d'approvisionnement en eau (1 projet) ;
- Garantir l'hygiène des bâtiments et des sites des établissements d'enseignement et des centres d'aide sociale (66 projets) ;
- Adapter les bâtiments municipaux ou certaines de leurs parties pour l'exécution autonome de fonctions dans la fourniture des services municipaux (10 projets) ;
- Rénover, reconstruire ou mettre en place des systèmes de drainage municipaux et des systèmes de drainage à usage collectif d'importance municipale (1 projet) ;
- Élaborer des projets de construction à mettre en œuvre au moyen de fonds de l'UE et d'autres aides financières étrangères (5 projets) ;
- Reconstruire ou construire de nouveaux bâtiments pour les établissements d'enseignement général (8 projets) ;
- Mener à bien des projets d'investissement financés par des prêts sur le budget de l'État et impliquant des travaux de construction lancés en 2022 (4 projets) ;
- Compenser l'augmentation des coûts des travaux de construction pour les projets d'investissement qui ont été lancés (8 projets).

211. Les interlocuteurs ont déclaré que les collectivités locales accomplissent la plupart des tâches de leur propre initiative, en coordonnant leurs activités avec le gouvernement central, qui a compensé les pertes financières éventuelles.

212. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a créé une nouvelle crise qui a renforcé la solidarité en Lettonie. La Lettonie a fermement condamné l'agression de la Russie contre l'Ukraine et a fourni un soutien, y compris militaire, une aide humanitaire et une aide aux réfugiés de guerre. Elle s'est classée au premier rang parmi les pays qui ont le plus donné à l'Ukraine par rapport à leur produit intérieur brut (PIB), la Lettonie ayant donné 0,9 % du PIB du pays à l'Ukraine (entre le 24 janvier et le 3 octobre 2022)⁹². La guerre a également entraîné une augmentation des prix de l'énergie et une incertitude de l'approvisionnement en raison de la coupure des approvisionnements en énergie provenant de la Russie. Certains interlocuteurs ont souligné que l'invasion de l'Ukraine par la Russie et le soutien du Bélarus à cette dernière compromettent l'attractivité pour les investissements et les ressources humaines. D'autres ont déclaré que l'agression avait entraîné une inflation et une augmentation des prix de l'énergie, avec pour effet une détérioration des conditions de fonctionnement économique, en particulier près des frontières du Bélarus et de la Russie. Les questions de sécurité sont désormais une priorité politique de premier plan, les porte-parole des collectivités locales étant particulièrement préoccupés au sujet des communes situées près de la frontière orientale.

213. Un Plan international d'aide aux réfugiés, coordonné par le HCR, rassemble la société civile locale, nationale et internationale et des organisations internationales pour venir en aide aux réfugiés ukrainiens. En 2023, les partenaires lettons du Plan ont aidé 23 300 réfugiés ukrainiens à bénéficier de services de soutien et de protection, en leur fournissant des informations et une assistance afin qu'ils puissent être inclus dans les systèmes nationaux⁹³. Cette assistance comprenait une aide alimentaire, des vêtements pour l'hiver, des kits d'hygiène et des articles non alimentaires, de l'argent liquide et des transports humanitaires. Parmi la population réfugiée, 62 % étaient des femmes et des filles, 38 % des hommes et des garçons, et 2 % des personnes handicapées.

214. La Lettonie a une population de non-citoyens (environ 9 %, soit 180 455 personnes sur l'ensemble de la population au début de 2024) qui n'ont pas le droit de vote ou d'éligibilité mais vivent en Lettonie (Bureau de la citoyenneté et des questions migratoires, 2024). Les non-citoyens se sont vu accorder

92. Voir : <https://eng.lsm.lv/article/society/society/latvia-ranks-first-in-aid-to-ukraine-by-gdp-share.a477661/>, consulté le 15 mars 2024.

93. Voir : <https://www.unhcr.org/nej/121539-with-war-affected-ukrainian-refugees-still-in-need-of-support-un-launches-plan-to-respond-in-latvia-in-2024.html>, consulté le 15 mars 2024.

tous les droits politiques, sociaux et économiques, à l'exception du droit de vote et d'éligibilité au parlement national et aux conseils locaux. Les non-citoyens peuvent participer aux affaires locales (par exemple au sein des conseils consultatifs de quartier) sans aucune restriction. En outre, ils ont accès à toutes les procédures juridiques, et le gouvernement applique des mesures d'incitation, fondées sur l'égalité, pour les encourager à devenir des citoyens lettons à part entière. Les interlocuteurs ont souligné que les non-citoyens obtiennent des droits politiques par naturalisation.

215. En ce qui concerne le changement climatique, selon la récente recommandation de la Commission européenne⁹⁴ sur le projet de mise à jour du plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Lettonie pour la période 2021-2030, ce plan n'est pas bien conçu et la recommandation souligne que « le projet de plan ne fait pas clairement référence au rôle des collectivités locales et des villes ». Néanmoins, les collectivités locales sont très actives dans les initiatives de lutte contre le changement climatique. Par exemple, l'Agence de l'énergie de Riga a élaboré un plan d'action, approuvé par le maire de la ville, qui comprenait des directives aux institutions et aux entreprises municipales pour réaliser des économies d'énergie d'au moins 15 %. Les interlocuteurs locaux affirment qu'en termes de soutien du niveau central, les outils disponibles pour aider les collectivités locales à atténuer le changement climatique sont limités. Bien qu'il existe des projets individuels financés par l'UE, le soutien apporté par l'État est jugé insuffisant compte tenu de l'ampleur du défi. Cependant, le MPEDR cite des initiatives récentes au niveau central pour aider les collectivités locales à atténuer le changement climatique, notamment le développement de projets liés aux énergies renouvelables, la mise en œuvre de programmes d'efficacité énergétique et la promotion d'options de transport durable. En outre, des efforts ont été déployés pour améliorer la conservation de la biodiversité afin de lutter efficacement contre le changement climatique.

216. Les rapporteurs notent que les possibilités de participation du public ont été élargies en Lettonie ces dernières années. Néanmoins, la Lettonie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Les interlocuteurs ont exprimé des points de vue divergents au sujet de cette ratification. L'ALPLR estime qu'il n'y a pas d'obstacle à la ratification du Protocole. Elle a souligné que la loi de 2022 sur les collectivités locales comprend un chapitre distinct qui étend considérablement les bases juridiques de la participation. Cette loi offre des possibilités de participation plus larges, telles que : (a) les référendums locaux, régis par la loi sur les référendums des collectivités locales, (b) les soumissions collectives, (c) l'implication directe des résidents dans l'allocation de 0,5 % des dépenses municipales annuelles par le biais d'un processus de budgétisation participative, (d) les comités et commissions consultatifs, (e) les débats publics et l'information des citoyens ou (f) les conseils de résidents. Les interlocuteurs du MPEDR ont indiqué que la ratification du protocole n'est pas actuellement à l'ordre du jour du ministère car la participation du public au travail municipal est facilitée et réglementée par ces lois. Malgré la législation récente sur la participation et les divers réseaux assurant une participation effective des collectivités locales, les autorités lettones sont invitées à signer et à ratifier le protocole dans les plus brefs délais.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

217. Les collectivités locales de Lettonie sont confrontées à de multiples défis. Les bouleversements politiques et administratifs, les difficultés financières, les problèmes démographiques, les disparités régionales, les migrations et le changement climatique se combinent avec l'impact de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine pour accroître encore la complexité de la gouvernance locale. Des réformes importantes ont été mises en place et le cadre national et international a considérablement évolué depuis la dernière visite de suivi. Depuis les élections nationales de 2022, il y a eu une plus grande harmonie entre le gouvernement local et les collectivités locales qu'au cours de la période qui a précédé la RTA.

218. De larges divergences existent quant au degré de mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport de 2018. Le MPEDR estime que les récentes réformes et modifications législatives ont permis d'améliorer le système et de résoudre bon nombre des problèmes soulevés dans le rapport de 2018. Les interlocuteurs du secteur des collectivités locales affirment que les recommandations relatives aux finances n'ont pas véritablement été prises en compte, citant des réductions des dotations fiscales (en particulier avant le budget 2024) et le fait que de nouvelles compétences continuent d'être déléguées sans être accompagnées d'un soutien financier adéquat. Ils soulignent également que les

94. C(2024) 1188 final.

problèmes de chevauchement et de double emploi persistent, en particulier dans le domaine des rapports financiers et du contrôle des comptes. Les recommandations issues de la mission d'enquête de 2019⁹⁵ soutenaient que les réformes mettaient en évidence une « détérioration de la situation générale de la démocratie locale », qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'une consultation adéquate avec les autorités locales et qu'elles avaient considérablement réduit l'autonomie financière des collectivités locales de Lettonie. Il est inquiétant de constater que la loi de 2022 sur les collectivités locales maintient (article 69) le pouvoir du ministre de la Protection de l'environnement et du Développement régional de suspendre le président d'un conseil et qu'elle continue de permettre (article 70) à la *Saeima* de révoquer un conseil et de nommer une administration temporaire. Ces dispositions (malgré l'engagement de ne les utiliser que dans des circonstances exceptionnelles) n'apaisent pas les inquiétudes exprimées dans le rapport de 2020 selon lesquelles de tels pouvoirs semblent diamétralement opposés aux exigences fondamentales de la démocratie locale. Les acteurs des collectivités locales ont fait part à la délégation de leurs vives inquiétudes quant à l'existence de ces pouvoirs et exprimé leurs craintes qu'ils soient utilisés de manière abusive, tandis que les interlocuteurs nationaux ont réaffirmé qu'ils n'étaient utilisés que dans des circonstances exceptionnelles.

219. Les collectivités locales de Lettonie ont un large éventail de responsabilités et fournissent de nombreux services sociaux aux citoyens. Ce sont donc des acteurs clés pour relever les défis auxquels le pays est confronté, mais elles pâtissent de problèmes tels que l'inadéquation des systèmes de financement, une réglementation excessive et un chevauchement des compétences.

220. Non seulement la situation internationale et nationale, mais également le paysage des administrations locales a changé sensiblement depuis la visite de suivi précédente. La RTA a modifié la configuration de l'administration locale, entraînant d'importants changements structurels et procéduraux. Les récents changements apportés au système d'administration locale ont été multidimensionnels. Ils ont eu un impact significatif sur le fonctionnement des collectivités locales et contribuent au respect de la Charte par la Lettonie.

221. Les systèmes de gouvernance centrale et locale en Lettonie sont inextricablement liés par un système budgétaire consolidé ainsi que par des liens fonctionnels, des obligations juridiques et des compétences partagées. Les relations entre les responsables politiques locaux et nationaux et les fonctionnaires locaux et nationaux varient, mais le climat actuel semble assez positif, contrairement à celui qui prévalait lors de la visite d'enquête de 2019. Il existe des structures et des processus formels pour la consultation et l'implication des collectivités locales au niveau national, la Lettonie étant considérée au niveau international comme ayant l'un des systèmes de consultation les plus développés. Lorsqu'ils sont mis en œuvre de façon effective, ces mécanismes sont très efficaces, mais comme l'a montré l'élaboration de la RTA, ils peuvent être appliqués de manière superficielle. L'UE encourage également la consultation et la participation des collectivités locales, indiquant dans un rapport de 2023 que les autorités locales et régionales, les partenaires sociaux et les autres parties prenantes concernées restent des acteurs importants pour la bonne mise en œuvre du Plan pour la relance et la résilience⁹⁶ et du Plan national pour l'énergie et le climat. Les dispositions de la loi de 2022 sur les collectivités locales et d'autres modifications récentes devraient permettre, si elles sont pleinement mises en œuvre, de surmonter les insuffisances éventuelles du système de consultation entre les niveaux central et infranational. Lors de la visite, la délégation a estimé que les canaux de communication semblaient actuellement bien fonctionner.

222. L'administration locale lettone a fait l'objet d'une vaste réforme depuis la précédente visite de suivi et le mouvement de réforme se poursuit par exemple avec les nouvelles dispositions sur les référendums locaux, qui entreront en vigueur prochainement. Ces réformes systémiques créent un climat propice à la mise en place, par les autorités nationales et locales, d'un système de gouvernance efficace. Pendant la crise de covid-19 et dans leurs réponses pour soutenir les réfugiés ukrainiens et atténuer le changement climatique, les collectivités locales ont fait preuve d'innovation, d'ingéniosité et de résilience. Les interlocuteurs ont fait part d'un désir commun d'accroître l'efficacité du système d'autorité locale. Beaucoup de choses ont été faites, mais il reste encore beaucoup à faire. En particulier, la délégation recommande :

- d'adopter des mesures pour stabiliser les finances locales et renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités locales ;
- de restructurer les systèmes de redistribution fiscale et d'emprunt local et d'accroître l'efficacité de la péréquation financière ;

95. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation 447 (2020), Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie.

96. COM(2023) 614 final.

- de veiller en permanence à ce que les collectivités locales soient consultées de manière approfondie et en temps utile ;
- de réexaminer les pouvoirs de suspension/de révocation au niveau central afin d'éliminer la possibilité d'abus ;
- de mieux clarifier les compétences des collectivités locales.

223. Enfin, les rapporteurs réitèrent leur appel aux autorités lettones pour qu'elles signent et ratifient le Protocole additionnel à la Charte dans un avenir proche.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Lettonie

PROGRAMME

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN LETTONIE

Riga, Jurmala, Sigulda, Cesis

20-22 février 2024

PROGRAMME PUBLIC

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Jorge SEQUEIRA

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux (SOC/V/DP)⁹⁷
Maire de Sao Joao da Madeira
Portugal

Mme Gobnait NI MHUIMNEACAIN

Rapporteuse sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux (GILD)
Conseillère, conseil du comté de Cork
Irlande

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la commission de monitoring

Experte :

Mme Brid QUINN

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la
Charte européenne de l'autonomie locale (Irlande)

Interprètes :

Mme Inguna BEKERE
Mme Ilze NORVELE

La langue de travail des réunions était le letton. Une interprétation depuis et vers l'anglais était assurée.

97. 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

Mardi 20 février 2024
Riga

RÉUNION CONJOINTE AVEC LA DÉLÉGATION LETTONE DU CONGRÈS, LES REPRÉSENTANTS DE L'ASSOCIATION LETTONE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX ET DES EXPERTES INDÉPENDANTES :

• **Délégation lettone du Congrès :**

M. Gints KAMINSKIS, président de la délégation nationale au Congrès, président de l'Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux, conseiller municipal d'Auce

M. Andris RĀVIŅŠ, vice-président de la délégation nationale au Congrès, président du conseil municipal de la ville de Jelgava

Mme Vita PAULĀNE, présidente du conseil municipal de la commune de Ropaži

• **Association lettone des pouvoirs locaux et régionaux :**

Mme Mudīte JUHNA, Secrétaire générale, Secrétariat de la délégation nationale lettone du Congrès

M. Māris PŪKIS, conseiller principal

Mme Ilze RŪKUTE, spécialiste de la communication des relations extérieures, Secrétaire de la délégation nationale lettone du Congrès

Mme Liene UŽULE, conseillère en relations publiques

• **Expertes indépendantes :**

Mme Iveta REINHOLDE, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Mme Lilita SEIMUSKANE, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

CONSEIL MUNICIPAL DE RIGA :

Mme Linda OZOLA, vice-présidente du conseil municipal de Riga

M. Edgars IKSTENS, membre du conseil municipal de Riga et secrétaire international du parti « Vienotība » (Unité)

M. Einars CILINSKIS, membre du conseil municipal de Riga, parti « Nacionāla apvienība/ Latvijas Reģionu apvienība » (Alliance nationale/Alliance lettone des régions)

M. Kaspars ADIJANS, chef de bureau (vice-présidente Linda Ozola)

Mme Santa SUHAKA, cheffe de bureau (président Vilnis Kirsis)

Mme Marta BENSI, conseillère pour les affaires étrangères

PARLEMENT :

Mme Daiga MIERIŅA, présidente de la *Saeima*

M. Jānis REIRS, président de la commission du budget et des finances (fiscalité)

Mme Linda CĪRULE, cheffe de Cabinet de la Présidence

M. Juris PĒKALIS, conseiller aux affaires étrangères auprès de la Présidente

Mme Ilga LĒMĀNE, consultante principale du service de presse

Mme Santa Elīna KAULIŅA, interprète letton-anglais

COUR CONSTITUTIONNELLE :

M. Aldis LAVIŅŠ, président
Mme Irēna KUCINA, vice-présidente
M. Gunārs KUSIŅŠ, juge
M. Jānis NEIMANIS, juge
M. Artūrs KUČS, juge
Mme Anita RODIŅA, juge
Mme Jautrīte BRIEDE, juge

M. Andrejs STUPIŅŠ-JĒGERS, conseiller auprès du président
M. Kristaps TAMUŽS, chef du département juridique
Mme Ksenija VĪTOLA, cheffe de l'unité Communication et protocole

Mercredi 21 février 2024
Riga et Jurmala

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

Mme Inga BĒRZIŅA, ministre

Mme Ilze DAMBĪTE-DAMBERGA, secrétaire parlementaire
M. Mārtiņš GRĪNBERGS, conseiller auprès de la ministre
Mme Sabīne SPURKE, conseillère auprès du ministre pour les questions de communication
Mme Ilze OŠA, secrétaire d'État adjointe
M. Viesturs RAZUMOVSKIS, directeur du département des communes

MINISTÈRE DES FINANCES :

M. Arvils AŠERADENS, ministre

M. Nils SAKSS, directeur du département de la politique budgétaire

COUR DES COMPTES DE L'ÉTAT :

M. Oskars ERDMANIS, membre du Conseil
Mme Ilze BĀDERE, membre du Conseil et cheffe du département Audit et méthodologie

Mme Silviya Nora KALNIŅŠ, cheffe de la division Stratégie et relations internationales
Mme Agnese RUPENHEITE, cheffe de la coopération internationale et des projets

CONSEIL MUNICIPAL DE JURMALA :

M. Guntars ANSPOKS, adjoint, commission du développement et de l'environnement, commission des transports et du logement, commission de l'urbanisme, commission de la sécurité
Mme Ieva TARANDA, adjointe, commission de la culture, commission des questions sociales, de la santé et de l'intégration
Mme Dace RIŅKE, adjointe, commission de la jeunesse et des sports, commission des questions sociales, de la santé et de l'intégration

Mme Jekaterina MILBERGA, cheffe de l'unité Planification stratégique, département du développement
Mme Anda ŠVEICA, cabinet du maire

**Jeudi 22 février 2024
Sigulda et Cesis**

CONSEIL MUNICIPAL DE SIGULDA :

M. Kristaps ZALAIŠ, président par intérim

M. Linards KUMSKIS, vice-président du conseil municipal

Mme Jeļena ZARANDIJA, directrice exécutive de la commune

Mme Diāna VĪTOLA, directrice exécutive adjointe de la commune pour les questions de service à la clientèle

Mme Tatjana KRŪMIŅA, cheffe du département juridique

Mme Zane REIZNIEČE, cheffe du département des finances

Mme Sandra TUKIŠA, directrice exécutive adjointe de la commune pour l'éducation, la culture et les sports

Mme Kristīne FREIBERGA, cheffe du département social

CONSEIL MUNICIPAL DE CĒSIS :

M. Jānis ROZENBERGS, président

MÉDIATEUR :

Mme Ineta REZEVSKA, cheffe de la division des droits sociaux, économiques et culturels

M. Raimonds KOŅUŠEVSKIS, chef adjoint de la division des droits sociaux, économiques et culturels

Mr. Edgars LĀKUTIS, chef adjoint de la division de la communication et de la coopération internationale

Mme Evita BERĶE, cheffe du centre d'information