



Strasbourg, le 7 avril 2004

CDL-JU(2004)044
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
à l'occasion du
«CINQUIÈME ANNIVERSAIRE
DE L'ADOPTION DE LA
CONSTITUTION ALBANAISE – BILAN ET
PERSPECTIVES»

Tirana, 26-27 novembre 2003

«Autonomie locale et régionale»

M. Rinaldo Locatelli

Les articles 13, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 115 131 c et c, et 134 e et f de la Constitution de 1998 constituent une base solide pour la démocratie locale en Albanie. Il s'agit aujourd'hui de savoir si ces articles constitutionnels ont été mis en oeuvre et à l'avenir quelles améliorations peuvent être apportées à cette constitution.

1. Mise en œuvre de la constitution

En 1998 le gouvernement albanais a également ratifié la charte européenne de l'autonomie locale dont les principes essentiels correspondent au contenu de la constitution. Ceci a été suivi en 1999 par l'adoption d'une stratégie nationale pour la décentralisation et l'autonomie locale, dans le but de promouvoir une nouvelle approche du gouvernement local.

Dans l'année 2000 une loi organique sur l'autonomie locale a été adoptée (loi numéro 8652) qui pour l'essentiel fixe les bases de développement de la démocratie locale conformes aussi bien aux principes de la constitution et de la charte européenne de la démocratie locale. Il reste néanmoins un certain nombre de problèmes qui doivent être développés ou précisés.

D'une manière générale la décentralisation des compétences doit être d'avantage clarifiée notamment pour définir avec plus de précision les compétences des collectivités locales, des régions et de l'Etat. En particulier, les compétences partagées et les compétences des régions. Le gouvernement a annoncé des initiatives allant dans ce sens pour l'année 2004. Par ailleurs les ressources financières attribuées aux collectivités locales demeurent très faibles et le degré de formation du personnel insuffisant. Des efforts ont été faits à travers le paquet fiscal décidé en décembre 2002 et par des initiatives de promotion de la formation du personnel local soutenues par le Conseil de l'Europe et par d'autres organisations internationales.

Sur le plan plus proprement local, l'Albanie compte 309 communes rurales et 65 municipalités urbaines. Contenu de la faiblesse du développement économique et surtout de l'exode rural, ces structures communales se révèlent trop faibles pour prendre effectivement en charge toutes les tâches qui incombent aux collectivités locales. Une réforme territoriale a dès lors été envisagée, mais a rencontré jusqu'à présent des difficultés politiques. Dans ces conditions, il a été envisagé d'encourager dans un premier temps les fusions volontaires de communes et par ailleurs toutes les formes de coopération inter-communale grâce à la mise en place d'incitations financières. Tout cela doit encore être mise en oeuvre et produire des résultats. Par ailleurs et d'une manière générale beaucoup de lois sectorielles doivent compléter la loi sur l'autonomie locale afin d'approfondir la décentralisation des compétences.

Une loi sur le transfert aux pouvoirs locaux de la propriété immobilière de l'Etat a été adoptée en 2001, mais les obligations établies par la loi n'ont pas encore été mises en oeuvre, faute d'avoir procédé aux inventaires nécessaire des propriétés en cause. Il faut

souligner que ceci constitue une lacune grave pour le bon fonctionnement de la démocratie locale auquel le gouvernement se doit d'y remédier.

Il faut également noter une loi sur les Préfets, principalement chargés du contrôle des activités des autorités locales. Cette loi conserve le principe du contrôle à priori des actes normatifs des collectivités locales, notion très large. Une telle disposition risque de porter atteinte aux principes que les compétences des collectivités locales doivent être pleines et exercées en complète autonomie et n'est certainement pas conforme aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il faut préciser par ailleurs que l'article 131 c prévoit que la Cour constitutionnelle est responsable de juger de la compatibilité des actes normatifs des organes des collectivités locales avec la constitution et les accords internationaux, ce qui est positif. Par contre aucun autre article de la constitution porte sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, alors que l'article 115 traite du contrôle des organes élus des collectivités locales. Cette matière n'est pas traitée non plus dans la loi organique sur l'autonomie locale, mais uniquement dans la loi sur les préfets. Il y a là certainement un déséquilibre à corriger, la tendance en Europe étant plutôt de privilégier le contrôle des actes et à ne recourir qu'exceptionnellement à la dissolution des organes élus et qu'en cas de violation graves et répétée de la constitution ou de la loi.

La Constitution à son article 109 alinéa 1 fixe de manière précise à trois ans la durée du mandat électoral des organes des collectivités locales. Si la fixation d'un mandat si court pouvait être adaptée à une situation d'instabilité politique qu'a traversé l'Albanie, une fois que la situation s'est normalisée on peut estimer qu'une période de trois ans n'est plus adaptée aux exigences d'une action efficace et durable des élus locaux. Cela est d'ailleurs l'avis de l'association des maires d'Albanie. La moyenne de la durée du mandat électoral local en Europe est certainement plus élevée de 4 ou 5, voire 6 ans. .

La mise en œuvre de la constitution paraît insuffisamment accomplie dans le domaine des régions prévues à l'article 110 de la constitution selon lequel: « la région est l'unité où les politiques régionales sont conduites et mises en œuvre et où elles sont harmonisées avec les politiques de l'Etat. »...<le conseil régional a le droit de prendre des ordonnances et des décisions ayant force obligatoire générale pour la région>.

La loi de 1998 crée 12 régions dotées d'un conseil régional composé des maires des communes membres de la région et d'autres élus locaux désignés par les communes en fonction de leur population. Les compétences de ces régions restent toutefois très faibles et surtout imprécises. En réalité les régions n'ont que des compétences très limitées qui leur sont déléguées par le gouvernement notamment dans le domaine des routes rurales. Il importe par conséquent, de renforcer le domaine de compétence des régions pour répondre à deux exigences :

- Assumer les tâches dont l'importance échappe aux moyens faibles des communes
- Mettre en place des structures régionales modernes et efficaces sur le plan de la gestion du territoire et de la gestion de programmes publics dans la perspective d'un rapprochement de l'Albanie à l'Union Européenne.

Il semble en particulier que les nouvelles fonctions suivantes peuvent être envisagées pour les régions :

- La compétence pour l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes régionaux de développement
- Une compétence au niveau des questions d'urbanismes d'intérêt régional
- Des nouvelles compétences en matière d'éducation, santé et de protection sociale

Bref les autorités albanaises devraient développer un concept moderne de régionalisation capable de résoudre les problèmes de transition du pays vers une économie et une démocratie répondant aux principes en vigueur dans les plus parts des pays européens.

2.La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle en matière d'autonomie locale

L'activité de la Cour constitutionnelle dans ce domaine peut d'ores et déjà être qualifiée d'importante et positive.

Tout d'abord il y a lieu de se réjouir que grâce à l'action combinée des articles 134e et 134 f d'une part et des articles 131 c et c,d'autre part, non seulement la Cour constitutionnelle est compétente pour juger de la compatibilité des actes normatifs des collectivités locales avec la Constitution et les accords internationaux de même qu'à juger des conflits de compétence entre l'Etat et les collectivités locales, mais de surcroît elle peut le faire à la demande des organes des collectivités locales, voire d'une association de pouvoirs locaux. Il s'agit là d'un fait extrêmement positif pour la protection de l'autonomie locale, d'autant plus que la Cour a déjà pris en compte dans ces travaux la Charte européenne de l'autonomie locale. Ceci est rendu possible grâce au système moniste choisi par la Constitution albanaise.

Ainsi par exemple l'association des maires a attaqué devant la Cour la décision No 217 du 5 mai 2000 du Gouvernement sur le contrôle financier. Dans ce cas la Cour a considéré que le système de contrôle financier était en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

Dans un autre cas la Cour a été amenée à considérer comme une violation du principe de l'autonomie locale l'établissement par l'Etat d'un Conseil de régulation territoriale et comme contraire à la Constitution les articles d'une loi sur l'urbanisme <loi No 8405 du 17 septembre 1998> qui prévoyait la nomination par l'Etat du personnel préposé à l'urbanisme local. De même la Cour a été amenée à déclarer comme conforme à la Constitution la suspension d'actes illégaux par le Préfet en se basant sur le principe de la hiérarchie du contrôle administratif. Il est vrai que la situation serait plus claire si les principes de base du contrôle de la légalité des actes étaient introduits dans la Constitution.

3. Quelques idées en vue d'une révision possible du chapitre six de la constitution relatif à l'autonomie locale.

Sur le plan des collectivités locales proprement dites, il ne semble pas indispensable une révision importante de la constitution.

Neamoins, il semble que si la durée du mandat des élus locaux dans les premières années de transition pouvait être limitée à trois ans, à partir du moment où la démocratie locale est mieux établie, une durée du mandat électoral plus longue comme par exemple de 4 ou 5 ans paraît préférable de manière à permettre aux élus locaux de mener à bien les projets majeurs du programme sur lequel ils ont été élus. On pourrait donc envisager soit de modifier en ce sens la durée du mandat fixée dans la constitution, soit alors de laisser au domaine de la loi la fixation de cette durée.

Par ailleurs, dans un souci de clarification des questions relatives au contrôle des actes des pouvoirs locaux, il paraîtrait souhaitable de compléter la constitution qui sur ce point ne traite que de la question de la compatibilité des actes des pouvoirs locaux avec la Constitution.<article 131 c>.A cet effet on pourrait introduire dans le chapitre consacré aux pouvoirs locaux, juste avant l'article 126 qui traite du contrôle des organes élus des collectivités locales, un nouvel article sur le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales qui s'inspirerait de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale.Ce nouvel article pourrait préciser que tout contrôle administratif des actes des organes des pouvoirs locaux doit se limiter à un contrôle de légalité, le contrôle d'opportunité par l'autorité de tutelle n'étant admis que pour ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. De même la Constitution pourrait rappeler le respect du principe de proportion lors de tout acte de contrôle administratif. Par ailleurs à l'article 115 relatif au contrôle des organes élus des collectivités locales il conviendrait de préciser que la dissolution est possible non seulement dans les cas graves mais aussi répétés de violation de la Constitution et de la loi. Une seule violation même grave ou sa destitution ne devrait pas conduire à une mesure aussi extrême telle que la dissolution d'un organe élu ou à sa destitution.

Enfin dans un souci de toilettage, l'article 116, où il est précisé que les dépenses encourues pour les compétences déléguées sont couvertes « par l'Etat » et que les dépenses découlant d'obligations imposées par la loi aux collectivités locales sont couvertes « par le budget de l'Etat », pourrait être harmonisé avec les dispositions de la loi de 1998 qui justement prévoit à cet effet des transferts de l'Etat qui sont par ailleurs versés et gérés à travers le budget local. La version actuelle laisse planer un doute à cet effet..

Par ailleurs, on pourrait se demander dans la perspective d'un renforcement effectif du rôle des régions si la constitution doit – comme c'est le cas actuellement à l'article 110 à l'alinéa 3 – exclure la possibilité d'élection directe du conseil régional, voire du président de la région. En effet, si on devait attribuer aux régions des compétences importantes dans le domaine du développement régional, de l'éducation et de la santé, ainsi que la gestion de programmes importants, il se pose inéluctablement le problème de

la légitimité démocratique de leurs élus, ce qui ne paraît pas être assurée par un système d'élections indirectes. Même si le passage à l'élection directe des organes régionaux n'est pas encore prévue dans l'immédiat, il ne paraît pas opportun que la constitution, par des dispositions trop détaillées, empêche à l'avenir un tel développement. C'est pourquoi le mode d'élection du conseil régional devrait être laissé au domaine de la loi, la constitution se limitant à préciser que le conseil doit être élu selon un mode d'élection prévu par la loi. De même la définition des compétences des régions devrait être élargie et comprendre le principe d'une compétence générale pour les affaires régionales. Parallèlement la loi pourrait ensuite détailler ces compétences en tenant compte des considérations figurant à la section 1 de ce rapport.

Il va de soi que certaines de ces propositions, notamment celles relatives au rallongement du mandat électoral des élus locaux et le renforcement du rôle des régions, nécessitent au préalable un débat politique et un consensus assez large.

4. Quelques conclusions tirées du rapport sur l'observation des élections locales du 12 octobre 2003.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a observé les élections locales du 12 octobre 2003. Certaines de ses conclusions tirées du rapport adopté par la Commission Permanente le 26 novembre 2003 sont intéressantes et méritent d'être rappelées (voir doc. CG/CP/10/14 révisé).

D'une manière générale le CPLRE constate que les élections locales du 12 octobre témoignent d'un certain progrès vers la conformité avec les normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe (sauf pour ce qui est de certaines circonscriptions de Tirana et à Himara).

Selon le CPLRE <le nouveau code électoral préparé par une commission bipartite avec l'assistance du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH constitue un cadre juridique nettement meilleur pour les élections. Le fait qu'il bénéficie du soutien et de la reconnaissance du PD et du PS facilite encore son application>.

Le CPLRE note toutefois que certains aspects laissent encore à désirer, notamment les procédures décisionnelles au sein des commissions électorales locales et des commissions de bureaux de vote. A ce sujet le CPLRE constate qu'il est regrettable que l'exigence de majorité qualifiée pour chaque décision permet à l'un des deux grands partis de bloquer les décisions.

Par contre le CPLRE <félicite la Commission électorale centrale pour sa gestion professionnelle, transparente et impartiale de la période précédente les élections>. Le CPLRE note toutefois que cet organe est dépourvu d'un règlement efficace, ce qui a occasionné certains retards de procédure regrettables.