

Centre européen de recherche sur le fédéralisme, Tübingen,
Allemagne

Traduction extrait de:

Jahrbuch des Föderalismus 2018

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

L'Annuaire du fédéralisme 2018

Fédéralisme, Subsidiarité et Régions en Europe

**Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux -
1988 – 2018 : 30^e anniversaire de la Charte européenne de
l'autonomie locale : le point sur ses principales
dispositions**

Andreas Kiefer, Secrétaire Général du Congrès

Traduit de la version originale allemande

1988-2018 : 30^e anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale : le point sur ses principales dispositions

Andreas Kiefer

1 L'autonomie locale, un élément essentiel du modèle de société européen

Le Conseil de l'Europe est la seule organisation internationale dans le monde dotée, grâce à la Charte européenne de l'autonomie locale¹, d'un traité de droit international applicable à l'ensemble de ses 47 États membres et prévoyant un ensemble de critères vérifiables relatifs aux structures sous-nationales dotées d'une légitimité démocratique, à savoir les collectivités locales et régionales. Le 1^{er} septembre 2018, il a fêté le 30^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte.

1.1 Ambitions politiques dans le préambule de la Charte

Dans le préambule de la Charte, ouverte à la signature en 1985, les gouvernements des États membres désignent l'autonomie locale comme un élément essentiel du modèle de société européen en proclamant les idéaux et les principes qui sont « leur patrimoine commun ». Tout en tenant compte de la grande diversité des structures étatiques et des expériences historiques, ils soulignent que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique [...] ; que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ; [et] que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ». Le préambule poursuit en affirmant que « l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen » et que « la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ». Dans une Europe caractérisée par des pouvoirs et contre-pouvoirs horizontaux et, comme ici, verticaux pour éviter une concentration du pouvoir, « cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ».

Ces principes qui servent de base à l'interprétation des dix-huit articles de la Charte, tout comme ses dispositions normatives elles-mêmes, sont le fruit de longues négociations entre les représentants des États membres sur les propositions de l'institution ayant précédé le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

1.2 Des approches différentes au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne

La création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux au Sommet du Conseil de l'Europe tenu en 1993 à Vienne, sur la base de l'ancienne « Conférence européenne des pouvoirs locaux » fondée en 1957, a donné à l'autonomie locale un nouveau statut institutionnel au sein du Conseil de l'Europe².

En ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale, les 47 États membres – Saint Marin ayant été le dernier État membre à le faire, le 1^{er} février 2014 – ont pris un certain nombre d'engagements dont la mise en œuvre est contrôlée dans le cadre des activités de suivi du Congrès. Les États membres se sont notamment engagés à donner un fondement légal au principe de l'autonomie locale, à faire en sorte que l'exercice des responsabilités publiques incombe de façon générale et de préférence aux autorités les plus proches des citoyens, à doter les collectivités locales de compétences propres, à consulter les associations de collectivités locales, à assurer le libre exercice des mandats des élus locaux, à garantir aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, à autoriser la création d'associations de collectivités locales et à prévoir un droit de recours juridictionnel des collectivités locales pour assurer le libre exercice de leurs compétences.

1 *Charte européenne de l'autonomie locale*, STE n° 122 (Série des traités européens) ; voir le site web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe : <http://www.conventions.coe.int>.

2 Pour plus d'information sur la création, les missions et les activités de suivi du Congrès, voir *Kiefer, Andreas* 2012 : Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring, dans : *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus* 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, p. 455-474 ainsi que *Kiefer, Andreas* 2014: Gemeinden und Regionen im Europarat: Einsatz für lokale und regionale Demokratie seit 1957, dans *Ebert, Kurt (Hrsg.): Herwig van Staa – Festschrift zum 25-jährigen Jubiläum seines politischen Wirkens*, Innsbruck, p. 119-149.

Tandis que le Conseil de l'Europe dispose, avec la Charte européenne de l'autonomie locale, d'un instrument juridique contenant des critères relatifs aux niveaux politiques sous-étatiques, l'Union européenne s'engage à l'article 4, paragraphe 2 du Traité de l'Union européenne à respecter l'identité nationale des États membres : « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».

1.3 Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, mécanisme de suivi de la Charte

Les missions du Congrès ont été définies par une décision du Comité des Ministres du 14 janvier 1994³. L'article 2, par. 3 et 4 de la Résolution statutaire relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe confère à ce dernier un mandat⁴ de suivi de l'application de la Charte de l'autonomie locale et d'observation des élections locales et régionales. Depuis 1994, le Comité des Ministres reçoit des évaluations par pays de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale entrée en vigueur en 1988 dans l'ensemble des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Le mandat du Congrès s'étend depuis 2012 au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁵ (STCE n° 207) dans les États membres qui ont ratifié ce texte (18 au 1^{er} octobre 2018).

Le Congrès effectue des visites de suivi dans les États membres tous les cinq à six ans environ et des missions d'observation de trois à quatre élections régionales ou locales par an, selon les moyens financiers disponibles. Les conclusions auxquelles ces visites et missions donnent lieu, assorties de recommandations concrètes, sont présentées au Comité des Ministres et aux États concernés⁶. Le Congrès propose ensuite aux gouvernements des États membres la mise en place d'un dialogue politique post-suivi dont le but est de transposer les recommandations concrètes du rapport de suivi en une feuille de route politiquement contraignante qu'ils évalueront conjointement. À la mi-2018, le Congrès avait convenu d'une telle feuille de route avec les gouvernements du Portugal, de la République de Moldova, de l'Arménie, de l'Ukraine et de la Géorgie.

2. Problèmes récurrents dans plusieurs États membres

À la 32^e session plénière du Congrès, le 28 mars 2017, les États membres ont adopté une « Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres sur la base des recommandations adoptées par le Congrès en matière de démocratie locale et régionale dans les États membres »⁷. Ce rapport contient une analyse détaillée de l'ensemble des rapports de suivi des sept années précédentes et permet de mettre en évidence les problèmes que rencontrent les différents États membres dans la mise en œuvre de la Charte. Cette analyse des problèmes récurrents pourrait également servir de système d'alerte avancée pour le Comité des Ministres car elle permet de déceler des tendances qui vont à l'encontre des intentions exprimées par les États membres dans le préambule de la Charte et énoncées dans ses articles, qu'ils se sont volontairement engagés à respecter.

3 Voir Résolution statutaire (94)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de l'Europe relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, adoptée par le Comité des Ministres le 14 janvier 1994 à la 506^e réunion des Délégués des Ministres, telle que modifiée par plusieurs décisions du Comité des Ministres dont la dernière en date du 8 juillet 2015, avec la Charte en annexe (CM/RES (2015)). On trouvera la version actuellement en vigueur à l'adresse <https://rm.coe.int/16807b308f> (01.08.2018).

4 « 3. 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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » et 4. « Le Congrès prépare aussi des rapports et des recommandations suite à l'observation d'élections locales et/ou régionales ».

5 On trouvera le texte complet de la Charte et l'état des signatures et ratifications sur le site web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207> (01.08.2018).

6 Tous les rapports et textes adoptés par le Congrès sont accessibles par le biais d'une fonction de recherche sur le site web du Congrès : www.coe.int/congress (01.08.2018).

7 Rapport : *Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres* CG32(2017)22final. Un tableau indiquant les articles et dispositions ratifiées de la Charte, par État membre, figure en annexe 3. Voir <https://rm.coe.int/16806fb970> (01.08.2018).

Les recommandations du Congrès aux États membres et au Comité des Ministres sont prises en compte, avec les conclusions et recommandations d'autres mécanismes de suivi, dans les plans d'action que le Conseil de l'Europe élabore pour ses États membres et pour lesquels il recherche des contributions financières volontaires. Le Congrès participe également à leur mise en œuvre⁸.

Lors de cette même 32^e session plénière, le Congrès a examiné les conséquences politiques de l'analyse précitée et les mesures à prendre concernant les articles de la Charte dont l'application pose problème dans plusieurs États. Le rapport adopté par le Congrès le 28 mars 2017⁹, avec la Résolution RES412(2017) adressée aux instances du Congrès et la Recommandation REC395(2017) adressée au Comité des Ministres, mentionne l'absence d'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne des États membres comme l'une des principales causes des « problèmes récurrents » décrits ci-dessous.

3 Mise en œuvre de la Charte

Pour le Congrès, les principaux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Charte sont l'insuffisance des ressources financières, la définition, la répartition et l'exercice restrictifs des compétences des collectivités locales et le manque de consultation effective et transparente de la part des gouvernements centraux. Il y voit une tendance croissante à la (re)centralisation des compétences dans les États membres.

Dans l'avant-propos de son rapport annuel de 2016 sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit¹⁰, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a qualifié de « tendance dangereuse au nationalisme législatif » les décisions de certains parlements nationaux de ne plus vouloir appliquer les traités internationaux qu'au terme d'une nouvelle évaluation des intérêts nationaux. Eu égard à la position de certaines juridictions suprêmes nationales consistant à considérer la Charte au mieux comme une aide à l'interprétation en cas de conflits de compétences ou d'allégations de contrôle excessif sur les collectivités locales, il apparaît qu'il existe en plus de ce « nationalisme législatif », un « nationalisme judiciaire ».

3.1 Inadéquation des ressources financières

Dans la quasi-totalité des rapports de suivi du Congrès, les rapporteurs constatent que les ressources financières ne sont pas proportionnées aux tâches déléguées et que la liberté de décision des organes des pouvoirs locaux en matière financière est restreinte. Souvent, les moyens financiers disponibles ne suffisent pas pour mener à bien les missions obligatoires qui sont confiées aux collectivités locales. Quelquefois, les dotations budgétaires ne couvrent que le cœur de ces missions, sans possibilité de mettre en œuvre les initiatives propres et les propositions des administrés des collectivités locales. Cette situation est contraire à l'esprit et à la lettre de la Charte et vide l'autonomie locale de sa substance.

Les dispositions correspondantes de la Charte figurent à l'article 9 « les ressources financières des collectivités locales » et sont valables sans réserve dans la quasi-totalité des États membres¹¹.

3.1.1 Insuffisances dans la mise en œuvre

En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 1 de la Charte, au cours de la période 2010-2016, sur les dix-neuf pays ayant fait l'objet d'un rapport de suivi, sept prévoyaient des ressources propres

⁸ Voir les rapports de suivi des différents organes et structures du Conseil de l'Europe, par État membre www.coe.int/de/web/portal/47-members-states ainsi que le Portail relatif à l'ensemble des plans d'action du Conseil de l'Europe dans les États membres et les États de la Politique de voisinage du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/programmes/documents> (01.08.2018).

⁹ Rapport : « *Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016)* », CG32(2017)19 final du 28 mars 2017 : <http://rm.coe.int/doc/09000016806fb9a8> (01.08.2018).

¹⁰ Rapport du Secrétaire Général : « *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit – Un impératif pour la sécurité de l'Europe – Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, 2016* » p. 4. <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8> (01.08.2018).

¹¹ Cf. note 7.

suffisantes et respectaient donc les dispositions de la Charte, tandis que pour tous les autres, une conformité partielle ou une violation de la Charte ont été constatées¹².

Il y a conformité partielle avec le principe de commensurabilité introduit à l'article 9, paragraphe 2 dans treize États et violation de ce principe dans seize États¹³. L'article 9, paragraphe 3 prévoit qu'une partie des ressources doit être fixée par les collectivités locales elles-mêmes. Concernant cette disposition, treize cas de conformité partielle et treize cas de violation de la Charte ont été notés¹⁴, parmi lesquels l'Autriche, la Croatie, l'Estonie, la France, la Grèce, les Pays-Bas, la Slovénie et l'Espagne. La France a également été citée comme exemple positif car les collectivités locales peuvent décider elles-mêmes des taux de perception par rapport à un taux de référence établi en 2003, et fixer ainsi des priorités par décision de leurs organes politiques. La question de savoir dans quelle mesure les réformes législatives mises en œuvre par le gouvernement Macron en 2018 auront modifié les choses sera examinée lors de la prochaine évaluation en 2020. L'article 9, paragraphe 4 exige une diversification des sources de financement. Six États respectent partiellement cette disposition et une violation de la Charte a été constatée dans quatre cas. Les dispositions prévoyant une péréquation financière équitable, à l'article 9, paragraphe 5, ne sont que partiellement respectées dans vingt-deux cas et cinq cas de violation de la Charte ont été constatés. La situation quant à l'article 9, paragraphe 6 sera examinée plus loin, dans la partie consacrée à la consultation. La tendance croissante à octroyer des subventions pour des projets spécifiques est contraire à l'article 9, paragraphe 7. Sur ce point, six cas de conformité partielle et cinq cas de violation de la Charte, dont l'Albanie, l'Azerbaïdjan, Chypre et la Lettonie, ont été constatés dans les rapports de suivi. Dans de nombreux États, l'accès au marché des capitaux – article 9, paragraphe 8 – fait l'objet d'importantes restrictions.

L'analyse comparative relève que bien souvent, il y a une centralisation excessive du financement des collectivités locales. Cela signifie que les collectivités locales et leurs associations ne sont pas suffisamment associées à la préparation des mécanismes de répartition et des lois et réglementations applicables. Cette situation – et cela vaut également pour les observations suivantes – est sans doute due aux effets de la crise financière de 2008 et de la crise de la dette souveraine qui lui a fait suite en 2010. L'analyse souligne que la recentralisation est parfois également liée à des tendances autoritaires et à la volonté d'instrumentaliser les dotations financières pour soumettre les collectivités locales à la volonté et aux priorités du gouvernement central¹⁵.

Les ressources propres ne constituent souvent qu'une petite partie du budget des collectivités locales. Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'existe pas de taxes exclusivement locales, ou que les collectivités locales n'ont qu'une marge de manœuvre limitée, voire aucune, dans la fixation des taux de perception, majorations ou réductions.

Bien souvent, la délégation de l'exercice des missions des gouvernements nationaux ou régionaux aux collectivités locales ne s'accompagne pas des moyens financiers adéquats. À cela s'ajoute le fait qu'au cours du processus législatif relatif à de telles délégations, la consultation avec les associations de collectivités locales n'est souvent pas suffisante et – à quelques exceptions près comme dans le mécanisme de consultation de l'Autriche – n'est pas suivie d'une évaluation claire et réaliste des coûts. Les collectivités locales doivent alors non seulement prendre en charge le coût du matériel, mais également mettre à disposition le personnel nécessaire. On peut citer le cas des Pays-Bas où l'État a transféré de nouvelles compétences aux collectivités locales en 2005 mais a réduit le montant des dotations mises à leur disposition en affirmant qu'elles étaient mieux placées pour effectuer ces tâches à moindre coût.

12 Le point 57 de l'exposé des motifs de l'*Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres*, CG32(2017)22final, donne la liste des États dans lesquels la mise en œuvre de l'article 9 paragraphe 1 n'est pas satisfaisante : ce sont l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie et Chypre. Voir <https://rm.coe.int/16806fb970> (01.08.2018).

13 Ibidem, point 59 : on compte parmi ces États Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Lituanie, la Pologne et l'Espagne.

14 Ibidem, point 62 et sur le plan positif, point 63.

15 Ibidem, point 72 : « *Les tendances à la recentralisation sont, cependant, parfois liées également à des visées autoritaristes et/ou à la volonté d'utiliser les dotations et les financements pour plier les collectivités locales à la volonté et aux priorités des autorités centrales* ».

Dans certains États, il n'existe pas de systèmes de péréquation financière transparents et prévisibles pour soutenir les collectivités locales financièrement plus faibles comme le prévoit l'article 9, paragraphe 5 de la Charte. On note également que certaines dotations financières sont basées sur des proximités politiques. Des exemples concrets de telles pratiques sont donnés dans une étude de l'organisation non gouvernementale roumaine Expert Forum, qui publie depuis 2004 une « carte du clientélisme » constamment mise à jour¹⁶ qui indique les dotations versées par l'État à des collectivités locales et *Judets* en raison de l'affiliation politique du maire ou du président de la collectivité locale.

Dans de nombreux pays, les gouvernements nationaux ou régionaux versent aux collectivités locales des dotations pour des projets spécifiques, c'est-à-dire pour la réalisation de projets concrets préalablement mis au point par les niveaux de gouvernement et d'administration supérieurs. La Charte n'interdit pas de telles dotations mais son article 9, paragraphe 7 prévoit que « dans la mesure du possible », les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. Le Congrès estime que la multiplication de telles aides au détriment de transferts dont les collectivités locales peuvent disposer librement entraînera une érosion croissante – acceptée, voire voulue dans certains cas – de l'autonomie locale.

L'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce, particulièrement touchés par la crise économique et financière, ont mis en place des contrôles stricts des budgets et des dépenses des collectivités locales, en partie par la loi et en partie par ordonnances. Ces contrôles peuvent prendre différentes formes : certaines collectivités locales se sont ainsi vu imposer un cadre financier pluriannuel pour la réduction du déficit ou de la dette ; d'autres doivent donner la priorité au remboursement de la dette aux institutions financières et autres créanciers, ou encore demander une autorisation préalable pour leurs dépenses en apportant la preuve de leur financement. Par ailleurs, un suivi des dépenses par des fonctionnaires des ministères nationaux agissant sur directive a été mis en place dans les administrations des collectivités locales et des audits sont effectués à intervalles réguliers, selon des principes fixés par les autorités centrales. Des réductions linéaires des transferts de l'État et des mesures d'économie – gel ou réduction des effectifs ou report de projets d'infrastructures, par exemple – ont également été ordonnées. De nombreuses collectivités locales ont été contraintes de créer des associations spécifiques pour réaliser des économies d'échelle dans le domaine de la prestation de services. Dans certains cas, des regroupements de collectivités ont été préconisés et encouragés au moyen d'incitations financières, voire décrétés. Rien n'indique cependant que ces mesures aient véritablement permis de réaliser des économies durables dans les années qui ont suivi.

3.1.2 Propositions du Congrès

Le Congrès propose des mesures concrètes¹⁷ pour améliorer la situation financière des collectivités locales et faire en sorte qu'elles puissent remplir leurs fonctions en tant qu'organisations à caractère politique et non comme simples unités administratives décentralisées.

Il convient de faire en sorte que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes, proportionnées à leurs compétences et responsabilités. Cela implique, entre autres, de définir ou réviser les critères et les formules des mécanismes de péréquation sur la base des capacités fiscales et des besoins financiers des collectivités.

Le Congrès a aussi appelé à une plus grande participation des associations de collectivités locales aux questions financières, y compris l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation de l'État à mettre en œuvre au niveau local. En outre, les rapports de suivi et les recommandations proposent les mesures suivantes :

- améliorer les mécanismes de recouvrement de l'impôt au niveau local ;
- améliorer le statut des biens municipaux et renforcer la marge de discrétion pour leur gestion ;
- diversifier suffisamment les finances locales et y inclure à la fois des sources dynamiques et d'autres sources relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques, sans que celles-ci deviennent trop complexes et opaques ;

¹⁶ Voir <https://expertforum.ro/en/clientelism-map/> (01.08.2018).

¹⁷ Cf. note de bas de page 7, ici : point 73.

- établir des systèmes de financement et d'assainissement budgétaire réactifs, qui prendront suffisamment en compte la diversité des besoins et des caractéristiques des collectivités locales ;
- concevoir des systèmes de péréquation transparents, équitables, diversifiés, souples et réactifs, en coopération étroite avec les collectivités locales et leurs associations ;
- mener une consultation adéquate, en temps utile, avec les collectivités locales sur les finances, les dotations et les politiques d'austérité, en particulier dans les périodes de crise, afin de parvenir à un consensus et à un partage équitable des charges ;
- éviter les mesures d'austérité uniformes et imposées par le pouvoir central ; au contraire, privilégier des accords d'assainissement individuels avec les communes surendettées et associer les collectivités locales aux délibérations nationales sur les politiques budgétaires ;

3.2 Insuffisances en matière de consultation

La consultation des collectivités locales et régionales est un élément clé des articles 4, 5 et 9 de la Charte. Ces dispositions visent à assurer leur participation – par le biais de leurs associations représentatives – aux décisions relatives aux textes législatifs et aux politiques qui ont une incidence au niveau local. Cela permet d'assurer, outre la compétence technique, le respect de l'exigence de transparence et des principes de subsidiarité et de démocratie.

3.2.1 Structures et forums de consultation

Dans la grande majorité des États, il existe des comités mixtes, créés par la loi et composés de représentants des autorités de l'État et des associations de collectivités locales, qui interviennent au niveau politique ou au niveau des experts, et les ministères associent des représentants des collectivités locales à des groupes de travail formels et informels. Dans les États fédéraux et les États dotés de régions fortes comme l'Italie ou l'Espagne, il existe également de telles instances au niveau régional. Parfois, il existe une obligation de consultation, le défaut de consultation pouvant rendre les décisions attaquables, voire les invalider. Cela dit, dans la plupart des cas, les avis – individuels ou résultant de consultations structurées – ne sont pas contraignants mais doivent uniquement être pris en considération dans la prise de décision.

En plus des structures gouvernementales, certains parlements ont créé des commissions pour faire entendre la voix des associations de collectivités locales dans le cadre des initiatives parlementaires.

La plupart des États membres de l'Union européenne disposent de procédures spécifiques d'information, de consultation et de participation pour tout ce qui a trait à la politique régionale de l'UE et aux politiques qui ont des incidences sur les collectivités locales. Les procédures de contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité ainsi que les différentes études d'impact des lois et évaluations environnementales stratégiques jouent un rôle particulier de ce point de vue.

Outre ces consultations structurées, il existe également de nombreux canaux d'influence informels et autres moyens de défendre les intérêts des collectivités locales. En France, par exemple, des sénateurs et sénatrices élus parmi les maires se font les porte-parole des collectivités locales au parlement.

3.2.2 Insuffisances

Quelques rapports du Congrès expliquent également, et cela est beaucoup moins satisfaisant, que certains mécanismes de consultation ne sont pas actifs ou n'ont pas été véritablement installés ; autrement dit, ce sont des mécanismes de pure forme. Certaines de ces structures n'ont aucune base juridique et ne sont fondées que sur la tradition ; elles peuvent donc être supprimées à tout moment. D'autres ne sont pas consultées régulièrement ou en temps utile, ne s'occupent pas des thèmes réellement importants ou ne se voient pas accorder suffisamment de temps pour rédiger et coordonner en interne des avis fondés en appui des propositions présentées. Le fait qu'il n'y ait pas au minimum une obligation de justifier la non-prise en compte de leurs principales objections est une autre faiblesse du système.

En ce qui concerne l'article 4, paragraphe 6, le Congrès a constaté sept cas de violation de la Charte et 19 cas de conformité partielle. Cet article n'est pleinement mis en œuvre que dans dix États ; parmi les exemples positifs relevés dans les rapports de suivi figurent la Finlande, la Pologne et l'Albanie, qui a mis en place un conseil consultatif composé de représentants des ministères et des trois associations de collectivités locales (*qarks*). En cas de modification des limites territoriales locales, l'article 5 prévoit un droit de consultation des collectivités concernées. Vingt-deux États respectent cette obligation ; neuf cas de conformité partielle et deux cas de violation de la Charte, en France et

en Fédération de Russie, ont été constatés¹⁸. Les consultations sur les questions financières conformément à l'article 9, paragraphe 6 ne sont menées de manière satisfaisante que dans cinq cas tandis que dans sept cas, une violation de la Charte a été constatée.

3.2.3 Propositions du Congrès

Dans un rapport présenté par Anders Knape le 27 mars 2014¹⁹, le Congrès a approuvé une Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. Il demande des consultations systématiques, structurées et régulières des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent.

3.3 Responsabilités et compétences

Une répartition claire des compétences entre les collectivités locales est essentielle au bon fonctionnement de l'autonomie locale. Les principales dispositions applicables en la matière se trouvent aux articles 3, 4 et 8 de la Charte.

3.3.1 Points faibles

L'autre grande préoccupation du Congrès, outre les ressources financières, est la répartition des compétences. Dans de nombreux pays, ces dernières ne sont pas clairement définies par la loi. Même lorsque l'on applique les principes d'une gouvernance multiniveaux, les compétences et donc les responsabilités doivent être bien établies. Bien souvent, la notion juridique de « compétences » est remplacée par des termes comme responsabilités, missions, devoirs, initiatives, etc., ce qui donne lieu à des interprétations divergentes et donc à des difficultés en cas de conflit. Nombre de constitutions ne contiennent aucun catalogue clair de compétences ; celles-ci sont énoncées dans des lois spécifiques, par exemple sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme, dans le secteur culturel, social et des transports, dans les dispositions relatives à la protection de l'environnement ainsi que dans des dispositions du droit commercial et du droit relatif à la police.

Dans certains ordres juridiques, les compétences des collectivités locales tendent à être définies de manière restrictive. En Espagne, par exemple, une clause générale relative à la compétence des collectivités locales a été fortement restreinte, ce qui a conduit à une situation dans laquelle les collectivités locales n'ont pas été en mesure de réagir rapidement aux nouveaux défis comme la crise des réfugiés car elles n'en avaient ni les compétences ni les moyens. En République slovaque, la situation juridique interdit toute interprétation extensive ou dynamique des compétences des collectivités locales. Par conséquent, en cas de doute, une collectivité locale ne peut intervenir en l'absence d'autorisation expresse. Dans d'autres États, on observe également une tendance à modifier des clauses particulières au détriment des collectivités locales. Cette évolution nuit à l'application du principe de subsidiarité et peut forger dans les politiques et l'administration des collectivités locales – mais aussi au sein de la population – une mentalité d'assistance, c'est-à-dire à une position dans laquelle on attend des instances supérieures qu'elles interviennent (puisque l'on part du principe qu'elles le feront de toute façon).

Le renforcement du contrôle des collectivités locales par les niveaux supérieurs est également préoccupant. Alors que ces dernières années, on observait une tendance à la suppression des autorisations préalables aux décisions et des contrôles *ex ante*, au cours de la période de suivi, on a noté une multiplication des contrôles d'opportunité sous couvert d'un impératif de « coordination » pour l'harmonisation de projets ou la mise en œuvre de projets dépassant le cadre des collectivités locales à la demande des autorités supérieures.

Dans de nombreux États, les collectivités locales sont privées de missions importantes, autrement dit d'une partie non négligeable de la gestion des affaires publiques. Elles ont certes des compétences, mais celles-ci restent marginales ou sont soumises à un contrôle et à des procédures restrictives. Le manque de clarté des dispositions relatives aux compétences est également problématique et ouvre la voie à des contestations et à des chevauchements et conflits de compétences.

¹⁸ Voir point 40 de l'exposé des motifs de l'« *Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres* », CG32(2017)22final. (Cf. Note de bas de page 7).

¹⁹ « *Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement* », CG(26)9FINAL du 27 mars 2014. <https://rm.coe.int/1680719a33> (01.08.2018).

3.4 Protection juridique et mise en œuvre de la Charte au niveau national

Le caractère contraignant de la Charte européenne de l'autonomie locale pour les États membres est incontestable. En tant que traité multilatéral de droit international, la Charte est soumise à la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Après son entrée en vigueur conformément à l'article 15, la Charte – ou les articles et paragraphes ratifiés par l'État membre – revêtent un effet pleinement contraignant à l'égard du Conseil de l'Europe et des autres États membres.

Les effets juridiques de la Charte dans les ordres juridiques nationaux, ainsi que pour les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, sont depuis plusieurs années au centre des préoccupations du Congrès en sa qualité de gardien de la Charte. L'analyse comparative précitée a examiné d'une part la mise en œuvre de l'article 11 (qui porte sur la protection légale de l'autonomie locale) et d'autre part le caractère contraignant que la Charte exerce sur les praticiens du droit, c'est-à-dire les parlements, les autorités administratives et les tribunaux.

La mise en œuvre concrète de la Charte au niveau national dépend de la tradition constitutionnelle. Certains États suivent une approche de type moniste qui rend le traité applicable et lui donne force obligatoire dès sa ratification, et d'autres une approche de type dualiste, dans laquelle le traité est intégré dans l'ordre juridique interne en passant par un certain nombre d'étapes, par exemple les décisions propres du législateur et/ou la publication au Journal officiel. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les traités internationaux de ce type se placent à un niveau situé entre la Constitution et les lois ordinaires.

La Charte peut-elle avoir un effet juridique en droit interne si ses dispositions sont ambiguës, en particulier lorsqu'il y a conflit entre celles-ci et la législation nationale ? Le Congrès a déploré dans quelques rapports de suivi la réticence des tribunaux à considérer la Charte comme un traité directement applicable et à faire reposer leur jugement directement sur l'un ou l'autre article de la Charte. La question de la force obligatoire et de l'application directe est donc également à examiner sous l'angle de la précision et de la clarté de la Charte.

Certaines dispositions du traité sont en effet de nature assez générale. Cela est lié au processus qui a conduit à son élaboration²⁰. Les fonctionnaires des ministères nationaux ont travaillé pendant des années pour arriver à des compromis acceptables, que l'on retrouve dans le contenu et dans la formulation du texte. Des termes généraux comme « ressources propres suffisantes » ou « proportionnées aux compétences prévues » sont par exemple employés à l'article 9. Le paragraphe 7 de cet article compte deux phrases dont la première est évasive et la deuxième est catégorique : « 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 ».

Les dispositions fondamentales de la Charte sont cependant dénuées d'ambiguïté et donc directement applicables. L'applicabilité directe est à examiner par les praticiens du droit article par article, paragraphe par paragraphe. Parmi les dispositions précises, on trouve l'article 2, aux termes duquel « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». Ce critère est facile à vérifier dans le cadre des rapports de suivi. Il en va de même pour l'article 3, paragraphe 2 qui prévoit que les conseils ou assemblées sont composés de membres « élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel » et l'article 5 qui impose la tenue de consultations avant toute modification des limites territoriales des collectivités locales.

L'article 11 entre également dans cette catégorie. Les États membres s'y engagent à garantir aux collectivités locales un droit de recours juridictionnel pour 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. En ce qui concerne l'article 8, huit cas de conformité partielle avec la Charte et cinq cas de violation de la Charte ont été constatés²¹. Sans recours juridictionnel et sans protection juridique du droit à l'autonomie, l'autonomie locale est incomplète et fragile, et les

20 Pour un examen approfondi de cette question, voir *Himsworth, Chris 2015: The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh.

21 Ces questions sont examinées en détail aux points 78 à 81 de l'exposé des motifs – voir note de bas de page 7.

engagements politiques restent de vaines paroles. C'est pourquoi la quasi-totalité des recommandations du Congrès demandent aux États membres d'assurer l'application directe de la Charte dans leur ordre juridique interne. Les associations de collectivités locales doivent avoir qualité pour agir au nom des collectivités locales (action collective) en cas de dépassement des compétences, de contrôle excessif des collectivités locales ou de plaintes faisant état d'un affaiblissement de l'autonomie locale ou d'un non-respect du principe de subsidiarité, ou encore en cas de violation des dispositions applicables de la Charte européenne de l'autonomie locale.

4 Observation des élections

La deuxième mission du Congrès en tant que mécanisme de suivi du Conseil de l'Europe est l'observation des élections locales et régionales. Le Congrès s'appuie dans ce cas sur les normes internationales également appliquées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise.

Entre 2010 et 2016, le Congrès a adopté 23 rapports et recommandations portant sur des élections locales et régionales²². Les problèmes récurrents qui ont été recensés sont l'exactitude et la qualité des listes d'électeurs, l'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales, le manque de professionnalisme et la politisation souvent forte de l'administration électorale à tous les niveaux et plus généralement, la confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral.

Dans le cadre du suivi de ces questions et en plus des rapports par pays, le Congrès a adopté en 2015 et 2016 des rapports sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger, sur l'expérience de l'abaissement de l'âge du droit de vote à 16 ans et sur les critères et conditions à respecter pour se présenter aux élections locales et régionales.

L'action du Congrès dans ce domaine repose sur le mandat qui lui a été expressément confié par le Comité des Ministres ainsi que sur l'article 3, paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale dans lequel les États s'engagent à organiser des élections libres au niveau local.

5 Perspectives

À l'occasion du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte, il se pose la question de savoir si ses dispositions restent d'actualité ou si elles ne nécessiteraient pas une mise à jour. Cette question est régulièrement abordée au sein du Congrès, ainsi que lors des rencontres entre la présidence du Congrès et les membres du Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) des Délégués des Ministres. La plupart des acteurs s'accordent à dire qu'une adaptation est nécessaire. Cela dit, compte tenu des tendances à la centralisation évoquées plus haut, il n'est pas à exclure qu'une révision entraîne un abaissement des normes ou du caractère contraignant des dispositions. Les consultations sur le rapport relatif au passage en revue des conventions existantes du Conseil de l'Europe, présenté par le Secrétaire Général, Thorbjørn Jagland, le 10 avril 2013, ont fait apparaître une réticence des États membres à prendre de nouveaux engagements²³. Pour éviter toute régression non souhaitée, le Secrétariat du Congrès réfléchit à l'élaboration d'un commentaire sur la Charte qui prendrait comme base l'expérience des rapports de suivi sur près de 25 ans (depuis 1994), et l'analyse comparative de 2017, avec le concours du groupe d'experts indépendants de la Charte de l'autonomie locale²⁴. Ce commentaire clarifierait le sens des termes imprécis du texte de la Charte et permettrait de répondre aux nouveaux défis de l'autonomie locale, comme le passage au numérique, sans avoir à soumettre le texte du traité à un processus de révision et de ratification.

Dans ce contexte, il convient de se féliciter de l'adoption par le Comité des Ministres, le 27 septembre 2017, des Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions

22 On en trouvera la liste complète aux points 17 et 19 de l'exposé des motifs du document « *Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016)* », CG32(2017)19 final, du 28 mars 2017 (cf. note de bas de page 7).

23 Site web du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/en/web/conventions/review-of-the-council-of-europe-conventionsreview-of-the-council-of-europe-conventions> (01.08.2018).

24 On trouvera la liste des membres et le statut du groupe à l'adresse : [https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-\(01.08.2018\)](https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie-(01.08.2018)).

politiques²⁵. Le 21 mars 2018, le Comité des Ministres est allé encore plus loin en adoptant une recommandation aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local²⁶. Cette nouvelle version du texte représente une étape importante dans la reconnaissance de la démocratie locale par le Conseil de l'Europe et renvoie – sans citer expressément les articles – à de nombreux piliers de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Comité des Ministres réaffirme ainsi son attachement au rôle de l'autonomie locale comme élément fondamental du modèle de société européen et comme facteur de stabilité démocratique.

D'après la recommandation, la condition première d'une participation effective des citoyens et citoyennes est une répartition adéquate des compétences entre le niveau national, régional et local. Il s'agit là d'une demande récurrente du Congrès dans ses rapports de suivi. Les Lignes directrices indiquent que les citoyens et citoyennes ne seront prêts à s'impliquer dans un processus de consultation interactif que si les organes locaux ainsi élus peuvent véritablement prendre des décisions d'importance stratégique pour la communauté locale. Ces évolutions sont à saluer. Cela dit, il ne faut pas oublier que les Lignes directrices et les Recommandations sont des instruments non contraignants. Aucun des deux ne prévoit de mécanismes de suivi ou d'obligation de présenter des rapports. L'approche retenue par le Congrès, consistant à ne pas toucher au statut juridique de la Charte, semble donc justifiée.

6 Conclusions

Un anniversaire est toujours l'occasion de rechercher des moyens d'accomplir de nouveaux progrès sur la base des expériences passées. La présente analyse pourrait donner l'impression qu'il faut s'inquiéter de l'état de l'autonomie locale et de la démocratie dans les collectivités locales, car elle se concentre sur les insuffisances constatées et les améliorations qu'il reste à apporter.

Or, le Congrès a également constaté dans la quasi-totalité de ses rapports de suivi que l'application de la Charte avait avancé à grands pas. Le rythme quinquennal des visites de suivi permet aux gouvernements et aux parlements des États membres d'engager des réformes, de les mettre en œuvre et de les évaluer. Des avancées sont à attendre dans les États avec lesquels le Congrès a établi des feuilles de route post-suivi. Parmi les gouvernements en question, plusieurs sont en train d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de décentralisation dont les résultats seront visibles dans les prochaines années et pourront être évalués au regard de la Charte. Une autre évolution positive, qui montre l'importance attachée à l'autonomie locale et la démocratie dans les collectivités locales partout en Europe, est la ratification du Protocole additionnel à la Charte par sept États depuis 2015, sans doute en réponse aux rapports de suivi du Congrès.

Il y aurait peut-être lieu de réaliser, parallèlement à l'analyse des problèmes communs à plusieurs États, une analyse comparative des évolutions et initiatives positives, lesquelles pourraient alors être diffusées comme bonnes pratiques et servir d'inspiration à des réformes dans d'autres États. En effet, les ministres qui participent régulièrement aux discussions avec les membres du Congrès lors des sessions plénières se montrent eux-mêmes très attachés aux principes de l'autonomie locale.

Sans doute le Congrès devra-t-il, parallèlement à son travail de suivi de l'application des dispositions de la Charte, attirer plus souvent l'attention sur les principes énoncés par les États membres dans son préambule. En 2019, il aura l'occasion de le faire à deux reprises : d'une part, lors du 25^e anniversaire de la session inaugurale du Congrès du 31 mai au 1^{er} juin 1994, et d'autre part, lors des festivités du 70^e anniversaire de la création du Conseil de l'Europe par le Traité de Londres le 5 mai 1949. Ces événements pourront donner un nouvel élan aux efforts visant à défendre, garantir et développer l'autonomie locale en tant qu'élément essentiel du modèle européen de société pluraliste, dotée de pouvoirs et contre-pouvoirs horizontaux et verticaux.

25 [CM\(2017\)83-final](#) du 27 septembre 2017. Disponible entre autres en anglais, français, arménien, grec, roumain russe, turc et ukrainien à l'adresse <https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards> (01.08.2018).

26 [CM/Rec\(2018\)4](#) du 21 mars 2018. Disponible en anglais et en français à l'adresse : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3 (01.08.2018).