

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 437 (2018)¹

La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

1. Le droit des collectivités locales à être consultées par les niveaux de gouvernement supérieurs est un principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, articles 4.6, 5, 9.6 et 10). Lorsque la consultation est menée en temps utile et de manière appropriée pour toutes les questions qui les concernent directement, elle contribue au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, et au développement et à la mise en œuvre de politiques et de législations efficaces.

2. Conformément à sa Résolution 368 (2014), par laquelle il a adopté la Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement et s'est engagé à développer des lignes directrices pour améliorer les mécanismes de consultation en les rendant plus clairement définis et davantage axés sur les résultats, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

a. adopte les lignes directrices sur le droit de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, telles qu'annexées à la présente résolution ;

b. s'engage à utiliser ces lignes directrices comme document de référence dans ses activités de suivi ;

c. appelle les pouvoirs locaux et les associations nationales et régionales de pouvoirs locaux et régionaux à utiliser ces lignes directrices comme outil et inspiration dans leurs discussions avec leurs gouvernements régionaux et nationaux sur l'amélioration des mécanismes de consultation.

Annexe

Lignes directrices sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

I. Introduction

1. Le droit des collectivités locales d'être consultées par les niveaux supérieurs de gouvernement, principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, articles 4.6, 5, 9.6 et 10), contribue à la bonne gouvernance ainsi qu'au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques et de législations solides.

2. La consultation doit faire partie intégrante des processus administratifs et décisionnels afin que les souhaits des

collectivités locales soient connus en temps utile et dûment pris en compte dans les décisions des autorités nationales et régionales.

3. Les pouvoirs locaux doivent avoir un rôle actif dans l'élaboration des décisions et des politiques publiques sur tous les sujets qui les concernent. Leurs contributions doivent être organisées de telle façon et dans un délai leur permettant d'avoir une opportunité réelle de formuler et d'articuler leurs propres vues et propositions, afin d'exercer une influence.

4. Afin d'éviter que les processus de consultation ne demeurent de simples mécanismes de diffusion et d'échanges d'informations, ces lignes directrices visent à permettre aux pouvoirs locaux et à leurs associations de renforcer et de faciliter une consultation efficace, et à développer un système de réelle négociation politique.

II. Objectif et principes de la consultation

A. Objectif

5. Il est tout autant de l'intérêt des autorités nationales que locales de créer des conditions favorables et des mécanismes de consultation effective des collectivités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement, qui peuvent améliorer la compréhension réciproque des défis et des réalités affrontés, le partage des responsabilités et la définition des objectifs et les priorités des deux parties. Ce dialogue peut fournir un espace de discussion générale, en particulier concernant les questions financières, et peut créer les conditions d'une perception partagée des problèmes et des opportunités relatifs à l'autonomie locale et aux opérations municipales. Il peut aider les niveaux supérieurs de gouvernement à mieux comprendre les conditions dans lesquelles les collectivités locales doivent assurer leur part des services publics. Inversement, ce dialogue peut donner aux collectivités locales une meilleure compréhension de la responsabilité générale des parlements et des gouvernements vis-à-vis de l'ensemble du secteur public. L'existence de mécanismes de consultation effectifs favorise ainsi le développement et la mise en œuvre de législations et de politiques publiques plus efficaces.

6. Les lignes directrices sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement visent à guider les associations nationales de pouvoirs locaux et les délégations nationales concernant :

- le concept de consultation ;
- les cadres juridique et institutionnel ;
- le processus et la procédure (format, calendrier, information, publicité).

7. Elles se veulent une source d'inspiration pour les collectivités locales et leurs associations, en vue d'améliorer les processus de consultation en précisant leur définition et en les axant davantage sur les résultats. L'objectif général de ces lignes directrices est de contribuer au renforcement d'une culture de communication, de consultation et de dialogue entre les différents niveaux de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de l'efficacité du processus de décision publique.

B. Principes

8. La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement doit s'inspirer des principes suivants :

- respect mutuel entre tous les acteurs ;
- ouverture et transparence ;
- réactivité, tous les acteurs devant fournir un retour approprié.

III. Lignes directrices sur la manière de conduire des consultations

9. Une consultation efficace des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement repose sur deux piliers : un cadre réglementaire national bien défini et un cadre institutionnel approprié. Le droit des collectivités locales d'être consultées devrait être inscrit dans la législation nationale. De manière toute aussi importante, chaque État membre devrait mettre en place un cadre institutionnel approprié pour l'organisation de la consultation des collectivités locales. Ces dernières ont besoin d'institutions capables de représenter et de protéger leurs intérêts, telles que des associations nationales de pouvoirs locaux pouvant allouer des ressources appropriées et suffisamment de temps pour garantir une représentation effective des collectivités locales dans les procédures de consultation.

10. Un autre élément essentiel pour garantir l'efficacité de tout processus de consultation réside dans l'existence d'une pratique administrative et d'une culture de prise de décision appropriées au niveau des autorités nationales et régionales. Cela exige non seulement un cadre juridique clairement défini au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, avec des règles et réglementations écrites, mais aussi la possibilité d'organiser des réunions formelles et de constituer des commissions/comités permanents et ad hoc, de même que des groupes de travail pour l'échange de vues et de connaissances sur des questions spécifiques (notamment dans les domaines des finances locales et de la gestion des biens) ayant un caractère opérationnel, qui requièrent l'adoption de mesures par les autorités nationales et régionales.

A. Cadre juridique

11. La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement exige un cadre juridique national clairement défini. La Charte européenne de l'autonomie locale dispose, dans ses principes fondamentaux, que les collectivités locales doivent être consultées, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (article 4.6) ; qu'elles doivent être consultées sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (article 9.6) ; et que, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement (article 5).

12. Les États signataires de la Charte devraient consacrer dans leur législation interne, et de préférence dans la Constitution, le droit des collectivités locales d'être consultées ainsi que ces principes fondamentaux. Des mesures

doivent être prises pour assurer que le droit de consultation est garanti aussi bien en droit qu'en fait. En outre, tout en reconnaissant que certains pays ont développé avec succès des traditions de consultation qui ne sont pas mentionnées dans la législation, il est recommandé que la législation pertinente fournisse également des règles claires et détaillées sur le processus de consultation, afin de rendre celui-ci formel, prévisible et axé sur les résultats. Le cadre juridique pertinent pourrait ainsi décrire clairement a) les objectifs des consultations ; b) les parties concernées et leurs droits et obligations ; c) le calendrier, les formes et les procédures des consultations ; et d) les résultats attendus des consultations.

13. La législation devrait aussi garantir que des traces écrites des consultations soient conservées et que les collectivités locales aient le droit de recevoir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées et des décisions réglementaires. Le droit interne devrait reconnaître le rôle des associations nationales de pouvoirs locaux dans le processus de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement. La législation devrait aussi garantir le droit de recours ou de pétition des collectivités locales si elles considèrent que les consultations requises n'ont pas été conduites de manière appropriée ou qu'elles n'ont pas été conduites du tout.

14. La législation nationale et, le cas échéant, régionale devrait reconnaître le droit des associations nationales de collectivités locales d'être associées aux consultations et de représenter les intérêts de leurs membres.

B. Cadre institutionnel

15. La consultation des collectivités locales requiert un cadre institutionnel formel et approprié. Elle est de la responsabilité de l'institution publique nationale (ou régionale, le cas échéant) dotée d'un pouvoir de décision sur les questions ayant un impact direct sur les collectivités locales.

16. Par conséquent, le pouvoir exécutif national joue un rôle clé dans la consultation des collectivités locales sur les politiques publiques et les décisions ayant un impact direct sur la vie locale. Un ministère spécifique est habituellement responsable des questions d'autonomie locale et d'administration territoriale : c'est à ce ministère qu'il appartient de prendre des mesures pour organiser des consultations avec les pouvoirs locaux. S'il n'existe pas de tel ministère, le ministère des Finances devrait être responsable de l'organisation des consultations avec les collectivités locales concernant les ressources à affecter aux budgets locaux. Des consultations peuvent aussi être menées à des niveaux supérieurs, par exemple par le Président de l'État et/ou le Premier ministre. Toutefois, s'il est souhaitable que des consultations aient lieu à ce niveau, des réunions de consultation avec les ministères spécifiques compétents sont également nécessaires afin d'obtenir des résultats concrets. Des règlements au niveau de ces ministères devraient préciser clairement les formes et les procédures de consultation des collectivités locales.

17. Un autre acteur clé des consultations est l'organe législatif national (ou régional, le cas échéant) habilité à adopter un cadre réglementaire national en matière d'autonomie locale. Lorsque les organes législatifs nationaux sont dotés d'unités structurelles (commissions) traitant de questions sectorielles

spécifiques (dans la plupart des pays, une commission parlementaire spécifique s'occupe des questions relatives à l'autonomie locale et à la politique régionale), les initiatives législatives sont habituellement examinées en commission avant d'être présentées au parlement pour adoption. Le niveau des commissions parlementaires est ainsi le plus approprié pour organiser des consultations sur les initiatives législatives qui concernent directement les collectivités locales. Les règles de procédure des commissions parlementaires devraient donc inclure des dispositions spécifiques sur l'organisation des consultations avec les collectivités locales, précisant les thèmes de consultation, les procédures, les calendriers et les parties au processus.

18. Les règles de procédure devraient non seulement permettre aux collectivités locales et à leurs associations de participer aux séances des commissions, mais aussi d'avoir pleinement accès à l'ensemble des documents pertinents, et de soumettre par écrit des avis sur les projets de loi. Les règles de procédure des commissions parlementaires devraient également prévoir la possibilité d'associer des experts des associations de pouvoirs locaux à l'élaboration des projets de loi ayant une incidence sur les collectivités locales, leur statut juridique, leurs tâches et fonctions et leur situation économique ou financière.

19. Dans les États fédéraux et régionaux, les autorités régionales ou fédérées jouent également un rôle essentiel dans le processus de consultation et devraient faire connaître leurs politiques et leurs décisions aux collectivités locales relevant de leur territoire. S'il s'agit de régions à pouvoir législatif, le processus de consultation devrait être organisé avec les pouvoirs législatif et exécutif régionaux. S'il n'existe pas de ministères au niveau régional, les consultations devraient être organisées avec le président de l'assemblée législative régionale et les services exécutifs compétents de l'administration régionale.

C. Rôle des associations nationales de pouvoirs locaux

20. La législation nationale devrait reconnaître le droit des associations nationales de participer aux consultations et de représenter les intérêts de leurs membres. Les collectivités locales et leurs associations sont à la fois des acteurs et des bénéficiaires du processus de consultation. Les collectivités locales devraient, autant que possible, s'exprimer d'une seule voix devant les autorités nationales et régionales. L'existence d'associations nationales fortes pour les représenter est une condition essentielle pour garantir le succès de la consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. Outre les dispositions juridiques nationales, les associations sont encouragées à élaborer un protocole d'accord avec les parlements nationaux et les ministères compétents, qui définisse sous la forme de lignes directrices les conditions détaillées de la consultation et les modalités opérationnelles de l'application du droit de consultation, tel que garanti par la Charte.

21. Dans les pays où les collectivités locales sont représentées par plusieurs associations, les autorités nationales devraient faciliter l'établissement d'un système national de consultation des collectivités locales et garantir la représentation de toutes les associations dans le processus de consultation. Tous les niveaux de gouvernement devraient être

représentés au sein de ce système national de consultation. Les associations nationales devraient coopérer aussi étroitement que possible, afin de définir des positions communes sur les questions qui les concernent.

22. L'association nationale de pouvoirs locaux représente habituellement les collectivités locales lors du processus de consultation. Cela n'exclut toutefois pas que des collectivités locales puissent être consultées individuellement. Lorsque la consultation se fait uniquement par le biais des associations de pouvoirs locaux, celles-ci ont l'obligation de diffuser les documents et informations auprès de leurs membres et de recueillir leur avis. Dans les pays où il n'existe aucune association de pouvoirs locaux, il appartient aux ministères compétents investis d'un pouvoir de décision de transmettre les projets de décisions et de politiques aux collectivités locales et de requérir leur avis.

D. Modalités et procédures

23. Les collectivités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps voulu et d'une manière appropriée pour la planification et la prise de décisions sur tous les sujets qui les concernent directement.

Participants au processus

24. Les associations nationales de pouvoirs locaux devraient représenter les pouvoirs locaux dans le processus de consultation. Elles devraient s'assurer qu'elles sont régulièrement invitées à examiner les initiatives législatives et politiques pertinentes, coopérer avec d'autres associations et échanger régulièrement avec elles sur les bonnes pratiques.

25. Les pouvoirs locaux peuvent être consultés à titre individuel. Cependant, si le sujet de la consultation concerne plus d'une collectivité locale, une coordination doit être assurée entre les représentants des différentes collectivités locales.

Objet de la consultation

26. Les collectivités locales doivent être consultées sur toutes les questions qui les concernent directement. Elles sont directement concernées lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou dans les cas où un acte législatif affecte directement leur statut juridique, leurs compétences, leur situation financière et/ou économique.

27. En particulier, les consultations devraient être obligatoires pour toute décision relative à la modification des limites territoriales des collectivités locales (article 5 de la Charte) ou concernant les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (article 9.6). Chaque fois que des compétences supplémentaires sont transférées aux collectivités locales, une analyse de l'impact économique est nécessaire (article 9.2).

Étapes de l'implication des collectivités locales

28. Les collectivités locales et leurs associations devraient avoir un rôle actif dans la préparation des décisions et avoir véritablement l'occasion d'exprimer leurs vues et leurs propositions.

29. Les autorités nationales et régionales devraient aussi s'assurer que la forme et le calendrier des consultations sont tels que les collectivités locales et leurs associations auront

la possibilité, sauf circonstances exceptionnelles, d'informer et de consulter dûment leurs membres, de préparer et de soumettre des propositions constructives, et d'exprimer leurs intérêts et opinions en temps utile pour qu'ils soient pris en compte dans la formulation des politiques et de la législation. La Charte ne précise pas de calendrier spécifique, puisque cela dépend des conditions et du contexte de chaque État. La complexité de la question examinée doit cependant toujours être prise en compte afin que les parties consultées aient le temps de soumettre une réponse pertinente.

30. Les consultations devraient être organisées au stade préparatoire de la rédaction des décisions/politiques publiques, et non pas après leur adoption par l'organe institutionnel compétent, afin que l'expertise des pouvoirs locaux puisse être prise en considération.

Formes de consultation

31. Les autorités nationales, en coopération avec les associations de pouvoirs locaux, devraient définir les détails du processus et la forme que la consultation devrait prendre, afin de garantir que le processus respecte les principes de la Charte, notamment l'organisation des consultations de façon appropriée. Les deux parties devraient se mettre d'accord par avance sur toute mesure de transparence et de communication avec les médias concernant la consultation; elles devraient également identifier la ou les personnes chargées de fournir les comptes-rendus des sessions. Les réunions devraient avoir des ordres du jour spécifiques et structurés, et une liste de participants préalablement approuvée, et les documents de réunion devraient être transmis à tous les participants.

32. La Charte européenne de l'autonomie locale ne définit ni ne prescrit aucune forme de consultation et ne donne aucune précision sur le processus de consultation. Comme il n'existe pas de solution applicable invariablement, différentes formes peuvent être utilisées, en fonction des questions examinées et en accord avec les lois, les normes et les traditions spécifiques du pays concerné.

33. Les consultations peuvent être conduites par écrit. Dans ce cas, des traces écrites des consultations devraient être conservées et être accessibles pour toutes les parties prenantes.

34. Réunions formelles: les consultations peuvent aussi inclure l'organisation de réunions formelles ou la mise en place de commissions ad hoc et de groupes de travail pour l'échange de vues et de connaissances sur des questions données (en particulier dans les domaines des finances locales et de la gestion des actifs) de nature opérationnelle et nécessitant la prise rapide de mesures par les autorités nationales et régionales.

35. Plateformes consultatives communes: une plateforme rassemblant les autorités nationales et les associations de pouvoirs locaux peut être mise en place. De tels organes comprennent des représentants des gouvernements et des associations, en nombre égal.

36. Tables rondes: dans les États fédéraux, ces tables rondes peuvent inclure des représentants de trois niveaux d'autorité

(fédéral, régional et local). De telles tables rondes à plusieurs niveaux sont souvent organisées sur des sujets qui ont un impact sur tous les niveaux de l'administration publique. Elles sont habituellement organisées pour examiner les projets de budgets fédéraux et débattre des subventions centrales allouées aux autorités régionales et locales. Elles permettent aux associations de pouvoirs locaux d'insuffler leur expérience et leur expertise dans le processus législatif à un stade précoce. Elles devraient se tenir régulièrement et avoir un ordre du jour prédéfini.

37. Comités consultatifs spéciaux: les autorités nationales et régionales souhaitent parfois mettre en place des comités consultatifs spéciaux pour l'élaboration des projets de décision. Il est important que les experts qui prennent part à de telles consultations aient un mandat clair de la part de la ou des associations nationales.

38. Participation aux commissions parlementaires: ce processus devrait être réglementé par un protocole d'accord entre les associations de pouvoirs locaux et les organes parlementaires compétents, définissant les obligations des participants et leur contribution au processus législatif.

Information et publicité

39. Les autorités nationales et régionales devraient fournir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques publiques proposées bien avant que la consultation n'ait lieu, afin que les parties consultées soient bien informées sur les motifs et les objectifs de chaque décision ou politique publique prévue. Lors du processus de consultation proprement dit, des informations adéquates doivent également être fournies en temps voulu afin de faciliter une véritable contribution des collectivités locales.

40. Les contributions des différentes parties consultées et les résultats des consultations devraient être rendus publics.

41. Les autorités publiques devraient fournir un retour accessible au public sur les résultats des consultations. Ces résultats devraient être publiés et diffusés conformément à la réglementation nationale. Une explication détaillée des raisons pour lesquelles certaines propositions ont ou n'ont pas été retenues devrait également être communiquée par écrit et publiée.

42. Les associations nationales de pouvoirs locaux devraient publier régulièrement des informations sur les consultations avec les autorités nationales et régionales à l'attention du grand public, et diffuser les résultats des consultations auprès de leurs membres. Lorsque l'association nationale soutient la décision finale découlant de la consultation, ce soutien devrait faire l'objet d'une déclaration officielle; dans le cas contraire, l'association peut faire une déclaration publique expliquant les raisons de son opposition.

43. Toutes les parties associées aux consultations devraient utiliser de manière optimale les nouvelles possibilités de consultation qu'offrent les nouveaux médias.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3^e séance (voir le document [CG35\(2018\)20](#), exposé des motifs), rapporteur: Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE).