

32^e SESSION

CG32(2017)22final
28 mars 2017

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

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Xavier CADORET, France (L, SOC)
Karim VAN OVERMEIRE, Belgique (R, NI)

Résolution 413 (2017)	2
Exposé des motifs	3

Résumé

Le présent rapport a pour objectif de donner une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Charte, en se fondant sur les rapports de suivi et les recommandations relatifs à tous les États membres (à quelques exceptions près : l'Andorre, Monaco et Saint-Marin, qui ont ratifié la Charte après 2011, n'ont pas encore fait l'objet d'un suivi). La quasi-totalité des rapports sur lesquels s'appuie le présent document ont été rédigés après 2010, date à laquelle la structure commune des rapports a été mise en place. L'influence de la Charte est la plupart du temps évidente, en particulier dans les « jeunes démocraties », où elle est manifeste, mais également dans des États membres de longue date où l'adoption d'amendements constitutionnels, l'établissement de nouvelles institutions et la réalisation de plusieurs réformes témoignent des efforts consentis pour mettre en place des normes plus élevées en matière de démocratie locale, dans le droit fil de l'esprit de la Charte. La majorité des pays ont engagé le processus de décentralisation ; ils essuient parfois à ce titre certains revers et sont fréquemment confrontés à des risques de chevauchement et de confusion, dus à des législations imprécises, des structures complexes et des rapports de force avec les autorités de l'État et différents groupes de pression. L'un des principaux problèmes recensés dans beaucoup des pays tient au manquement persistant des autorités étatiques à associer réellement les collectivités locales au processus de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. Par ailleurs, l'intensification des difficultés d'ordre financier rencontrées par les collectivités locales n'étonne guère, dans la mesure où les rapports et recommandations s'inscrivent dans un contexte économique particulièrement difficile, marqué par la crise économique mondiale, dans lequel les pouvoirs locaux font partie des principales cibles des coupes et contrôles budgétaires.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 413 (2017)²

1. Se référant :

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) ;

b. aux rapports de suivi et recommandations adoptés par le Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

c. aux questions récurrentes qui ressortent des évaluations effectuées dans le cadre des missions de suivi et d'observation des élections du Congrès ([CG32\(2017\)19](#)) ;

d. à l'analyse comparée de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 États membres figurant dans l'exposé des motifs de la présente résolution,

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe charge sa commission de suivi :

a. de porter, dans le cadre de ses visites de suivi, une attention particulière aux dispositions de la Charte qui donnent lieu à des problèmes récurrents dans les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que sur les dispositions non ratifiées de la Charte ;

b. de mener, dans le cadre des activités de post-suivi, un dialogue politique avec tous les États membres concernés, sur la base des conclusions de l'exposé des motifs annexé.

3. Le Congrès demande à sa commission de suivi de fournir – tous les trois ans – une analyse actualisée du rapport ci-annexé, à la lumière des recommandations de suivi adoptées.

4. Il demande aussi aux autres instances du Congrès de tenir compte des conclusions issues de l'analyse comparative au cours de leurs activités respectives.

² Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1^e séance (voir le document [CG32\(2017\)22](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC) et Karim VAN OVERMEIRE, Belgique (R, NI).

EXPOSE DE MOTIFS

Table des matières

1. Introduction	4
2. Article 2 – principe de l'autonomie locale	4
3. Article 3 – concept de l'autonomie locale	6
4. Article 4 – portée de l'autonomie locale.....	9
5. Article 5 – protection des limites territoriales des collectivités locales	16
6. Article 6 – adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	18
7. Article 7 – conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	19
8. Article 8 – contrôle administratif des actes des collectivités locales	20
9. Article 9 – les ressources financières des collectivités locales	22
10. Article 10 – le droit d'association des collectivités locales	29
11. Article 11 – protection légale de l'autonomie locale	30
12. Article 12 – engagements.....	31
13. Conclusion	32
Annexe 1 – Ratifications de la Charte européenne de l'autonomie locale / déclarations	34
Annexe 2 – Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (ETS n° 207).....	38
Annexe 3 – Réserves et déclarations notifiées au moment de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (ETS n° 122).....	40

1. INTRODUCTION³

1. Les rapporteurs et la Commission de Suivi souhaitent rendre hommage à l'ancien rapporteur Guilherme Pinto (Portugal, L, SOC), qui a initié ce travail de grande pertinence pour le Congrès, sur lequel ce rapport est basé.

2. Le présent rapport s'appuie sur les rapports de suivi et les recommandations relatifs à la situation de la démocratie locale dans 44 des 47 États membres du Conseil de l'Europe, qui ont tous signé et ratifié la Charte. Les trois pays qui n'ont pas été pris en considération, l'Andorre, Monaco et Saint-Marin, n'ont jamais fait l'objet d'un rapport de suivi complet, ces États ayant ratifié la Charte après 2011. Sur les 44 États considérés, certains font partie des membres fondateurs du Conseil de l'Europe, 18 ont signé la Charte dès les années 1980, suivis par la plupart des pays dans les années 1990 et rejoints par quelques autres au début du 21^e siècle. Les États signataires se caractérisent par des traditions administratives et nationales très diverses, ont eu un parcours historique différent et sont parvenus à des degrés divers de développement humain et économique. Ils partagent cependant tous les mêmes idéaux fondamentaux et ont tous adhéré à l'idée que les collectivités locales forment un élément constitutif de la démocratie, et que la décentralisation est source de liberté et de prospérité.

3. Les rapports et recommandations examinés ayant été rédigés par des rapporteurs différents, à des époques et dans des pays divers, il va sans dire que les approches et définitions des priorités peuvent varier, malgré une tendance perceptible à l'homogénéisation. De plus, les recommandations correspondantes ont au final été adoptées par le Congrès, ce qui favorise une approche cohérente.

4. Les conclusions sur le respect, entier ou partiel, ou sur les violations de la Charte ne sont bien entendu pas à jour puisqu'elles reflètent la situation constatée par les rapporteurs au moment de l'élaboration de leurs rapports de suivi et, au plus tard, lors de l'adoption des recommandations.

5. Le présent rapport suit la structure de la Charte, article par article, dans un souci de clarté (ou tout simplement parce que la subdivision est plus simple à établir sur la base des articles plutôt que sur celle des 44 pays), mais aussi parce que ce document est axé sur la Charte et son application et non sur la situation spécifique de la démocratie locale et régionale dans les États membres. Cependant, des parties caractéristiques et des extraits des rapports de suivi et des recommandations adoptées sont repris pour chaque article ainsi que pour presque tous les paragraphes afin d'illustrer les types de problèmes identifiés par les rapporteurs et sur lesquels portent les recommandations. Pour certains articles, les bonnes pratiques mises en œuvre par des pays individuels sont également brièvement présentées. Par ailleurs, pour chaque article est mentionné l'ensemble des déclarations formulées par les États. Conformément à la Charte, un État partie est lié par la convention dans son intégralité à moins d'avoir fait une déclaration pour limiter la portée de ses engagements dans la mesure prévue à l'article 12.

6. Le présent rapport de mise en œuvre est complété par des annexes, notamment des tableaux comparatifs indiquant pour chaque pays et pour chaque article et paragraphe la conformité, totale ou partielle, les violations constatées et les réserves formulées.

2. ARTICLE 2 – PRINCIPE DE L'AUTONOMIE LOCALE

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

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

7. Dans la plupart des États membres, le principe de l'autonomie locale est inscrit dans la Constitution. D'importantes modifications constitutionnelles qui renforcent les collectivités locales ont été apportées dans plusieurs pays comme *l'Arménie* (2005), *la France* (2003), *l'Italie* (2001), *la Suède* (2011) et d'autres. Dans 27 pays, les rapports de suivi ont conclu que la situation était conforme à l'article 2, dans six cas, qu'elle était partiellement conforme tandis que quatre ont formulé des conclusions de non-conformité.

³ Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le Prof. Nicolaos-Komninos Chlepas, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'ils remercient pour sa précieuse coopération.

8. Concernant l'*Azerbaïdjan*⁴, par exemple, le rapport de suivi de 2012 mettait en lumière la définition incomplète et ambiguë de l'autonomie locale⁵ dans la loi sur le statut des municipalités. Il y est recommandé de réviser la loi sur le statut des municipalités afin de reconnaître celles-ci en tant qu'institutions décentralisées exerçant une partie de la puissance publique générale de l'État ;

- A *Chypre*⁶, le Congrès a noté l'absence de garanties constitutionnelles concernant le principe de l'autonomie locale et le statut des collectivités locales ;

- Le Congrès a demandé à la *Géorgie*⁷ d'amender la Constitution de manière à ce que le principe de subsidiarité soit spécifiquement reconnu en tant qu'un des principes directeurs du domaine de l'administration locale ; ensuite il a été recommandé de réorganiser la législation en donnant à la loi organique un rôle prépondérant pour toutes les questions touchant à l'administration locale ;

- En *Hongrie*⁸, le principe de l'autonomie locale n'est explicitement mentionné ni dans la loi organique ni dans la Loi fondamentale (Constitution) ; par conséquent, le Congrès a recommandé d'inviter les autorités hongroises à réviser la loi organique de manière à garantir expressément le principe d'autonomie locale, conformément à l'article 2 de la Charte, dans la loi et dans son application ;

- En *Irlande*⁹, le rapport note que la protection constitutionnelle de l'autonomie locale est assez faible et que le principe de subsidiarité n'est pas correctement reflété et garanti par la loi ;

- Aux *Pays-Bas*¹⁰, le Congrès a observé que le principe de l'autonomie locale n'était reconnu expressément ou directement ni dans la législation interne pertinente (loi sur les communes) ni dans la Constitution comme le voudrait l'article 2 de la Charte ;

- S'agissant de la *Norvège*¹¹, dans sa dernière Recommandation 374 (2015), le Congrès a invité les autorités norvégiennes à renforcer davantage l'autonomie locale (et la démocratie locale) en intégrant ces principes dans la législation et autant que possible, dans la Constitution. Réalisation majeure du Congrès, à la suite de cette recommandation, le Parlement de la Norvège a approuvé un amendement constitutionnel, le 31 mars 2016, afin d'inscrire la reconnaissance de l'autonomie locale à l'article 49 de la Constitution.

- Au *Royaume-Uni*¹² (y compris en Ecosse), le Congrès a noté qu'il n'y avait pas de reconnaissance ou d'ancrage constitutionnel ou législatif de (du droit à) l'autonomie locale et que l'introduction d'une compétence générale des collectivités locales n'allait pas assez loin pour que l'esprit de la Charte soit respecté.

4 La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, Recommandation 326 (2012). Discussion et adoption par le Congrès le 17 octobre 2012, 2e séance (voir le document CG(23)12, exposé des motifs), rapporteurs : Jakob (Jos) Wiene, Pays-Bas (L, PPE/DC) et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

5 L'article premier de la loi sur le statut des municipalités d'Azerbaïdjan dispose que « l'autonomie locale en République d'Azerbaïdjan est un système d'organisation de l'activité des citoyens... » et son article 2.2 définit les instances municipales comme des « organes créés par les municipalités – et ne relevant pas du système de l'Etat – chargés d'organiser les services municipaux et de résoudre les problèmes d'importance locale ».

6 La démocratie locale à Chypre, Recommandation 389 (2016). Débattu et approuvé par la Chambre des pouvoirs locaux le 20 octobre 2016 et adopté par le Congrès le 21 octobre 2016, 3ème séance (voir document CPL31(2016)05final, exposé des motifs), rapporteurs : Bernd Vöhringer, Allemagne (L, PPE/CCE) and Randi Mondorf, Danemark (R, GILD).

7 La démocratie locale et régionale en Géorgie, Recommandation 334 (2013), discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1ère séance (voir le document CG(24)10, exposé des motifs), rapporteurs : Nigel Mermagen, RU, (L, GILD) et Helena Pihlajasaari, Finlande (R, SOC).

8 La démocratie locale et régionale en Hongrie, Recommandation 341 (2013). Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2013, 1ère séance (voir le document CG(25)7FINAL exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Devrim Çukur, Turquie (R, SOC).

9 La démocratie locale en Irlande, Recommandation 342 (2013). Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 octobre 2013, et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3e séance (voir le document CPL(25)5FINAL, exposé des motifs), rapporteurs : Andris Jaunsleinis, Lettonie (L, GILD) et Merita Jegeni Yildiz, Turquie (R, PPE/CCE).

10 La démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, Recommandation 352 (2014). Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2014, 2e séance (voir le document CG(26)7FINAL, exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Jean-Pierre Liouville (R, SOC).

11 Démocratie locale et régionale en Norvège, Recommandation 374 (2015). Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3e séance (voir le document CG/2015(28)5FINAL, exposé des motifs), corapporteurs : Xavier Cadoret, France (L, SOC) et Guilherme Pinto, Portugal (R, SOC).

12 La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni, Recommandation 353 (2014). Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2014, 2e séance (voir le document [CG\(26\)10FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Angelika Kordfelder, Allemagne (L, SOC) et Alexander Uss, Fédération de Russie (R, PPE/CCE).

9. Le constat d'une faiblesse de la reconnaissance constitutionnelle et/ou de l'ancrage législatif, voire de leur absence dans certains pays, ne signifie pas pour autant que les collectivités locales peuvent être qualifiées d'institutions fragiles. Par contre, la situation n'est assurément pas conforme à la lettre et l'esprit de la Charte qui demande des garanties claires et formelles de l'autonomie locale.

10. Afin de traiter les problèmes liés à l'absence ou à la faiblesse de la reconnaissance constitutionnelle et/ou de l'ancrage législatif, le Congrès a recommandé d'apporter aux constitutions les changements nécessaires et de procéder à une modernisation systématique de la législation interne conformément à l'esprit de la Charte.

3. ARTICLE 3 – CONCEPT DE L'AUTONOMIE LOCALE

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

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

11. La question de la signification exacte du droit et de la capacité « de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité, une part importante des affaires publiques » se pose dans tous les États parties à la Charte. Il convient de souligner que dans l'article 3, paragraphe 1, la « capacité » est celle de chaque commune et ne s'applique pas simplement à la situation générale ou uniquement à la majorité des communes. Au vu de cette interprétation, dans bien des pays, un nombre important de communes doivent faire face à un manque de ressources et d'instruments ou sont simplement trop petites et faibles pour assumer leurs responsabilités. De ce fait, le Congrès recommande souvent de procéder à des regroupements et/ou de renforcer la coopération intercommunale afin d'accroître la capacité des collectivités locales à agir et à fournir des services. La Charte a pour objectif de parvenir à un niveau élevé de décentralisation dans tous les États membres et dans l'intérêt de toutes les collectivités locales.

12. La capacité « à régler et à gérer » suppose des pouvoirs locaux qu'ils bénéficient des instruments juridiques et opérationnels nécessaires pour accomplir leurs tâches quotidiennes mais aussi pour fixer les priorités et prendre des décisions normatives. La précision « sous leur propre responsabilité » souligne que les pouvoirs locaux ne sauraient être confinés dans le rôle de simples agents des autorités de l'État mais qu'ils doivent prendre des décisions qui servent les intérêts des populations locales. La notion de « *part importante des affaires publiques* » est, bien entendu, un terme juridique assez vague. Cependant, l'article 4 de la Charte introduit un certain nombre de principes et de règles qui donnent à ce terme un contenu concret (voir ci-dessous), nonobstant le fait que la décentralisation varie fortement d'un État membre à l'autre, en fonction des situations et traditions nationales.

13. La plupart des pays (14) satisfont pleinement aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, mais dans un nombre non négligeable de cas (12), la situation n'est que partiellement conforme à ces dispositions, y compris dans les pays dotés de municipalités fortes (par ex. le Danemark), car les lacunes constatées ont parfois trait au deuxième niveau d'autonomie (régions, comtés etc.). Par ailleurs, dans sept cas, le Congrès a conclu à des violations de la Charte et formulé les recommandations correspondantes.

14. En *Arménie*¹³, par exemple, le Congrès a souligné que les collectivités locales ne participaient que dans une faible mesure à l'offre de services et qu'elles ne réglaient ni ne géraient pas, « sous leur propre responsabilité (...), une part importante des affaires publiques ».

- En *Azerbaïdjan*, la définition de l'autonomie locale énoncée dans la loi sur le statut des municipalités a été jugée incomplète et ambiguë. Par ailleurs, le système d'autonomie locale, d'après la

¹³ La démocratie locale en Arménie, Recommandation 351 (2014). Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 26 mars 2014, et adoption par le Congrès le 27 mars 2014, 3e séance, (voir le document [CPL\(26\)2FINAL](#), exposé des motifs), rapporteur : Nigel Mermagen, Royaume-Uni (L, GILD).

Constitution, est partagé entre les comités exécutifs locaux, qui sont des organes nationaux, et les municipalités, qui n'ont qu'un rôle très limité. Dans la pratique, les municipalités sont subordonnées aux comités exécutifs locaux, lesquels relèvent de l'administration de l'État.

- A *Chypre* le Congrès a observé le caractère minimal des responsabilités conférées aux collectivités locales par la législation.

- Au *Danemark*, le Congrès a conclu que les compétences des régions étaient restreintes et il a recommandé¹⁴ aux autorités danoises de revoir les compétences des régions. Cependant, le gouvernement danois a par ailleurs décidé, aux termes d'une déclaration consignée dans une lettre en date du 29 mai 2006, avec effet au 12 octobre 2007, de considérer que les dispositions de la Charte ne s'appliqueraient uniquement qu'à ses communes.

- En *Hongrie*, le principe de l'autonomie locale n'est pas respecté du fait de la mise en commun, au niveau supracommunal (district), des compétences des communes de moins de 2 000 habitants ; cette mise en commun s'opère au moyen de structures administratives dont le personnel est constitué de fonctionnaires de l'État. Dans le même temps, les comtés sont faibles tant en ce qui concerne leur cadre institutionnel que leurs fonctions. En conséquence, le Congrès a recommandé d'inviter les autorités hongroises à renforcer la position des comtés.

- En *Italie*, la violation du droit des collectivités locales de gérer sous leur propre responsabilité une part importante des affaires publiques a été signalée¹⁵ et notamment la mise en œuvre insatisfaisante des dispositions constitutionnelles sur l'autonomie locale, au lendemain en particulier de la crise économique ; le Congrès a en conséquence appelé les autorités italiennes à garantir qu'une part importante des affaires publiques reste de la responsabilité pleine et entière des collectivités locales et régionales.

- La *Lettonie*¹⁶ devrait clarifier la nature juridique des cinq régions de planification afin de leur donner un véritable statut d'autonomie.

- A *Malte*¹⁷, d'après la Recommandation 305 (2011) du Congrès, les conseils locaux ne sont toujours pas en charge d'« une part importante des affaires publiques » comme l'exige l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. Il a par conséquent été suggéré d'augmenter la part des affaires publiques et des fonds publics que les autorités locales de Malte ont le droit et la capacité de réglementer et de gérer.

- En *Ukraine*¹⁸, le Congrès a regretté que la législation limite l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales aux « sujets d'importance locale » et le fait que les collectivités ne puissent pas pleinement exercer leurs compétences pour toute question qui les concerne.

15. Selon l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités constituées démocratiquement. Ce droit implique normalement l'existence d'une assemblée représentative *avec ou sans* organes exécutifs subordonnés. La primauté de ce conseil ou de cette assemblée, élu au suffrage direct et universel, signifie que cette instance prend les décisions importantes (dans certains pays, il existe une présomption de compétence), mais n'implique pas nécessairement le droit de révoquer ou renverser l'exécutif. C'est particulièrement le cas dans certains pays, à l'instar de la *Pologne*, où l'exécutif (principalement, le maire) est également directement élu. Un autre problème se pose dans certains pays où l'exécutif est nommé et/ou essentiellement responsable devant les autorités de l'État, comme c'est le cas aux Pays-Bas.

14 La démocratie locale et régionale au Danemark, Recommandation 350 (2013). Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3e séance (voir le document [CG\(25\)12FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Julia Costa, Portugal (L, PPE/CCE) et Jean-Pierre Liouville, France (R, SOC).

15 La démocratie locale et régionale en Italie, Recommandation 337 (2013). Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1ère séance (voir le document [CG\(24\)8](#), exposé des motifs), rapporteurs : Marina Bespalova, Fédération de Russie (L, PPE/CCE) et Knud Andersen, Danemark (R, GILD).

16 La démocratie locale et régionale en Lettonie, Recommandation 317 (2011). Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2011, 3e séance (voir le document [CG\(21\)16](#), exposé des motifs), rapporteurs : Jean-Claude Frécon, France (L, SOC) et Philippe Leuba, Suisse (R, NI).

17 La démocratie locale à Malte, Recommandation 305 (2011). Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 23 mars 2011 et adoption par le Congrès le 24 mars 2011, 3e séance (voir le document [CPL\(20\)3](#), exposé des motifs), rapporteur : Emil Calota, Roumanie (L, SOC).

18 La démocratie locale et régionale en Ukraine, Recommandation 348 (2013). Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3ème séance (voir le document [CG\(25\)8FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Marc Cools, Belgique (L, GILD) et Pascal Mangin, France (R, PPE/CCE).

16. Quelques pays ont déclaré ne pas se considérer liés par l'article 3, paragraphe 2, en l'occurrence la *Belgique*¹⁹, le *Liechtenstein* et l'*Espagne*. La *France* a présenté une déclaration interprétative concernant ce paragraphe. Comme aucune raison particulière ne motive aujourd'hui ces réserves, le Congrès a appelé plusieurs de ces États membres à retirer leurs déclarations.

17. Il a été conclu à des violations de l'article 3.2 dans cinq pays, tandis que dans neuf autres la situation a été jugée partiellement conforme, malgré le caractère fondamental des principes démocratiques consacrés par cette disposition. Les violations ont été constatées pour l'essentiel dans de jeunes démocraties (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Hongrie et Fédération de Russie), mais des situations de conformité partielle ont également été relevées dans des démocraties « anciennes ».

18. En *Albanie*²⁰, par exemple, avant l'adoption le 17 septembre 2015 par le Parlement albanais d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale, la coexistence des conseils régionaux (*qark*) et des préfets dans chaque région, constitués en structures parallèles, créait une confusion quant à la question de savoir quelles compétences restaient sous le mandat exclusif du conseil régional ; elle donnait également lieu à un risque de duplication et constituait le principal obstacle à l'autonomie régionale. Une recommandation a par conséquent été adoptée, invitant à clarifier les domaines de compétences respectifs du préfet et de l'autorité de conseil régional (*qark*), et à envisager la mise en place d'une structure administrative unique responsable devant le conseil régional, ainsi que l'introduction d'élections au suffrage universel direct pour les conseils régionaux.

- En *Italie*, le rapport a souligné la remise en question du principe de l'élection directe des responsables provinciaux, avec l'introduction d'élections indirectes pour les provinces dans le cadre de la réforme actuelle ; il a de ce fait été recommandé de réaffirmer l'attachement à la valeur démocratique des élections directes dans toute proposition future de réforme structurelle, notamment pour ce qui concerne le niveau des provinces ;

- La *Bulgarie*²¹ a été invitée à maintenir l'élection directe des conseils dans tous les niveaux d'administration locale sans distinction fondée sur le nombre d'habitants ;

- *Malte* devrait réexaminer certaines des dispositions relatives au statut des Secrétaires Exécutifs afin de garantir que le pouvoir discrétionnaire ministériel n'entrave pas la liberté des conseils locaux de choisir leur principal responsable exécutif ;

- Dans la Recommandation 293 (2010) du Congrès, le *Monténégro*²² a été invité à engager une réforme du système de vote pour l'élection des maires et des conseillers municipaux. D'après cette Recommandation, des changements substantiels à la législation monténégrine sur les élections locales pourraient inclure le remplacement du scrutin de liste par une représentation par circonscription (basée éventuellement sur un système de vote unique transférable) ou, au minimum, par un système de liste ouverte. Cependant, dans sa dernière Recommandation relative à ce pays²³, le Congrès a noté avec satisfaction l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles lois sur l'autonomie locale et son financement ;

- La *Fédération de Russie* a été invitée en 2010²⁴ à réintroduire des élections directes pour les gouverneurs de région, afin de restaurer le niveau de démocratie régionale en vigueur en Fédération de Russie avant 2004, et à faciliter l'enregistrement de nouveaux partis politiques aux niveaux local et régional, en permettant à des groupes de candidats locaux ou régionaux de se présenter aux élections sans exiger de leur parti qu'il comprenne un nombre d'adhérents impossible à atteindre. Les

19 Démocratie locale et régionale en Belgique, Recommandation 366 (2014)¹. Discussion et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2e séance (voir le document [CG\(27\)7FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Henrik Hammar, Suède (L, PPE/CCE) et Urs Wüthrich Pelloli, Suisse (R, SOC).

20 La démocratie locale et régionale en Albanie, Recommandation 349 (2013). Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2013, 3ème séance (voir le document [CG\(25\)11FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Zdenek Broz, République tchèque (L, CRE) et Åke Svensson, Suède (R, SOC).

21 La démocratie locale et régionale en Bulgarie, Recommandation 310 (2011). Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2011, 1e séance (voir le document [CG\(21\)14](#), exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/DC) et Johan Sauwens, Belgique (R, PPE/DC).

22 La démocratie locale au Monténégro, Recommandation 293 (2010). Discussion et adoption par le Congrès le 28 octobre 2010, 3e séance (voir le document [CPL\(19\)4](#), exposé des motifs), rapporteur : Nigel Mermagen, Royaume-Uni (L, GILD).

23 La démocratie locale au Monténégro, Recommandation 379 (2015). Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3e séance (voir le document [CPL/2015\(29\)7FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Gaye Doganoglu, Turquie (L, PPE/CCE) et Henrik Brade Johansen, Danemark (L, GILD).

24 La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie, Recommandation 297 (2010). Discussion et adoption par le Congrès le 28 octobre 2010, 3e séance (voir le document [CG\(19\)11](#), exposé des motifs), rapporteurs : Knud Andersen, Danemark (R, GILD) et Christopher Newbury, Royaume-Uni (L, PPE/DC).

autorités russes ont également été encouragées à prendre des mesures pour éviter le recours à des listes fermées pour les élections locales et régionales, à garantir que des candidats indépendants puissent se présenter à toutes les élections locales et régionales et à permettre aux ONG nationales d'observer librement les élections locales et régionales, y compris les opérations de dépouillement ;

- La Suisse²⁵, où le recours au référendum est fréquent, est un exemple intéressant. En 2010, le Congrès a exprimé sa vive préoccupation quant aux possibles dérives de l'utilisation, sans balises complémentaires, de l'article 139 de la Constitution fédérale relatif aux initiatives populaires, qui pourraient contrevenir aux obligations issues du droit international ;

- Pour finir, en Turquie, le Gouverneur, qui est nommé par le gouvernement central, reste le président du Comité Exécutif des administrations provinciales spéciales, ce qui remet en cause l'autonomie de la gestion provinciale. Par conséquent, dans sa recommandation, le Congrès a invité les autorités turques à prendre les mesures nécessaires pour réduire la participation des gouverneurs aux travaux des administrations provinciales spéciales, ainsi que leur influence sur les opérations de ces administrations. Ces mesures devraient inclure le retrait, ou tout du moins la réduction, de leur influence au sein de l'Union des administrations provinciales spéciales.

19. Comme le montrent certains rapports de suivi, dans plusieurs pays, de nombreuses collectivités locales sont confrontées à un manque important de ressources ou de moyens ou sont simplement trop petites et trop faibles pour assumer leurs responsabilités. Dans certains pays, il n'a toujours pas été fait droit aux demandes concernant l'élection libre des membres des assemblées locales et la responsabilité des organes exécutifs devant ces assemblées, en particulier pour les collectivités locales de niveau supérieur, pour lesquelles une tradition d'influence accrue semble perdurer.

20. En réponse aux problèmes susmentionnés recensés dans les rapports de suivi, le Congrès recommande souvent les fusions et/ou le renforcement de la coopération intercommunale afin d'accroître la capacité locale à agir et assurer les services. Concernant les plus hauts niveaux d'autorité locale et régionale, il est recommandé de rapprocher le statut juridique de ces niveaux de celui déjà en vigueur pour le niveau local.

4. ARTICLE 4 – PORTEE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

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

21. L'article 4 est consacré à la portée de l'autonomie locale. Il n'énumère ni les pouvoirs ni les compétences qui devraient revenir aux autorités locales, mais établit les principes généraux sur lesquels les compétences des autorités locales et la nature de leurs pouvoirs devraient reposer.

²⁵ La démocratie régionale en Suisse, Recommandation 285 (2010). Discussion et approbation par la Chambre des régions le 18 mars 2010 et adoption par le Congrès le 19 mars 2010, 3e séance (voir document [CPR\(18\)2](#), exposé des motifs), rapporteur : M. Haak-Griffioen (Pays-Bas, R, PPE/DC).

Le Congrès a encouragé et soutenu les processus de décentralisation dans un grand nombre de pays européens sur la base de cette disposition. Aux termes de la Charte, les collectivités locales ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question relevant de leur compétence. Celle-ci est normalement pleine et entière. Par principe, elle ne doit pas être mise en cause ou limitée par une autre autorité, centrale ou régionale.

22. L'article 4, paragraphe 1, dispose que les compétences de base des collectivités locales doivent être suffisamment ancrées dans la Constitution ou la législation, pour des questions de clarté et de sécurité juridique. Par conséquent, les tâches municipales ne devraient pas leur être attribuées sur une base *ad hoc*. Cependant le terme « la loi » doit être interprété au sens large, de manière à tenir compte du fait que, dans certains pays, la délégation par le Parlement de certaines compétences aux collectivités locales peut être justifiée, notamment pour la mise en œuvre des directives de l'Union européenne.

23. Si la situation est conforme à l'article 4.1 dans la majorité des pays, elle n'est que partiellement conforme dans dix pays et des violations ont été constatées dans quelques-uns. Le problème majeur identifié réside dans le partage des compétences :

- Concernant l'*Azerbaïdjan*, le Congrès a relevé un partage imprécis des compétences et des responsabilités entre les municipalités et les comités exécutifs locaux ; il a demandé aux autorités azerbaïdjanaises de réexaminer en profondeur et de clarifier le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles d'administration publique locale, en transférant les compétences publiques locales les plus importantes aux municipalités dotées d'un gouvernement démocratique et responsable politiquement ;

- S'agissant du *Danemark*, le Congrès a regretté l'imprécision de certaines compétences qui ne sont pas clairement dévolues aux autorités locales, ce qui peut être source de chevauchement de compétences. Le Congrès a recommandé aux autorités danoises de définir précisément, à la lumière de l'article 4.1 de la Charte, les domaines de responsabilité des collectivités locales, notamment les compétences énoncées dans des arrêtés municipaux qui restent imprécises et qui se chevauchent souvent ;

- les *Pays-Bas* aussi ont été invités à préciser les domaines de compétences des autorités communales et provinciales, y compris celles qui sont énoncées dans les différents secteurs de l'action publique, conformément à l'esprit de l'article 4, paragraphe 1, de la Charte.

24. L'article 4, paragraphe 2, de la Charte porte sur la latitude des autorités locales pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence. Beaucoup de pays ont adopté, pour les autorités locales, une « clause de compétence générale » qui peut aussi se combiner avec le principe de subsidiarité consacré au paragraphe 3 du même article.

25. L'*Autriche* a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 2. Pas moins de douze pays sont expressément considérés comme respectant cette disposition, tandis que dix autres la respectent en partie ; pour sept pays, il a été conclu à la violation de l'article 4, paragraphe 2.

- En *Arménie*, la faible capacité des conseils des collectivités à exercer leur initiative pour toutes les questions liées à leurs compétences a été soulignée ; le Congrès a donc demandé aux autorités arméniennes d'accroître la capacité (en droit et en fait) des conseils municipaux pour toutes les questions liées à leurs compétences, afin d'améliorer l'efficacité des moyens administratifs des collectivités locales et de renforcer leur rôle et leur importance par rapport aux chefs de l'exécutif ;

- A *Chypre* le cadre législatif des pouvoirs et responsabilités des collectivités locales, ainsi que leurs conditions d'exercice, est fragile et imprécis. En conséquence, le Congrès demande aux autorités chypriotes de reconnaître clairement le statut législatif et, si possible, le statut constitutionnel des collectivités locales afin de renforcer leur rôle important dans la réglementation et la gestion des affaires publiques locales ;

- la *Slovaquie*²⁶ a été invitée à légiférer pour définir clairement les compétences exclusives des niveaux régional et local, respectivement, afin d'éviter les chevauchements de compétences,

²⁶ Recommandation 387 (2016), Démocratie locale et régionale en République slovaque. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2015, 3e séance (voir le Document CG30(2016)09-final, exposé des motifs), rapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Leen Verbeek, Pays-Bas (R, SOC).

et d'envisager l'élaboration d'une loi autorisant les autorités locales à prendre des initiatives dans des domaines de responsabilité qui ne leur sont pas expressément attribués, lorsque la loi ne l'interdit pas explicitement ;

- Enfin, s'agissant de la *Suède*²⁷, il a été considéré que la nette augmentation du nombre de réglementations détaillées de l'État applicables aux activités locales pouvait s'accompagner d'un risque d'ingérence dans les affaires locales et que la procédure de consultation pour prévenir ces atteintes à l'autonomie locale devait être améliorée.

26. L'étude des rapports de suivi a ainsi montré que si dans certains pays le problème est dû à un partage peu clair des compétences et à des règles explicitement restrictives appliquées aux initiatives locales, dans d'autres, en particulier ceux dotés de systèmes de protection sociale très développés, un nombre excessif de règles et de normes détaillées semble bloquer l'initiative locale.

27. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe de subsidiarité, selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées « de préférence » par les autorités les plus proches des citoyens. Ce même paragraphe introduit le critère selon lequel 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.

28. Plusieurs pays – *Autriche, Azerbaïdjan, Monaco, Monténégro et Serbie*²⁸ – ont déclaré ne pas être liés par l'article 4.3. D'après les rapports de suivi, 14 pays sont en conformité avec la Charte, neuf pays le sont en partie et une violation de la Charte a été constatée dans 6 pays :

- l'*Arménie* a été invitée à réviser la législation afin de mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité ;

- la *Bosnie-Herzégovine*²⁹ a été invitée à revoir sa législation relative à l'autonomie locale au niveau des entités, des cantons et des municipalités en vue de garantir une répartition claire des compétences des collectivités locales conformément au principe de subsidiarité ;

- le Congrès a recommandé à la *Hongrie* de réviser sa législation concernant les tâches et les fonctions obligatoires des collectivités locales, de manière à élargir le champ des compétences qui leur sont normalement allouées sur la base des principes de décentralisation et de subsidiarité ;

- le Congrès a invité les autorités *islandaises*³⁰ à préciser leur législation de base sur le fondement du principe de subsidiarité, en prévoyant une répartition claire des compétences entre l'autorité centrale et les collectivités locales. La situation reste préoccupante dans la mesure où il existe encore trop de zones grises dans la législation ;

- l'*Espagne*³¹ a été invitée à veiller à ce que les réformes envisagées par le Gouvernement pour transformer l'administration espagnole en un système où « une compétence correspond à une administration » soient conduites conformément au principe de subsidiarité.

29. L'enchevêtrement de *responsabilités superposées* fait l'objet de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Si une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire, elle doit être conforme à des dispositions législatives clairement formulées.

30. La *Roumanie*³² a formulé une déclaration interprétative concernant l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte, indiquant que la notion d'autorité régionale, visée dans ces paragraphes, correspond en

27 Recommandation 357 (2014), La démocratie locale et régionale en Suède. Discussion et adoption par le Congrès le 27 mars 2014, 3e séance (voir Document CG(26)12FINAL, exposé des motifs), rapporteurs : Luzette Wagenaar-Kroon, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, R, SOC).

28 Recommandation 316 (2011), La démocratie locale et régionale en Serbie. Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2011, 3e séance (voir le document CG(21)4, exposé des motifs), rapporteur : O. Arild Kvaløy, Norvège (R, NI).

29 Recommandation 324 (2012), La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mars 2011, 2e séance (voir le document CG(22)12, exposé des motifs), rapporteurs : Beat HIRS, Suisse (L, GILD) ; Jean-Marie BELLIARD, France (R, PPE/DC).

30 Recommandation 283 (2010), La démocratie locale en Islande. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2010, 3e séance (voir le document CPL(18)3, exposé des motifs), rapporteuse : Esther Maurer, Suisse (L, SOC).

31 Recommandation 336 (2013), La démocratie locale et régionale en Espagne. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1ère séance (voir le Document CG(24)6PROV, exposé des motifs), rapporteurs : Marc Cools, Belgique (L, GILD) et Leen Verbeek, Pays-Bas (R, SOC).

Roumanie à l'autorité départementale de l'administration publique locale, et la Suisse a déclaré ne pas être liée par l'article 4.4. Les rapports de suivi font apparaître seulement dix cas de conformité totale et treize cas de conformité partielle, tandis qu'une violation de la Charte a été constatée dans pas moins de douze pays. Même dans de petits pays comme le *Liechtenstein*³³, la répartition des compétences peut ne pas être suffisamment claire :

- En *Albanie*, il a été constaté que la loi organique régit d'une manière confuse la structure, les compétences et les responsabilités des collectivités locales et régionales. Par conséquent, il a été recommandé au gouvernement de réviser la législation de manière à clarifier les compétences des collectivités locales et régionales à la lumière de l'article 4 de la Charte ;

- Concernant l'*Arménie*, le Congrès a noté que les collectivités locales n'avaient qu'un rôle très limité et que, dans la pratique, elles ne disposaient pas de compétences pleines et entières, les organes d'administration locale ayant davantage un rôle d'exécutants pour le pouvoir central qu'un rôle d'acteurs autonomes de l'administration publique locale (article 4, paragraphe 4, de la Charte) ; le Congrès a par conséquent invité les autorités arméniennes à garantir que les collectivités locales exercent des compétences pleines et entières, en tant qu'acteurs autonomes de l'administration publique locale, et que le pouvoir central n'empiète pas sur ces compétences ;

- En *Autriche*³⁴, dans plusieurs domaines importants les responsabilités se chevauchent ou des activités très proches sont menées et cofinancées par différents niveaux d'administration ; l'*Autriche* a été invitée à élaborer une législation systématique, en conformité avec le principe de subsidiarité, précisant les compétences de chaque niveau d'administration (les communes, les États fédérés et la Fédération) ;

- L'*Azerbaïdjan* a été invité à réexaminer en profondeur et à clarifier le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles d'administration publique locale, en transférant aux municipalités les compétences publiques locales les plus importantes ;

- En *Croatie*³⁵, il a été considéré que les responsabilités étaient souvent attribuées de façon imprécise et qu'il y avait de nombreux chevauchements dans la liste des compétences ; le Congrès a invité les autorités croates à revoir la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement central et infra-national afin d'éviter tout chevauchement de responsabilités, en établissant une liste claire de l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, en consultation avec les autorités locales concernées, de manière à ce que l'intervention de l'Etat reste proportionnée par rapport aux intérêts qu'il est censé protéger ;

- A *Chypre* le Congrès a souligné le manque de véritables fonctions d'administration locale pouvant être exercées de manière pleine et entière ;

- En *Italie*, l'attribution de responsabilités relevant normalement des municipalités (Article 4, paragraphe 4) à des regroupements locaux indépendants a été soulignée. L'Italie a été invitée à revoir l'ampleur et l'impact du transfert de responsabilités des municipalités à des regroupements ;

- Aux *Pays-Bas*, d'après la Recommandation 352 (2014), en vertu du mécanisme de cogouvernance du *Medebewind*, la capacité des collectivités locales à agir et à prendre des décisions est considérablement réduite par rapport à leurs compétences « autonomes ». Les autorités néerlandaises ont par conséquent été invitées à renforcer les compétences « autonomes » et « propres » des communes et des provinces, et à réduire les tâches assurées dans le cadre du *Medebewind*, conformément à l'article 4, paragraphe 4.

32 Recommandation 300 (2011), La démocratie locale et régionale en Roumanie. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2011, 1ère Séance (voir le Document CG(20)9, exposé des motifs), rapporteur : J.-C. Frécon, France (L, SOC).

33 Recommandation 196 (2006) sur la démocratie locale au Liechtenstein. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 mai 2006 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 1er juin 2006 (voir document CPL(13)3, projet de recommandation présenté par Christopher Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur).

34 Recommandation 302 (2011), La démocratie locale et régionale en Autriche. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2011, 3e Séance (voir le document CG(20)8, exposé des motifs), rapporteurs : Irene Loizidou, Chypre (R, PPE/DC) et Marc Cools, Belgique (L, GILD).

35 La démocratie locale et régionale en Croatie. Recommandation 391 (2016). Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2016, 2e séance (voir le document CG31(2016)11final exposé des motifs), co-rapporteurs : Luzette KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Ole Haabeth, Norvège (R, SOC).

- Les autorités *russe*s ont été invitées, en 2010, à améliorer la répartition des compétences entre les autorités nationales, régionales et locales et à prendre des mesures pour réduire le nombre et le champ des compétences partagées ;

- Le Congrès a invité l'*Espagne* à identifier, avec l'aide de la Commission pour la réforme de l'administration publique, des mesures concrètes pour éliminer le chevauchement de compétences entre les différents niveaux de gouvernance, en vue d'une plus grande efficacité des services publics.

31. L'étude des rapports de suivi a montré que si, dans certains pays, le chevauchement est plutôt le résultat d'une législation techniquement insatisfaisante qui de facto confère davantage de compétences aux autorités étatiques, dans d'autres, des structures complexes à plusieurs niveaux semblent faire entrave à un partage clair des compétences.

32. L'article 4, paragraphe 5, porte sur la délégation de compétences et la marge de manœuvre qui devrait être laissée aux collectivités locales pour s'adapter aux conditions locales. Là encore, certains pays ont déclaré ne pas être liés par cette disposition : *Autriche, République tchèque, Monténégro et Serbie*. D'après les rapports de suivi, neuf pays sont en conformité avec la Charte, huit le sont en partie et une violation de la Charte a été constatée dans trois pays.

- L'*Arménie* a par exemple été invitée à préciser la nature administrative des diverses tâches et fonctions et à renforcer la position des collectivités locales en laissant à leur discrétion la gestion des affaires locales importantes.

33. La Charte contient plusieurs dispositions sur la consultation entre les autorités centrales et territoriales, parmi lesquelles l'article 4, paragraphe 6, relatif à la consultation des collectivités locales en temps utile et de façon appropriée au cours des processus de planification et de décision. Cette disposition consacre, en tant que principe fondamental de l'autonomie locale, le droit général des collectivités locales d'être consultées. Deux autres dispositions – l'article 5 sur les limites territoriales des collectivités locales et l'article 9, paragraphe 6, sur les questions financières – concernent des domaines de consultation spécifiques. Le Congrès a aussi adopté des recommandations sur la consultation des collectivités locales. Dans sa Recommandation 171 (2005)³⁶, il souligne que le droit des collectivités locales d'être consultées est un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne, dont le but est de promouvoir la bonne gouvernance, et à cet égard, la consultation des collectivités locales devrait être un élément indispensable de la prise de décision, afin que les attentes des collectivités locales puissent être connues en temps utile et prises en compte de façon appropriée dans les décisions des autorités centrales. Des mécanismes de consultation devraient être solidement établis dans les relations démocratiques et politiques entre l'État et les collectivités territoriales. De manière générale, les processus de consultation semblent évoluer vers un système de négociation entre le gouvernement et les collectivités territoriales par l'intermédiaire des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux. Ces associations ont un rôle essentiel à jouer pour conférer davantage de pouvoir de négociation aux collectivités territoriales et pour garantir des consultations efficaces. C'est pourquoi il est préférable de les doter d'un statut officiel et spécifique dans la législation.

34. Deux États membres, la *Géorgie* et la *Turquie*, ont indiqué ne pas consentir à être liés par l'article 4, paragraphe 6. En pratique, cette disposition est l'une des plus souvent enfreintes : les rapports de suivi ont constaté sept cas de violations et conclu à une conformité partielle dans dix-neuf pays ; dans dix pays seulement la situation est pleinement conforme.

- En *Albanie*, par exemple, jusqu'à l'adoption en 2015 de la nouvelle loi sur l'autonomie locale, il n'existait pas de règles claires formalisant la participation des associations de collectivités locales dans le cadre d'un processus de consultation avec le pouvoir central ;

- L'*Arménie* a été invitée à mettre en place un mécanisme formel de consultation dans son droit interne, afin de garantir que les collectivités locales et leurs associations soient dûment consultées sur les questions qui les concernent directement ;

³⁶ Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 1er juin 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir le document CPL (12) 5, projet de recommandation présenté par Emil Calota, Roumanie (L, SOC), rapporteur).

- En *Azerbaïdjan*, il a été noté un manque de consultation, de la part des autorités centrales, avec les représentants des trois associations nationales de collectivités locales lors du processus de décision dans le domaine de l'autonomie locale ;
- En *Croatie* le Congrès a mis en évidence l'absence de consultation formelle des représentants locaux et régionaux, notamment sur les questions financières et fiscales ;
- Le Congrès a demandé aux *autorités chypriotes* d'élaborer une législation définissant formellement les procédures de consultation des collectivités locales et de leurs associations afin de garantir qu'elles soient consultées de manière effective, c'est-à-dire en temps utile et de manière appropriée, pour toutes les questions qui les concernent directement, et en particulier les questions financières;
- Le Congrès a demandé à la *République tchèque*³⁷ de développer et formaliser les mécanismes de consultation des autorités locales et régionales sur les questions les concernant directement, au moyen d'une loi spéciale qui en préciserait les modalités ;
- Le Congrès a recommandé à *l'Estonie*³⁸ de mettre au point la procédure de consultation des collectivités locales et des associations nationales de collectivités locales, afin que celles-ci puissent s'exprimer avant la prise de décision finale ;
- La *Géorgie*³⁹ a été invitée à reconnaître le rôle de représentation de NALAG (Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie) en tant qu'interlocuteur et partenaire et à l'associer aux discussions et aux négociations relatives à l'autonomie locale et régionale, y compris sur le projet de réforme annoncé récemment, en assurant en même temps l'engagement d'un large éventail de parties prenantes représentant les collectivités locales, ainsi que leurs associations territoriales, thématiques et professionnelles ;
- L'*Allemagne*⁴⁰ doit renforcer les droits de participation des associations de pouvoirs locaux. En effet, si le mode de consultation de ces associations est formellement reconnu dans les règles de procédure du gouvernement fédéral, il n'apparaît pas dans les règles de procédure du gouvernement fédéral, ni dans les Règlements intérieurs du *Bundestag* et du *Bundesrat*, et n'est pas garanti par la Constitution. C'est pourquoi un droit de consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral et des *Länder* devrait être inscrit dans la Loi fondamentale et dans toutes les constitutions des *Länder* ;
- Le Congrès a recommandé à la *Grèce*⁴¹ d'améliorer les processus de consultation entre l'État, les régions et les municipalités pour toutes les questions qui les concernent directement ;
- La *Hongrie* devrait consulter les collectivités locales et leurs associations nationales, en définissant les partenaires de consultation pour que, dans la pratique, celle-ci soit organisée dans un délai raisonnable et de manière appropriée et efficace sur toute question d'intérêt pour les collectivités locales.
- En *Irlande*, il a été constaté que les consultations avec les collectivités locales et leurs associations n'étaient pas systématiques ou qu'elles étaient insuffisamment réglementées pour permettre à ces dernières de participer au processus décisionnel sur les questions qui les concernent directement et d'apporter leur contribution à une proposition de réforme ;
- Le *Luxembourg*⁴² devrait créer une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de leur association la plus représentative sur tout sujet les intéressant directement.

37 Recommandation 319 (2012), La démocratie locale et régionale en République tchèque. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mars 2012, 2e séance (voir le document CG(22)6, exposé des motifs), rapporteurs : Emil Calota, Roumanie (L, SOC), et Philippe Receveur, Suisse (R, PPE/DC).

38 Recommandation 294 (2010), La démocratie locale en Estonie. Discussion et approbation par le Congrès le 28 octobre 2010, 3e séance (voir le document CPL(19)5, exposé des motifs), rapporteur : Jakob (Jos) Wiene, Pays-Bas (L, PPE/DC).

39 Recommandation 157(2004) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1ère séance, (voir le document CG(24)10), rapporteurs : Nigel Mermagen, Royaume-Uni (I, GILD) et Helena Pihlajasaari, Finlande (R, SOC).

40 Recommandation 320 (2012), La démocratie locale en Allemagne. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mars 2012, 2e séance (voir le document CG(22)7, exposé des motifs), rapporteure : Britt-Marie Lövgren, Suède (L, GILD).

41 Recommandation 375 (2015), Démocratie locale et régionale en Grèce. Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2e séance (voir le document CG/2015(28)8FINAL exposé des motifs), corapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

42 Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 1er juin 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir document CPL (12) 6, projet de recommandation présenté par C. Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur). Voir aussi la

En 2015, le Congrès concluait encore à une conformité partielle avec le principe selon lequel les collectivités locales doivent être consultées sur toutes les questions qui les concernent directement ;

- Au *Portuga*⁴³, il a été noté que les collectivités locales et leurs associations n'étaient pas consultées systématiquement suivant une procédure claire, efficace et contraignante ;

- Les autorités *espagnoles* ont été invitées à réformer l'institution du Sénat en vue de lui donner un véritable rôle de représentation territoriale.

35. Une *bonne pratique* a été relevée en *Finlande*⁴⁴, où il existe une culture exemplaire en matière de participation et de consultation des collectivités locales par le niveau central ; la coopération et la coordination entre les collectivités territoriales y sont garanties par une association puissante et influente, l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, qui est très étroitement associée aux discussions avec le gouvernement sur toutes les questions concernant les autorités locales et régionales. En *Norvège* également, le gouvernement central soutient activement et consulte largement les différentes structures de coopération et les associations rassemblant les collectivités territoriales ; en *Pologne*⁴⁵, la commission conjointe offre l'exemple d'une bonne pratique en matière de consultation et de dialogue.

36. Le Congrès a souligné dans ses recommandations certains problèmes liés aux compétences locales et régionales. Les préoccupations suivantes sont régulièrement mentionnées :

- a.) la limitation des compétences confiées aux collectivités locales – et en particulier l'absence de véritables fonctions d'autonomie locale – ce qui limite leur domaine d'action ainsi que la qualité des services qu'elles peuvent proposer dans l'intérêt des citoyens ;
- b.) la délimitation imprécise des compétences des niveaux central, régional et local, qui peut entraîner une ambiguïté et un chevauchement des responsabilités ;
- c.) l'existence de normes nationales (et européennes) excessives et détaillées, qui imposent des limites considérables à l'initiative locale et à la latitude des collectivités locales pour gérer leurs propres affaires.

Le Congrès a aussi recensé de nombreux cas où la consultation entre les autorités locales et régionales (principalement par le biais de leurs associations) et le pouvoir central posait problème. A ce sujet, le Congrès a noté les cas suivants :

- a.) l'absence d'un mécanisme formel de consultation ;
- b.) une consultation inadéquate des représentants des collectivités locales et régionales ou un recours insuffisant, dans la pratique, aux mécanismes de consultation existants ;
- c.) le caractère controversé des moyens de consultation et le calendrier (limité).

Les rapports de suivi mentionnent aussi d'autres causes spécifiques de violation de la Charte :

- a.) l'attribution de tâches municipales de manière ponctuelle du fait de la mise en œuvre d'une législation détaillée et de directives européennes (article 4, paragraphe 1) ;
- b.) la confusion et le chevauchement des responsabilités du fait d'une législation insuffisante techniquement, qui dans les faits accorde des pouvoirs plus importants aux autorités de niveau

Recommandation 380 (2015) sur la démocratie locale au Luxembourg, adoptée par le Congrès le 22 octobre 2015, 3e séance (voir document [CPL/2015\(29\)5FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Dorin Chirtoacă, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD).

43 Recommandation 323 (2012), La démocratie locale et régionale au Portugal. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2012, 3e séance (voir le document [CG\(22\)11](#), exposé des motifs), rapporteurs : Jos Wielen, Pays-Bas (L, PPE/DC), et Devrim Çukur, Turquie (R, SOC).

44 Recommandation 311 (2011), La démocratie locale et régionale en Finlande. Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2011, 1re séance (voir le document [CG\(21\)12](#), exposé des motifs), rapporteur : Jean-Louis Testud, France (L, PPE/DC).

45 Recommandation 373 (2013), La démocratie locale et régionale en Pologne. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3e séance (voir le document [CG/2015\(28\)12FINAL](#) exposé des motifs), corapporteurs : Jakob (Jos) Wielen, Pays-Bas (L, PPE-CCE) et Cynthia Hughes, Royaume-Uni (R, SOC).

supérieur (y compris les regroupements et les autorités provinciales/régionales et/ou nationales) (article 4, paragraphes 2 et 4) ;

- c.) l'existence de structures multiniveaux complexes empêchant une délimitation claire des compétences (article 4, paragraphe 4)
- d.) le faible niveau durable de capacités au niveau local (du fait de la fragmentation territoriale et/ou de faibles ressources) et l'incapacité des collectivités locales à accomplir leurs tâches et tirer parti du principe de subsidiarité ;
- e.) les pouvoirs centraux veulent appliquer leurs propres priorités politiques au niveau local et tendent par conséquent à surcharger les collectivités locales de tâches déléguées obligatoires aux dépens d'une décentralisation et d'une subsidiarité véritables ;
- f.) même lorsque la prise de décision concerne directement les collectivités locales, de nombreux pouvoirs centraux préfèrent adopter les décisions de manière hiérarchique et exclusive plutôt que par un leadership inclusif et une consultation des collectivités locales.

37. La définition des compétences locales doit viser à indiquer clairement les domaines de compétence respectifs des différents niveaux d'autorité, sans toutefois limiter le champ d'action des collectivités locales et en leur laissant toute latitude pour développer et améliorer les services. Dans presque toutes les recommandations adoptées au cours de la période de référence, le Congrès a appelé les autorités nationales à clarifier les domaines de compétence conformément au principe de subsidiarité, afin d'éviter toute ambiguïté et tout chevauchement de responsabilités. Le Congrès a aussi insisté sur la contribution importante qu'une association nationale de pouvoirs locaux unifiée peut apporter aux discussions avec le gouvernement au nom des pouvoirs locaux ou de leurs associations locales et régionales. Le Congrès a demandé aux autorités nationales de développer des mécanismes de consultation (dans un calendrier unifié) plus institutionnalisés et garantis par la législation de manière à permettre aux collectivités locales et à leurs associations de peser sur les décisions prises au niveau de l'État pouvant limiter l'autonomie des collectivités territoriales. D'autres mesures devraient être prises pour traiter les problèmes de mise en œuvre :

- a.) la consolidation des collectivités locales (au moyen de réformes territoriales, de fusions et/ou par la coopération intercommunale) afin d'accroître les capacités et aptitudes locales à exercer des tâches.
- b.) la consultation des pouvoirs locaux devrait devenir un élément obligatoire de la prise de décision, considéré comme contribuant à la bonne gouvernance.
- c.) pour les États membres de l'UE, la consultation des collectivités locales devrait aussi devenir un élément obligatoire des délibérations nationales préalables aux négociations menées au niveau européen et à l'adaptation aux normes de l'UE. Les associations nationales devraient renforcer leur coopération avec le Comité des Régions.
- d.) la législation nationale ne devrait pas imposer de normes détaillées sur la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local. Les études d'impact sur la législation devraient inclure les impacts potentiels sur l'autonomie locale.

5. ARTICLE 5 – PROTECTION DES LIMITES TERRITORIALES DES COLLECTIVITES LOCALES

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

38. Ainsi que cela a été déjà indiqué, l'article 5 de la Charte porte sur un domaine spécifique de la consultation (les modifications des limites territoriales), alors que l'article 4.6 énonce le droit général à la consultation, en établissant aussi quelques principes directeurs. Plus précisément, l'article 5 de la Charte prévoit une garantie procédurale des droits des collectivités territoriales en exigeant que les collectivités territoriales *concernées* soient consultées sur tout projet de modification de leurs limites territoriales *avant* d'engager une action quelconque. Ce principe pose l'obligation fondamentale

d'informer les collectivités concernées de toute proposition visant à modifier leurs limites territoriales, que cette proposition concerne une collectivité locale donnée ou la structure territoriale dans son ensemble. L'instance décisionnelle, avant toute action définitive, doit recueillir l'avis des collectivités territoriales concernées. En d'autres termes, la modification des limites territoriales ne peut intervenir qu'après avoir sollicité l'avis des autorités – communes et/ou régions – concernées. De cette manière, l'esprit de la Charte – qui exige un partenariat entre le pouvoir central et les collectivités locales basé sur la confiance réciproque et la coopération – est respecté.

39. Par définition, les dispositions générales de l'article 4, paragraphe 6, s'appliquent aussi au domaine spécifique de la modification des limites territoriales. La référence du paragraphe 6 à « une façon appropriée » doit être vue comme un principe de « rationalité » de la consultation, qui exige à l'évidence que la consultation ait lieu de manière à permettre réellement aux collectivités locales d'exprimer leur opinion et de formuler des propositions. Certes rien ne garantit que les autorités centrales, que la loi autorise à légiférer ou à prendre des décisions politiques, se rangeront à leurs avis, mais leur examen avant toute décision finale constitue une exigence intrinsèque.

40. Deux pays, la *Géorgie* et la *Grèce*, ont déclaré ne pas considérer être liés par l'article 5. Parmi les autres États membres, vingt-deux sont en conformité avec l'article 5, neuf le sont en partie et une violation de la Charte a été constatée dans trois pays :

- En *France*, les procédures d'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral n'ont pas été jugées conformes à la Charte (article 4, paragraphe 6, combiné à l'article 5). Le Congrès a par conséquent recommandé aux autorités françaises⁴⁶ d'élaborer une législation définissant les procédures de consultation des représentants des collectivités locales et régionales afin que cette consultation soit effective, c'est-à-dire menée en temps utile et de façon appropriée, pour toutes les questions concernant directement ces collectivités, y compris en matière financière, et *a fortiori* celles concernant la modification de leurs limites territoriales (article 4, paragraphe 6, article 5 et article 9, paragraphe 6) ;

- En 2010, la *Fédération de Russie* a été invitée à veiller à ce que les localités ne soient fusionnées qu'après que les assemblées élues concernées ont été dûment consultées.

41. Les violations de l'article 5 sont dues essentiellement au fait que les pouvoirs nationaux prennent les décisions de manière exclusive et les imposent aux autorités de niveaux inférieurs. Les décideurs au niveau national craignent souvent que la consultation avec les collectivités locales concernées préalablement à une fusion ou une consolidation facilite la formation d'alliances et de blocus d'opposition qui compromettraient leurs stratégies de réforme. Ils redoutent aussi qu'un vaste débat public modifie radicalement voire dénature leurs plans de réforme initiaux. Du fait qu'à la fois les réformes territoriales et les débats publics nécessitent beaucoup de temps, les réformateurs craignent que le processus ne s'essouffle s'ils engagent des discussions publiques difficiles et des procédures de consultation complexes. Enfin, de longs débats publics aboutissent parfois à des litiges dont les dénouements sont imprévisibles. Les gouvernements évitent aussi la consultation avec des collectivités locales spécifiques et préfèrent consulter les associations nationales de pouvoirs locaux ou les chambres hautes, du fait que la loyauté à son parti et les considérations politiques majoritaires peuvent l'emporter sur l'opposition, au nom d'intérêts locaux, aux réformes territoriales.

42. Le Congrès recommande d'adopter une législation définissant des procédures qui garantiront une consultation appropriée, en temps utile, de chaque collectivité locale concernée. De telles procédures inclusives tirent parti de l'expérience locale et peuvent accroître radicalement la faisabilité et l'adhésion publique aux plans de réformes.

46 Recommandation 384 (2016), Démocratie locale et régionale en France. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2015, 1ère séance (voir le document CG30(2016)06-final exposé des motifs), corapporteurs : Jakob (Jos) Wiennen, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

6. ARTICLE 6 – ADEQUATION DES STRUCTURES ET DES MOYENS ADMINISTRATIFS AUX MISSIONS DES COLLECTIVITES LOCALES

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

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

43. La législation de niveau supérieur ne devrait pas imposer de structures organisationnelles rigides. La formation de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs peut être acceptable, mais les collectivités locales doivent en principe pouvoir organiser leurs services et fixer leurs priorités en matière de gestion de façon autonome. Le personnel devrait être recruté en fonction du mérite et de la compétence, et les conditions de travail doivent attirer du personnel hautement qualifié.

44. La *Serbie* a déclaré ne pas être liée par l'article 6 dans son ensemble, tandis que cinq pays – *République tchèque, Géorgie, Liechtenstein, Monténégro et Suisse* – ne sont pas liés par l'article 6, paragraphe 2. Concernant les *Pays-Bas*, les autorités néerlandaises ont déclaré que, de leur point de vue, les autorités locales ne peuvent formuler de revendications financières auprès du Gouvernement central sur la base des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte. Les autres pays membres, dans leur majorité, respectent l'article 6, mais trois pays ne respectent pas le paragraphe 1 et trois également ne respectent pas le paragraphe 2 ; dans cinq pays, des violations ont été constatées concernant ces deux mêmes paragraphes.

- En *Azerbaïdjan*, par exemple, le Congrès a constaté des lacunes dans la législation relative, d'une part, au statut et aux responsabilités des agents municipaux et, d'autre part, à leurs droits et obligations ;

- A *Chypre* le Congrès a constaté des inégalités entre les municipalités et les communautés rurales en ce qui concerne les ressources humaines (article 6.2) ;

- En *Italie*, la Recommandation 337 (2013) souligne les réductions d'effectifs et le caractère arbitraire des restrictions financières touchant les employés des collectivités locales (« coupes linéaires ») (article 6.1) ; les autorités ont été invitées à garantir une application prudente des mesures d'économie dans le secteur public ;

- En *République de Moldova*, le Congrès a constaté avec regret l'insuffisante autonomie des autorités locales pour recruter et fixer les conditions de rémunération des agents publics locaux, ainsi que l'existence de discriminations entre les agents de la fonction publique d'État et ceux de la fonction publique locale en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération ;

45. L'étude des rapports de suivi a montré que dans plusieurs pays le recrutement et les conditions de travail des personnels municipaux étaient menacés par les politiques d'austérité. Dans certains pays, les services publics municipaux sont toujours considérés comme étant des services de « seconde zone » par rapport aux services publics d'État et sont plus exposés aux politiques d'externalisation et de privatisation. La situation est aussi très variable selon les collectivités locales, en fonction de leur taille, de leur emplacement géographique, de leur richesse et de leur situation générale, puisque la capacité à attirer par exemple des personnels hautement qualifiés est souvent liée aux perspectives de carrière et de rémunération. De plus, un tel recrutement est aussi beaucoup plus facile habituellement pour les grandes villes et dans les régions prospères et/ou agréables. Enfin, l'autodétermination des structures administratives internes a été restreinte dans de nombreux pays appliquant des politiques nationales d'austérité et d'assainissement.

46. Afin de traiter ces questions, les mesures suivantes devraient être adoptées :

- Le statut, la rémunération et les perspectives de carrière des agents de collectivités locales ne devraient pas être inférieurs à ceux des agents publics de l'État. La mobilité

interadministrative, à la fois horizontale (entre collectivités locales) et verticale (entre différents niveaux de gouvernance), devrait être possible.

- Les gouvernements nationaux, en coopération étroite avec les associations municipales, devraient élaborer et mettre en œuvre des mesures légales et opérationnelles permettant de mettre en place un système fondé sur le mérite au sein des administrations locales et de promouvoir les possibilités de formation pour les agents locaux.
- Le cadre juridique devrait prévoir expressément l'autodétermination des structures administratives internes.

7. ARTICLE 7 – CONDITIONS DE L'EXERCICE DES RESPONSABILITES AU NIVEAU LOCAL

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

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

47. Cet article a pour but de garantir, d'une part, que les élus puissent exercer leurs fonctions en toute liberté sans en être empêchés par un tiers et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature du fait de considérations purement matérielles. Enfin, le dernier paragraphe de cet article vise à garantir que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local soient fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs et non sur des décisions ad hoc.

48. Les réserves des pays concernent uniquement le paragraphe 2, qui prévoit la compensation financière, la rémunération et la couverture sociale des élus locaux. Certains de ces pays ont été confrontés à des problèmes budgétaires urgents ou ont dû gérer un nombre considérable d'élus en raison de la fragmentation des structures municipales. Ce n'est pratiquement plus le cas aujourd'hui, pourtant le nombre de réserves reste impressionnant : douze pays (soit près d'un pays signataire sur quatre) ont déclaré ne pas être liés par l'article 7, paragraphe 2 : *Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, République tchèque, France, Grèce, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Serbie et Suisse*.

49. D'après les rapports de suivi, la situation est partiellement conforme dans six pays et deux cas de violation du paragraphe 1 ont été constatés ; six pays sont en conformité partielle avec le paragraphe 2 et deux violations du paragraphe 3 ont été constatées.

- Le Congrès a ainsi appelé les autorités *géorgiennes* à prendre des mesures immédiates et efficaces pour garantir l'autonomie et l'indépendance des collectivités locales et des élus démocratiques, de manière à ce que les résultats des élections nationales n'aient pas d'influence sur la structure de la représentation locale ;

- L'*Autriche* a été invitée à envisager une modification de la législation existante afin de traiter le problème de la responsabilité des maires dans l'exercice de leurs fonctions ;

- Concernant *Chypre*, le Congrès a invité les autorités nationales à réglementer le statut juridique des membres élus des conseils locaux de façon à permettre le libre exercice de leurs fonctions ;

- En *Irlande*, il a été constaté que le statut des élus locaux était insuffisamment détaillé dans la législation générale (Code du travail). Le Congrès a donc recommandé aux autorités *irlandaises* d'envisager la mise en place d'une base législative claire et précise sur les conditions d'exercice des élus locaux, notamment en ce qui concerne les règles selon lesquelles les employeurs du secteur privé doivent accorder du « temps libre » aux élus afin que ces derniers puissent participer aux affaires locales.

- L'*Espagne* a été invitée à réviser sa législation afin d'encadrer la rémunération des élus locaux conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la Charte et, dans le même esprit, à établir des règles de

rémunération des membres des parlements des communautés autonomes qui leur permettent d'exercer leurs fonctions convenablement ;

- Les autorités du *Royaume-Uni* ont été invitées à réévaluer les activités des conseillers exécutifs de manière à ce que leur statut corresponde mieux à leurs responsabilités, en vue d'améliorer la participation des citoyens et en particulier des jeunes générations, qui pourraient être découragées par le faible attrait économique d'une activité à plein temps au sein d'un conseil local ;

- Enfin, les autorités *russes* ont été invitées en 2010 à abroger les modifications concernant la révocation des maires, afin de garantir que ceux-ci puissent librement exercer leur mandat sans craindre d'ingérences ni de pressions politiques de la part des gouverneurs.

50. Il y a relativement peu de cas où il a été constaté que les autorités de l'État constituaient une menace pour le libre exercice des fonctions par les élus locaux. Des révocations de maires et autres pratiques menaçant la liberté et l'indépendance des élus ont été constatées dans quelques pays connaissant des problèmes en matière de droits de l'homme et de démocratie locale. Au contraire, il y est bien plus fréquent que les problèmes concernent la compensation financière, les congés et la protection sociale des élus. Ces problèmes semblent se poser de manière accrue dans les petites collectivités locales, où les élus doivent assumer diverses tâches qui ailleurs le sont par des personnels administratifs.

51. Plusieurs mesures permettraient de traiter les problèmes constatés :

- Suivre régulièrement la situation des élus locaux dans les pays où le libre exercice de leurs fonctions fait l'objet de menaces systématiques. Une forte pression devrait être exercée sur les autorités nationales pour qu'elles introduisent des garanties institutionnelles supplémentaires concernant le statut des élus.
- Introduire davantage de latitude et de flexibilité pour les budgets et les décideurs locaux concernant la compensation financière des élus sur les ressources propres des collectivités locales. Les responsables politiques locaux sont responsables devant les populations locales, qui se caractérisent par une forte sensibilisation aux questions liées aux recettes et dépenses de leur commune.

8. ARTICLE 8 – CONTROLE ADMINISTRATIF DES ACTES DES COLLECTIVITES LOCALES

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	
1	Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2	Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3	Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

52. Aux termes de la Charte, tout contrôle administratif des activités des collectivités locales doit normalement porter uniquement sur leur légalité et être proportionné. Face à la tradition de tutelle qui prévalait autrefois dans de nombreux pays, la Charte énonce des règles et principes importants qui limitent le contrôle exercé par l'État et favorisent l'autonomie locale. L'article 8, paragraphe 1, dispose que le contrôle administratif doit s'appuyer sur une base législative adéquate et exclut les procédures de contrôle ad hoc. Le paragraphe 2 érige le contrôle de légalité en norme et limite le contrôle d'opportunité aux seules tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales et à condition que la liberté prévue à l'article 4, paragraphe 5, soit respectée. Enfin, le paragraphe 3 établit le principe de *proportionnalité* en tant que mesure d'une intervention adaptée de la part de l'autorité de contrôle.

53. Six pays (*Autriche, Belgique, Grèce, Monténégro, Pays-Bas et Suisse*) ont déclaré ne pas être liés par le paragraphe 2 et seulement trois pays (*Belgique, Monténégro, Serbie*) ne pas être liés par le paragraphe 3. Les rapports de suivi ont conclu à la conformité partielle dans quatre pays et à une violation du premier paragraphe dans cinq pays. Le paragraphe 2 est en partie respecté par huit pays et

une violation a été constatée dans deux pays. Dans sept pays, la situation semble être en partie conforme au paragraphe 3 et dans deux cas une violation de cette disposition a été constatée.

- En *Azerbaïdjan* par exemple, le Congrès a souligné le manque de clarté de la loi sur le statut des municipalités concernant la procédure de contrôle des municipalités, et notamment l'obligation pour les collectivités locales, telle que prévue par l'article 146-IV de la Constitution, de rendre compte de leurs activités devant le parlement (article 8 de la Charte) ; les autorités ont été invitées à clarifier la législation et à définir le rôle exact des autorités administratives habilitées à exercer un contrôle juridique sur les municipalités, en levant ainsi l'ambiguïté de la législation, qui est en contradiction avec la Charte européenne de l'autonomie locale ;

- Le Congrès a demandé à la *Bulgarie* de réviser la législation en matière de contrôle des actes administratifs liés aux compétences propres afin de garantir que l'annulation de tels actes ne soit possible que par le biais d'une procédure juridictionnelle sur saisine du gouverneur régional ; et de réviser la législation sur le contrôle des organes de gouvernance locale afin de préciser les cas dans lesquels la révocation et la dissolution peuvent être effectuées ;

- À *Chypre* le Congrès a souligné l'importance du contrôle du gouvernement sur l'exercice du pouvoir de réglementation des autorités locales et sur leurs ressources humaines, administratives et budgétaires. Les autorités chypriotes ont été invitées à déterminer précisément, par voie législative, quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les municipalités et à limiter tous les types de contrôle du gouvernement sur les collectivités locales à un contrôle de légalité *a posteriori* de la gestion et de la réglementation des municipalités et des communautés rurales ;

- L'*Islande* a été invitée à préciser dans la législation nationale dans quels cas le ministre responsable des collectivités locales peut exercer un contrôle de la gestion des autorités locales, ainsi que les procédures applicables à ce contrôle ;

- En *Arménie*, les compétences de contrôle du pouvoir central s'étendent non seulement à la légalité des actes des collectivités locales, mais aussi aux aspects économiques et financiers des domaines d'administration locale, ce qui est contraire aux dispositions de la Charte ;

- En *République de Moldova*⁴⁷, les rapporteurs ont souligné le caractère très limité de l'autonomie financière et fiscale des autorités locales, qui se traduit notamment par une tutelle excessive exercée, d'une part, par les autorités nationales sur le niveau II et, d'autre part, par le niveau II sur le niveau I, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources budgétaires ; il ont également souligné l'absence de réglementation pour les contrôles d'opportunité effectués – parfois de manière discrétionnaire – par les autorités centrales sur les actes des collectivités locales accomplis dans l'exercice de compétences que l'État leur a déléguées ;

- En *Turquie*⁴⁸, le Congrès a conclu en 2011 que les dispositions relatives à la tutelle administrative avaient été maintenues dans l'article 127 de la Constitution turque et dans divers textes législatifs, et qu'elles restaient donc un obstacle au projet général de décentralisation en Turquie ;

- L'*Albanie* a été invitée à garantir dans la loi que le contrôle exercé par le pouvoir central sur les décisions prises par les communes et les municipalités dans le cadre de leurs compétences déléguées et partagées ne laisse pas de place à un contrôle disproportionné des affaires des collectivités locales ;

- La *République tchèque* devrait essayer de coordonner et simplifier le système global de contrôle administratif afin d'alléger la charge que font peser sur les communes et les régions le contrôle et la collecte de données statistiques effectués par diverses instances de l'administration centrale ;

- En *Norvège*, le contrôle exercé par le gouvernement par le biais d'une législation sectorielle trop dense et trop détaillée peut porter ce contrôle à un niveau considérable ;

- La *Fédération de Russie* a été invitée à améliorer les garanties légales afin d'assurer que les collectivités locales ne fassent pas l'objet d'un contrôle excessif de la part des autorités supérieures ;

47 Recommandation 322 (2012). La démocratie locale et régionale en République de Moldova. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2012, 3e séance (voir le document CG(22)10, exposé des motifs), rapporteurs : Francis Lec, France (L, SOC), et Angelo Miele, Italie (R, PPE/DC).

48 Recommandation 301 (2011). La démocratie locale et régionale en Turquie. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2011, 3e séance (voir le document CG(20)6, exposé des motifs), rapporteurs : Anders Knape, Suède (L, PPE/DC) et Herwig Van Staa, Autriche (R, PPE/DC).

- Les autorités *serbes* ont été invitées à réviser la disposition constitutionnelle qui permet au pouvoir central de révoquer les assemblées municipales et de désigner simultanément un organe temporaire pour exercer leurs fonctions, afin de garantir qu'il soit impossible d'utiliser de façon excessive cette disposition.

54. Il ressort de l'étude des rapports de suivi et des recommandations concernant l'article 8 que le problème le plus répandu est une intervention disproportionnée des autorités de contrôle et un accès insuffisant des collectivités locales et régionales à des recours contre cette intervention. Un contrôle excessif du pouvoir central sur les collectivités locales, en droit ou en pratique, limite considérablement la discrétion de celles-ci pour gérer leurs propres affaires. Les rapports de suivi recensent aussi les causes suivantes de violation de la Charte :

- Le manque de clarté de la législation nationale, permettant d'importantes interventions des autorités de contrôle et restreignant la discrétion des collectivités locales.
- L'exercice, par les autorités compétentes, de contrôles d'opportunité non seulement sur les tâches déléguées mais aussi sur les affaires purement locales, en profitant parfois du fait que la distinction entre les unes et les autres n'est pas suffisamment claire dans la législation nationale.
- Les contrôles financiers sont souvent utilisés pour permettre l'exercice de contrôles d'opportunité, sous couvert de contrôles de légalité.
- Les interventions disproportionnées des autorités de contrôle (par exemple la révocation d'organes électifs pour des infractions mineures) sont parfois l'expression d'un conflit politique.

55. Plusieurs mesures permettraient de traiter ces violations et problèmes de mise en œuvre :

- Une législation systématique devrait préciser clairement la nature des tâches des collectivités locales et introduire des garanties, d'ordre procédural et matériel, concernant les cas exceptionnels où la Charte permet la conduite de contrôles d'opportunité.
- Les contrôles financiers ne devraient pas être utilisés à des fins de contrôle d'opportunité et devraient rester conformes à leur rôle et leur mission spécifiques, lesquels devraient être clairement définis dans la loi.
- La législation ne devrait pas permettre les interventions disproportionnées de la part de l'État ; de telles interventions devraient dans tous les cas être soumises au contrôle d'organes et/ou de tribunaux indépendants.

9. ARTICLE 9 – LES RESSOURCES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

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

- | | |
|---|--|
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux. |

56. L'autonomie financière est un corollaire essentiel de l'autonomie locale, car elle permet aux collectivités locales d'exercer leurs responsabilités et de les planifier sur le long terme. La Charte prévoit en particulier que les collectivités locales ont droit à des ressources financières propres, adéquates, suffisamment diversifiées et proportionnées à leurs compétences. L'absence d'autonomie financière expose les collectivités locales aux aléas économiques et peut conduire à leur dépendance économique et politique vis-à-vis du pouvoir central.

57. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte indique que les collectivités locales doivent disposer de ressources propres « suffisantes » et avoir la possibilité de fixer leurs priorités en matière de dépenses. D'après les rapports de suivi et les recommandations, dans seulement sept pays la situation a été jugée conforme à la Charte tandis que douze cas de conformité partielle et pas moins de dix-sept cas de violation de la Charte ont été constatés. De fait, le premier paragraphe de l'article 9 est donc la disposition de la Charte faisant l'objet du plus grand nombre de violations (avec le paragraphe 2 de ce même article) :

- En *Azerbaïdjan*, le faible potentiel financier des communes s'explique par le faible volume de ressources financières qui leur sont transférées par l'État et par l'inefficacité des mécanismes de recouvrement de l'impôt dont elles disposent. En outre, les communes possèdent peu de biens et la lenteur des transferts de propriété entre l'État et les communes, en particulier en ce qui concerne les terrains, a été soulignée.

- La *Bosnie-Herzégovine* devrait adopter un cadre légal reconnaissant les biens des communes, ce qui permettrait de calculer la base de revenus des collectivités locales.

- En *Bulgarie*, les réglementations budgétaires, et notamment la procédure du « budget consolidé » adopté par le gouvernement, sont considérées comme une restriction de l'autonomie des collectivités locales.

- En *Croatie*, l'inadéquation des ressources dont disposent les collectivités locales pour l'exercice de leurs pouvoirs, en particulier dans le cas des petites communes, demeure une source de préoccupation ainsi que la réduction des recettes fiscales locales –qui résulte des amendements à la législation correspondante-. Le Congrès avait recommandé aux autorités chypriotes de dessaisir le gouvernement du pouvoir d'approuver les budgets de toutes les collectivités locales préalablement à leur exécution;

- Le Congrès a demandé aux autorités de l'« *ex-République yougoslave de Macédoine* »⁴⁹ d'envisager le transfert de propriétés foncières aux collectivités locales, afin de renforcer leur autonomie et d'améliorer leur situation financière.

58. L'article 9, paragraphe 2, introduit le principe de commensurabilité, lequel suppose que les ressources disponibles devraient être proportionnées aux tâches accomplies⁵⁰. Un défaut important tient au fait que le coût des différents services est estimé au moment du transfert de compétences et que le caractère dynamique de l'évolution des coûts n'est souvent pas suffisamment pris en considération.

49 Recommandation 329 (2012) La démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 17 octobre 2012 et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2012, 3e séance plénière (voir Document CPL(23)2, exposé des motifs), rapporteurs : S. James, Royaume-Uni (L, ILDG) et A. Buchmann, France (R, SOC). Depuis l'adoption de la Recommandation 329 (2012), la loi sur les terrains constructibles, entrée en vigueur en 2015, dispose que les communes peuvent vendre et louer des terrains constructibles sous certaines conditions, et le ministère des Transports et des Communications a adopté en 2016 un Règlement en vertu duquel 80 % des sommes provenant de la vente ou de la location de terrains constructibles vont à la commune et 20 % vont à l'État.

50 Les violations récurrentes de l'article 9 ont déjà attiré l'attention du Congrès. Voir la Recommandation 362 (2014) « Ressources financières adéquates pour les collectivités locales », et l'étude correspondante du professeur Alain Delcamp sur « Les ressources financières des collectivités locales par rapport à leurs compétences (Application des articles 9 et 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale) » – CPL (5) 4 Partie II.

59. L'*Andorre*, la *Belgique* et *Monaco* ont déclaré ne pas être liés par l'article 9, paragraphe 2. D'après les recommandations et les rapports de suivi adoptés, treize pays s'y conforment partiellement tandis que dans dix-sept pays, une violation de la Charte a été constatée :

- *Chypre*, par exemple, a été invitée à allouer aux autorités locales des ressources financières adéquates, qui soient proportionnées à leurs responsabilités et dont elles pourront disposer librement dans le cadre de leurs compétences ;

- Au *Danemark*, l'inadéquation des ressources financières dont les collectivités locales peuvent disposer librement dans le cadre de leurs compétences a été constatée ;

- Le Congrès a appelé l'*Estonie* à modifier sa législation nationale de toute urgence afin d'attribuer aux collectivités locales une part plus importante des ressources financières, afin que celles-ci soient à la mesure des responsabilités prévues par la Constitution et la législation estoniennes ;

- Il a été demandé aux autorités *hongroises* d'accorder une autonomie financière aux collectivités locales afin qu'elles puissent exercer leurs compétences correctement, en particulier en ajustant le niveau des subventions versées par le gouvernement central aux collectivités locales pour que leurs ressources demeurent proportionnées à leurs compétences ;

- En *Lituanie*⁵¹, il a été constaté que les communes ne disposaient pas de ressources suffisantes pour assurer les services relevant de leur responsabilité (situation à laquelle s'ajoutent la crise économique et aussi les tâches supplémentaires que la suppression de l'administration des comtés fait peser sur les collectivités locales) ;

- En *Pologne*, le Congrès a conclu que les compétences déléguées aux collectivités locales et régionales étaient de plus en plus nombreuses mais que la délégation de ces tâches ne s'accompagnait pas suffisamment des financements correspondants, par exemple dans le domaine de l'éducation ;

- Il a été demandé à l'*Espagne* de veiller, dans le respect de la législation, à ce que chaque transfert de compétences aux collectivités locales soit garanti par des ressources financières suffisantes.

60. L'article 9, paragraphe 3, dispose que ces ressources doivent aussi provenir de redevances et d'impôts locaux dont les autorités locales ont le pouvoir de fixer le taux. En effet l'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'utilisateur est un devoir fondamental des élus locaux. Cependant, actuellement la tendance est clairement à la recentralisation du processus décisionnel concernant les bases et les taux d'imposition.

61. La *République tchèque*, le *Liechtenstein*, *Malte*, *Monaco* et *Saint-Marin* ne considèrent pas être liés par l'article 9, paragraphe 3, tandis que l'Allemagne a déclaré que l'article 9, paragraphe 3, ne s'appliquait pas aux associations de communes (*Gemeindeverbände*) ni aux districts (*Kreise*) du land de Rhénanie-Palatinat et que dans tous les autres länders ce même paragraphe ne s'appliquait pas aux *Kreise*⁵².

62. Les rapports de suivi et les recommandations font état de treize cas de conformité partielle, tandis que dix violations de la Charte ont été constatées :

- En *Autriche*, par exemple, le Congrès a noté que les communes n'avaient pratiquement aucun pouvoir d'appréciation concernant les impôts locaux, et que la part des impôts propres dans le budget (21 %) était relativement faible. L'autonomie financière des communes mais aussi des länders autrichiens était trop limitée pour leur garantir un véritable pouvoir décisionnel.

- La *Croatie* a été invitée à réexaminer les conditions qui régissent la fiscalité locale et, en particulier, la fixation de taux d'imposition par les collectivités locales afin de donner à ces collectivités une plus grande liberté d'action en ce qui concerne leurs ressources propres et leur permettre ainsi de ne plus dépendre de l'Etat à cet égard ;

51 Recommandation 321 (2012) La démocratie locale et régionale en Lituanie. Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 mars 2012 et adoptée par le Congrès le 22 mars 2012, 3^e séance plénière (voir Document [CPL\(22\)3REV](#) exposé des motifs), rapporteurs : Irene Loizidou, Chypre (L, EPP/CD) et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

52 Cette réserve peut être liée au système traditionnel de financement des comtés, basé également sur l'allocation de ressources communales aux comtés, ce qu'on appelle les « *Kreisumlage* ».

- Le Congrès a appelé l'*Estonie* à permettre aux collectivités locales d'accroître les recettes provenant des impôts locaux.
- Il a été demandé à la *France* de réexaminer la législation en vigueur relative aux conditions qui régissent la fiscalité locale et, en particulier, la fixation de taux d'imposition par les collectivités locales afin de donner à ces collectivités une plus grande liberté d'action en ce qui concerne leurs ressources propres et ainsi d'éviter toute tendance à la recentralisation dans ce domaine.
- Le Congrès a appelé les autorités *grecques* à stimuler l'autonomie budgétaire des collectivités locales, dans le but de garantir la viabilité de leur situation financière.
- Il a été demandé aux *Pays-Bas* d'améliorer la fiscalité locale de manière à ce que les collectivités locales puissent se procurer leurs propres financements, conformément aux dispositions de la Charte.
- Les autorités *slovéniennes*⁵³ ont été invitées à renforcer l'autonomie des collectivités locales en matière de revenus en augmentant les recettes provenant des redevances et des impôts locaux et en veillant à ce que le critère utilisé pour calculer le montant par habitant soit réexaminé et plus étroitement lié aux fonctions des collectivités locales.
- L'*Espagne* devrait renforcer l'autonomie budgétaire des municipalités, afin de garantir la viabilité financière des collectivités locales, en mettant en place les conditions et les politiques nécessaires pour que les municipalités tirent la plus grande partie de leurs revenus de leurs ressources propres et non de transferts provenant des régions et de l'État.

63. Une bonne pratique a été observée en *France* : le « ratio d'autonomie financière » (avec pour seuil le ratio de 2003) établi par la législation française offre assurément un cadre positif pour garantir que cette part de « ressources propres » demeure importante et qu'il reste possible, par conséquent, de hiérarchiser les revenus au moyen de décisions politiques locales sur la fiscalité locale.

64. Aux termes de l'article 9, paragraphe 4, les systèmes financiers doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts. Des sources de revenus dynamiques devraient être incluses étant donné que certains impôts ou autres sources de financement des collectivités locales sont, par leur nature ou pour des raisons pratiques, relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques.

65. En ce qui concerne l'article 9, paragraphe 4, il y a six cas de conformité partielle et quatre cas de violation de la Charte :

- Le Congrès a appelé la *Grèce* à diversifier le système de ressources financières des collectivités locales, en développant les bases d'une plus grande autonomie financière grâce à la levée de recettes locales.

66. L'article 9, paragraphe 5, concerne la mise en place de procédures et d'un système de péréquation financière. Afin de réduire les disparités financières entre les collectivités locales, la Charte appelle aussi à la mise en place d'un mécanisme de péréquation financière transparent, prévisible et réactif à l'évolution de la situation économique. L'*Andorre*, l'*Azerbaïdjan*, la *République tchèque*, les *Pays-Bas* et la *Suisse* ont émis une déclaration au sujet de l'article 9, paragraphe 5. Dans d'autres pays, pas moins de vingt-deux cas de conformité partielle et cinq cas de violation de la Charte ont été constatés :

- Le Congrès avait recommandé à la *Croatie* d'introduire un mécanisme de péréquation financière entre les collectivités locales;
- En ce qui concerne le *Danemark*, l'insuffisance des mécanismes et des procédures de péréquation financière à l'échelle locale et régionale et la répartition inégale des charges financières qui en résulte ont été signalées.

53 Recommandation 308 (2011) Démocratie locale et régionale en Slovénie. Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2011, 1^{re} séance plénière (voir Document [CG\(21\)12](#), exposé des motifs), rapporteurs : Jakob (Jos) Wiennen, Pays-Bas (L, EPP/CD) et Merita Jegeni-Yildiz, Turquie (R, EPP/CD).

- Le Congrès a recommandé à l'*Estonie* de créer un fonds de soutien pour les collectivités locales particulièrement touchées par la crise économique afin qu'elles puissent continuer à assurer certains services sociaux.

- Les autorités *finlandaises* devraient garantir des conditions équivalentes pour les services de base dans tout le pays, et augmenter en tant que de besoin les transferts entre le gouvernement central et les communes déficitaires. Le pays a répondu favorablement à cette recommandation.

- Le Congrès a demandé à la *France* de réexaminer le système de péréquation financière afin qu'il serve réellement l'objectif de réduction des disparités financières entre les collectivités locales et qu'il réponde aux exigences de transparence, en promouvant un système de péréquation entre les niveaux de gouvernement.

- Le Congrès avait recommandé à l'*Islande* de créer un fonds de soutien pour les collectivités locales durement touchées par la crise afin qu'elles puissent continuer à assurer certains services sociaux publics.

- Concernant l'*Irlande*, le Congrès a noté que le mécanisme de péréquation n'était pas transparent et, bien que les collectivités locales soient libres en principe d'adopter leurs budgets, que cette liberté était dans les faits très fortement limitée.

- En *Italie*, le Congrès a souligné l'insuffisance des mécanismes et procédures de péréquation financière aux niveaux local et régional, ainsi que l'injustice et l'inégalité financières qui en découlent.

- En *Pologne*, les collectivités locales et régionales ayant les revenus les plus élevés estiment que le système de péréquation est trop pesant en ces temps de stagnation économique, les contributions étant calculées d'après les revenus d'une période antérieure de croissance économique. Le Congrès a appelé les autorités polonaises à ajuster le système de péréquation afin qu'il soit plus sensible aux évolutions du contexte économique, par exemple en réexaminant l'échelle des dotations.

- Les communes *portugaises* ont été affectées de façon très inégale par les effets économiques et financiers de la crise, et les restrictions de l'État concernant l'endettement présentent des lacunes en matière de répartition des charges équitable. D'après la recommandation du Congrès, les autorités portugaises devraient envisager la mise en place de programmes ou de procédures d'aide spécifiques, temporaires et souples pour renforcer la compétitivité économique des communes qui ont été le plus durement touchées par la crise économique et financière.

- Il a été demandé à la *Slovaquie* d'appliquer pleinement les conclusions du rapport de 2015 de la Cour des comptes sur la situation financière des collectivités locales, d'envisager de réorganiser le système de redistribution des recettes fiscales d'après les besoins des collectivités locales plutôt que du point de vue de leur effort budgétaire (article 9, paragraphes 5 et 2, respectivement).

67. Une bonne pratique a été observée en *Allemagne*, où certains länder ont déployé des efforts pour mettre en place des fonds spéciaux et lancer des programmes thématiques destinés à aider les collectivités locales en difficulté à régler leurs problèmes de liquidité et à prévenir un gonflement de la dette.

68. Aux termes de l'article 9, paragraphe 6, les collectivités locales devraient être consultées sur l'attribution des ressources redistribuées. L'*Azerbaïdjan*, la *Belgique*, la *République tchèque*, la *Géorgie* et la *Turquie* ont déclaré ne pas être liés par cette disposition. Dans les autres pays, les rapports de suivi et les recommandations signalent cinq cas de conformité partielle et sept cas de violation de la Charte :

- Le Congrès a demandé à la *Croatie* d'élaborer un texte de loi établissant les procédures de consultation des représentants des collectivités locales et régionales pour s'assurer qu'ils sont effectivement consultés, à savoir en temps voulu et de manière appropriée, sur toutes les questions qui concernent directement ces collectivités, en particulier les questions financières

- Il a été aussi demandé à *Chypre* d'élaborer une législation définissant formellement les procédures relatives à la consultation des collectivités locales et de leurs associations afin de garantir qu'elles soient consultées de manière effective, en particulier pour les questions financières.

- En *Italie*, le Congrès a souligné l'absence de mécanismes permettant au gouvernement de consulter les collectivités locales, d'une manière appropriée, sur les questions relatives à la redistribution des ressources financières qui leur reviennent.

69. Aux termes de l'article 9, paragraphe 7, les subventions ne doivent pas être destinées à des projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté des collectivités locales en matière d'élaboration des politiques. La *Belgique*, la *Suisse* et la *Turquie* ont déclaré ne pas être liées par l'article 9, paragraphe 7. Les rapports de suivi et les recommandations signalent six cas de conformité partielle et cinq cas de violation de la Charte :

- En *Albanie*, il a été constaté que les collectivités locales dépendaient lourdement de l'assistance financière provenant du budget de l'État, qui avait recours à la pratique consistant à réduire les dotations inconditionnelles dans certains cas.

- L'*Azerbaïdjan* devrait allouer les transferts publics et les subventions spéciales d'une manière transparente et prévisible, en prenant en considération les intérêts des collectivités locales.

- Il a été recommandé à *Chypre* de définir une méthode de calcul transparente et prévisible pour les subventions versées par l'État aux collectivités locales, qui repose sur une évaluation rigoureuse des besoins de ces dernières,

- Concernant la *Lettonie*, le Congrès a conclu que la crise économique avait entraîné une réduction des transferts entre le gouvernement central et les collectivités locales. En conséquence, la marge de manœuvre financière de ces dernières a diminué et le pouvoir central a renforcé la surveillance de leurs finances.

70. L'article 9, paragraphe 8, de la Charte indique que les collectivités locales doivent avoir accès au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement. L'*Andorre*, la *Lettonie*, le *Liechtenstein*, *Monaco* et *Saint-Marin* ont déclaré ne pas être liés par l'article 9, paragraphe 8. Les rapports de suivi et les recommandations font état de sept cas de conformité partielle et signalent quatre cas de violation de la Charte.

- En ce qui concerne le *Danemark*, par exemple, les rapporteurs ont souligné que l'État exerçait souvent un contrôle strict de l'accès des municipalités aux marchés de capitaux ; par conséquent, le Congrès a recommandé de réexaminer les procédures de contrôle de l'État vis-à-vis des collectivités locales afin de faciliter leur accès aux marchés de capitaux nationaux.

71. L'étude des conclusions montre que l'article 9 fait l'objet de relativement peu de réserves de la part des pays, mais que les violations de la Charte (et/ou les cas de conformité partielle) sont particulièrement fréquentes. Cela s'explique non seulement par le fait qu'il s'agit de « l'article pécuniaire » mais aussi par la structure assez systématique de cet article et les principes et critères clairs qu'il énonce. Dans presque toutes ses recommandations, le Congrès a recensé les problèmes suivants, qu'ils se posent simultanément ou non :

- la centralisation excessive du financement des collectivités locales (notamment article 9.1) ;
- l'insuffisance des ressources dont les collectivités locales et régionales disposent librement pour exercer leurs compétences (article 9.1) ;
- le manque de financements appropriés pour les tâches déléguées (article 9.2) ;
- le niveau limité des revenus propres, liés en particulier à la possibilité pour les collectivités locales de fixer les taux d'imposition (article 9.3) ;
- l'absence de mécanismes de péréquation financière transparents et prévisibles (article 9.5) ;
- l'absence de consultation appropriée sur les questions relatives aux finances locales (article 9.6) ;
- l'évolution vers un contrôle plus strict, de la part des autorités centrales, sur les finances locales (en particulier pour ce qui concerne l'emprunt) ;
- dans plusieurs pays ayant connu une transition, la question des biens municipaux – un enjeu important pour l'autonomie locale – reste encore à régler.

72. Comme pour les autres articles, les violations de l'article 9 ont des causes diverses. Cependant, la crise financière de 2008 et surtout la crise de la dette souveraine qui lui a fait suite en 2010 ont déclenché de graves répercussions pour tous les aspects de l'autonomie financière. 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 d'autres cas, les mutations sociales actuelles (comme l'évolution démographique en Europe), entraînant une augmentation du coût des services sociaux, semblent renforcer la propension des autorités centrales à affecter les charges financières aux dépens des collectivités locales. Les rapports de suivi mentionnent aussi les causes spécifiques suivantes de violation de la Charte :

- l'absence de mécanismes efficaces de collecte des impôts/redevances/charges accessibles aux communes et/ou la réticence des autorités centrales à aider et coopérer. Parfois cette situation découle d'une attitude de compétition de la part des autorités fiscales de l'État (qui veulent être sûres que les impôts nationaux seront les premiers à être collectés) et/ou d'une volonté de maintenir les communes sous la dépendance de l'État ;
- la volonté de recentraliser le pouvoir de décision sur l'assiette et les taux des impôts afin de contrôler et d'unifier les politiques fiscales à l'échelle du pays et/ou d'éviter le dumping fiscal de la part de certaines communes ;
- les financements réservés servent les priorités du pouvoir central, souvent indifférentes aux spécificités locales ;
- les dotations de l'État sont allouées sans transparence ni critères clairement prédéterminés ;
- les coûts des tâches déléguées sont estimés au moment du transfert de compétences et le caractère dynamique de l'évolution des coûts n'est pas pris en considération ;
- les systèmes de péréquation manquent de transparence et sont inéquitables ; ils manquent aussi de souplesse et de réactivité à l'évolution de la situation économique ;
- des politiques uniformes sont appliquées à l'autonomie financière, à l'emprunt des communes et à l'endettement local ;
- les contraintes de temps, les questions d'assainissement des finances et les politiques d'austérité imposées par le pouvoir central nuisent à la consultation avec les collectivités locales (article 9, paragraphe 6).

73. Le Congrès recommande par conséquent d'attribuer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, proportionnées à leurs compétences et responsabilités. Cette mesure devrait être appliquée, en particulier, en révisant la législation relative à la décentralisation financière et en définissant ou modifiant 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 collectivités locales ou de leurs représentants sur les 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 ;
- les finances locales devraient être suffisamment diversifiées et inclure à la fois des sources dynamiques et d'autres sources qui sont, par leur nature ou pour des raisons pratiques, relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques. Cela ne veut pas dire que les finances locales devraient devenir trop complexes et opaques, car cela nuirait à la responsabilité des élus ;
- l'élaboration de systèmes de financement et d'assainissement budgétaire réactifs, qui prendront suffisamment en compte la diversité des besoins et des caractéristiques des collectivités locales ;
- la conception de systèmes de péréquation transparents, équitables, diversifiés, souples et réactifs, en coopération étroite avec les collectivités locales et leurs associations ;
- 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. Rechercher des accords d'assainissement individuels avec les communes surendettées et associer les collectivités locales aux délibérations nationales sur les politiques budgétaires.

10. ARTICLE 10 – LE DROIT D'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES LOCALES

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

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

74. L'article 10 concerne les associations de collectivités locales. Tandis que le premier paragraphe traite de la coopération sur une base fonctionnelle afin de garantir une plus grande efficacité, le deuxième paragraphe concerne les associations dont les objectifs sont plus généraux et tendent normalement à représenter les collectivités locales. Enfin, le troisième paragraphe aborde la coopération internationale des collectivités locales.

75. La *Géorgie*, la *Grèce*, le *Liechtenstein*, *Monaco* et la *Turquie* ont déclaré ne pas être liés par le deuxième paragraphe, tandis que la *Géorgie*, le *Liechtenstein* et la *Turquie* ont indiqué qu'ils considéreraient ne pas être liés par le troisième paragraphe. Les violations de ces dispositions de la Charte sont rares : une seule violation a été enregistrée concernant l'article 10, paragraphe 1, tandis que l'on dénombre quatre pays en conformité partielle avec cette norme, quatre cas de conformité partielle avec l'article 10, paragraphe 2, et un cas de conformité partielle avec l'article 10, paragraphe 3 :

- Le Congrès a recommandé à l'*Autriche* de renforcer la flexibilité des associations de collectivités locales (*Gemeindeverbände*) en supprimant les dernières limites à la coopération intercommunale entre les régions et en augmentant les compétences de ces associations. Un résultat concret des activités de suivi du Congrès a été la modification, en 2011, de la Constitution fédérale dans ce sens ;

- Il a recommandé à la *Bosnie-Herzégovine* de renforcer et promouvoir la coopération intercommunale et la prestation conjointe de certains services publics, en particulier de part et d'autre de la ligne de partage inter-entités, afin de garantir que toutes les communes soient en mesure d'exercer leurs compétences malgré la grande fragmentation du territoire de la Bosnie-Herzégovine, et de soutenir activement les initiatives actuelles dans ce sens.

Le Congrès a recommandé à la Croatie de réexaminer sa législation sur les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale dans le but de rendre les fusions volontaires plus attractives en diffusant des informations sur les avantages que présentent les fusions pour les collectivités, y compris leurs services publics, ou en envisageant de mettre en oeuvre d'autres mesures incitatives;

76. Concernant l'article 10, la plupart des problèmes recensés dans les rapports de suivi ont trait à la coopération fonctionnelle visant à assurer des tâches d'intérêt commun. Ils découlent habituellement d'une législation insuffisante et/ou caduque. Dans certains cas, des obstacles s'opposent à la coopération internationale, les pouvoirs nationaux tenant à conserver leur « monopole » sur les relations internationales.

77. Concernant la coopération intercommunale en vue de l'exercice des responsabilités, la systématisation et la modernisation du cadre juridique, ainsi que les mesures d'incitation à la coopération, les mécanismes d'instauration de la confiance et l'aide de l'État pourraient réduire assez aisément les insuffisances observées dans certains pays. La situation est plus complexe pour ce qui concerne la coopération interrégionale, qui touche parfois à des questions délicates de relations internationales. La législation nationale pertinente, cependant, peut assurément incorporer les principes et les dispositions relatifs à la coopération internationale (y compris transfrontalière) adoptés dans les traités internationaux et le droit international.

11. ARTICLE 11 – PROTECTION LEGALE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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

78. Par voie de recours juridictionnel, on entend l'accès à un tribunal dûment constitué ou à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, omission, décision ou autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre. L'*Autriche*, les *Pays-Bas* et la *Turquie* sont les seuls pays à avoir déclaré ne pas être liés par l'article 11 de la Charte.

79. Les rapports de suivi et les recommandations mentionnent huit cas nationaux de conformité partielle et cinq cas nationaux de violation de la Charte.

- Le Congrès a demandé à la *Bulgarie* d'accorder une protection judiciaire effective aux collectivités locales et de leur accorder un véritable droit de recours devant les juridictions ordinaires ;

- La *Hongrie* devrait réviser sa législation afin d'accorder aux collectivités locales un recours juridictionnel effectif pour assurer le libre exercice de leurs compétences et garantir la protection juridictionnelle ;

- L'*Islande* devrait introduire une législation appropriée pour donner aux collectivités locales un droit de recours contre les décisions prises au niveau national pouvant porter atteinte aux principes d'autonomie locale inscrits dans la Charte ;

- En *Italie*, seules les régions (et donc ni les provinces ni les communes) ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Le Congrès a par conséquent appelé les autorités italiennes à réviser la loi afin de permettre aux provinces et aux communes, par le biais d'un représentant, de saisir la Cour constitutionnelle ;

- En *Lituanie*, le Congrès a observé que l'Association nationale des pouvoirs locaux n'avait pas le statut requis pour représenter toutes les communes devant une juridiction ;

- En *Norvège*, il n'existait pas de recours juridictionnel permettant aux communes de contester les décisions du pouvoir central les concernant, comme l'exige la Recommandation 203 (2006). Les autorités norvégiennes ont été invitées à mettre leur législation et leur pratique juridictionnelle en conformité avec l'article 11 en garantissant aux collectivités locales, dans l'ordre juridique interne, le plein exercice de leur droit à un recours juridictionnel contre les décisions prises par l'administration de l'État ;

- Au *Portugal*, les associations représentant les intérêts des collectivités locales ne disposent pas d'un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle contre une décision ou une réglementation contraire à l'un des droits des collectivités locales. Le Congrès a appelé les autorités portugaises à accorder à ces associations un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle ;

- En *République de Moldova*, le Congrès a insisté sur l'importance de permettre aux collectivités locales ou à leurs représentants d'engager une action légale devant toutes les juridictions internes en cas de risque de violation d'un de leurs droits ;

- Le Congrès a appelé la *Roumanie* à garantir aux collectivités locales une protection juridictionnelle effective en leur accordant un véritable droit d'engager une action devant les juridictions internes ;

- Il a été demandé à la *Slovaquie* d'améliorer l'accès des collectivités locales et régionales à des recours en envisageant la possibilité de créer un recours spécial d'inconstitutionnalité en cas de violation des dispositions du Chapitre IV de la Constitution slovaque par une loi nationale, et d'ouvrir des bureaux régionaux du Défenseur des Droits afin de proposer des possibilités alternatives de recours (Article 11).

80. Les rapports de suivi ont montré que dans plusieurs pays les collectivités locales (ou un de leur niveaux d'autorité) manquent de voies de recours appropriées et que la protection judiciaire de l'autonomie locale est incomplète voire inexistante. Ces lacunes s'expliquent parfois par le fait que les collectivités locales sont considérées comme « un élément de l'appareil général de l'État » et par la volonté d'éviter des litiges opposant différents éléments de l'administration publique. En l'absence de garants judiciaires et de recours effectifs, les garanties légales de l'autonomie locale peuvent cependant rester lettre morte. Un autre problème tient à l'incapacité des associations de pouvoirs locaux, dans certains pays, à porter devant les tribunaux des affaires ayant trait aux collectivités locales.

81. Les mesures permettant de répondre aux problèmes susmentionnés consisteraient à réformer les législations nationales afin d'instaurer des voies de recours accessibles aux collectivités locales, y compris des recours spécifiques contre les violations de l'autonomie locale, en particulier dans les pays dotés d'une Cour constitutionnelle, qui pourraient être engagés à la fois par les collectivités locales et régionales. Enfin, une nouvelle législation devrait accorder aux associations de pouvoirs locaux un plein accès au système judiciaire et leur permettre de représenter les intérêts des collectivités locales devant les tribunaux.

12. ARTICLE 12 – ENGAGEMENTS

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
- article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.

82. Au cours de cette période de référence, le Congrès a noté une évolution vers un affaiblissement du statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne des États membres et, en particulier, l'absence d'applicabilité directe des dispositions ratifiées.

83. La Charte, en tant que traité international, a force de loi et devrait s'appliquer directement dans les États membres, chacun selon sa tradition juridique. La pratique actuelle indique cependant que la Charte n'est pas considérée comme une norme juridique directement applicable, ce qui pourrait aussi expliquer la rareté des références à la Charte dans les décisions judiciaires rendues dans les États membres. Certaines juridictions suprêmes ont déclaré que la Charte, bien que ratifiée par une loi, n'était pas directement applicable car il avait été estimé qu'elle était formulée de façon « trop vague » pour instaurer des droits et obligations concrets reconnus par la législation nationale. Cependant, en signant et ratifiant cette Convention, les États en question se sont engagés à mettre ses dispositions en œuvre, et par conséquent aucune décision interne ou interprétation juridique spécifique ne saurait justifier le non-respect de ses dispositions.

84. A ce sujet, le Congrès attire l'attention des autorités nationales sur le fait que la jurisprudence pertinente des juridictions suprêmes statuant que la Charte n'est pas un instrument juridique directement applicable viole l'article 12, paragraphe 1, étant donné qu'en vertu de cette disposition tous les États signataires se sont engagés à mettre en œuvre tous les articles de la Charte, à l'exception des réserves qu'ils ont émises lors de la signature et de la ratification et maintenues depuis lors. Le Congrès a donc recommandé que les autorités nationales veillent à ce que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans leur ordre juridique interne.

13. CONCLUSION

85. Dans la plupart des pays la Charte est globalement respectée. La démocratie locale semble rencontrer des problèmes dans certaines jeunes démocraties, tandis que les problèmes les plus graves ont été constatés dans les pays où les droits de l'homme sont menacés, ce qui confirme une nouvelle fois la corrélation entre autonomie locale et démocratisation.

86. La plupart des cas de violation ou de conformité partielle ont été relevés dans les rapports et les recommandations relatifs aux pays de la région du Caucase (qui ont connu des conflits armés ces dernières années) et à certains États successeurs de l'Union soviétique, mais aussi à des démocraties plus anciennes ayant une forte tradition centralisatrice et/ou confrontés à de graves problèmes du fait de la crise financière.

87. Des différents articles de la Charte, l'article 9 est celui qui pose le plus de problèmes, ses deux premiers paragraphes étant les moins respectés. On ne s'en étonnera pas, compte tenu de la crise financière qui a frappé de nombreux pays européens récemment. 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 d'autres cas, les mutations sociales actuelles (comme l'évolution démographique en Europe), entraînant une augmentation du coût des services sociaux, semblent renforcer la propension des autorités centrales à affecter les charges financières aux dépens des collectivités locales. Le Congrès recommande par conséquent d'attribuer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, proportionnées à leurs compétences et responsabilités. Cette mesure devrait être appliquée, en particulier, en révisant la législation relative à la décentralisation financière et en définissant ou modifiant 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 collectivités locales ou de leurs représentants sur les questions financières, y compris l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation de l'État à mettre en œuvre au niveau local.

88. La deuxième disposition de la Charte à réunir le plus grand nombre de violations est l'article 4, et en particulier ses paragraphes 4 et 5. La décentralisation a reculé dans plusieurs pays, non seulement du fait de la crise, mais aussi suite à des choix politiques des autorités centrales qui préfèrent parfois des approches descendantes ou reflètent même les tendances centralisatrices qui se sont fait jour dans certains pays à l'avantage d'un pouvoir central fort et au détriment de la démocratie locale et régionale. Le Congrès a appelé les autorités nationales à clarifier les domaines de compétence conformément au principe de subsidiarité, afin d'éviter les ambiguïtés et les chevauchements de responsabilités. La définition des compétences locales doit viser à indiquer clairement les domaines de compétence respectifs des différents niveaux d'autorité, sans toutefois limiter leur domaine d'action et en leur laissant toute latitude pour développer et améliorer les services.

89. Le Congrès a demandé aux autorités nationales de développer des mécanismes de consultation plus institutionnalisés et mieux garantis par la législation – dans un calendrier unifié – de manière à permettre aux collectivités locales et à leurs associations de peser sur les décisions prises au niveau de l'État pouvant limiter l'autonomie des collectivités territoriales. Les paragraphes de divers articles (4, 5 et 9) relatifs à la consultation sont souvent l'objet de violations, car de nombreux gouvernements sont réticents à une délibération ouverte et transparente sur leurs choix et priorités politiques, en dépit du fait qu'une prise de décision conjointe contribue à la réussite des politiques mises en œuvre. Le Congrès a aussi souligné la contribution notable qu'une association de pouvoirs locaux unifiée peut apporter aux discussions avec le pouvoir central au nom des collectivités locales ou de leurs associations locales et régionales.

90. Les attitudes paternalistes à l'égard des collectivités locales se reflètent aussi dans les pratiques de contrôle (article 8), les restrictions du droit d'association (article 10) et une réglementation excessivement détaillée sur l'administration locale et ses agents, voire sur les conditions d'exercice du mandat des élus, domaine où des attitudes dissuasives ou même autoritaristes ont été relevées, par exemple en matière de rémunération. Ces conditions nuisent à la représentativité des élus et des exécutifs locaux et régionaux en termes d'âge et de sexe. Par ailleurs, un constat relativement surprenant tient au nombre des pays où la protection juridique de l'autonomie locale comporte d'importantes lacunes (parfois ce sont les associations qui sont privées des droits correspondants), même dans des pays dotés d'une forte tradition d'État de droit. De plus, le statut de la Charte dans l'ordre juridique interne de certains pays pose problème. Bien que la Charte, en tant qu'instrument

international, doive en théorie avoir force de loi et s'appliquer directement, elle n'est pas considérée par certaines hautes juridictions d'Etats membres du Conseil de l'Europe comme une norme juridique ayant automatiquement force de loi. Cela étant, ces États, en signant et ratifiant la Charte, ont pris l'engagement d'appliquer ses dispositions et ne peuvent donc pas invoquer une quelconque décision interne ou interprétation juridique spécifique pour justifier leur non-respect.

91. Enfin, il est important de souligner que des critères plus détaillés doivent être élaborés pour les rapports de suivi et les recommandations afin de disposer d'outils d'évaluation communément utilisés et acceptés qui non seulement faciliteront les comparaisons mais contribueront aussi à renforcer l'impact de ces rapports de suivi et recommandations.

ANNEXE 1 – RATIFICATIONS DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE / DECLARATIONS

- L'*Albanie* a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL) le 27 mai 1998 et l'a ratifiée sans réserve le 4 avril 2000. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} août 2000.

- L'*Andorre* a signé la CEAL le 27 octobre 2010 et l'a ratifiée le 23 mars 2011. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2011. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la Principauté d'Andorre a déclaré ne pas être liée par l'article 9, paragraphes 2, 5 et 8.

- L'*Arménie* a signé la CEAL le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mai 2002. Depuis sa déclaration en date du 17 décembre 2015, l'Arménie est liée par tous les articles de la Charte.

- L'*Autriche* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 23 septembre 1987. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Conformément à l'article 12 de la Charte, la République d'Autriche a déclaré considérer ne pas être liée par l'article 4, paragraphes 2, 3 et 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 11 de la Charte.

- L'*Azerbaïdjan* a signé la CEAL le 21 décembre 2001 et l'a ratifiée le 15 avril 2002. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} août 2002. Conformément à l'article 12 de la Charte, l'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être lié par les articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6 et 10.3 de la Charte et a formulé la déclaration suivante : « *La République d'Azerbaïdjan déclare qu'elle n'est pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que ces territoires soient libérés de cette occupation.* »

- La *Belgique* a signé la CEAL le 15 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 août 2004. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} décembre 2004. Conformément à l'article 12 de la Charte, la Belgique a déclaré ne pas être liée par les articles 3.2, 8.2 et 9.2, 9.6 et 9.7. Conformément à l'article 13 de la Charte, le Royaume de Belgique a indiqué qu'il entendait limiter la portée de la Charte aux provinces et aux communes. Conformément au même article, les dispositions de la Charte ne s'appliquent pas aux Centres publics d'Aide sociale (CPAS) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

- La *Bosnie-Herzégovine* a signé et ratifié la CEAL le 12 juillet 2002 sans réserve ni déclaration. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} novembre 2002.

- La *Bulgarie* a signé la CEAL le 3 octobre 1994 et l'a ratifiée le 10 mai 1995. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1995. Depuis sa déclaration en date du 7 août 2012, la Bulgarie est liée par tous les articles de la Charte.

- La *Croatie* a signé et ratifié la CEAL le 11 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 19 septembre 1997. Depuis sa déclaration en date du 24 juin 2008, la Croatie est liée par tous les articles de la Charte.

- *Chypre* a signé la CEAL le 8 octobre 1986 et l'a ratifiée le 16 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Depuis sa déclaration en date du 25 février 2003, Chypre est liée par tous les articles de la Charte.

- La *République tchèque* a signé la CEAL le 28 mai 1998 et l'a ratifiée le 7 mai 1999. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1999. Conformément à l'article 12 de la Charte, la République tchèque considère ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphes 3, 5 et 6. D'après la Recommandation 319 (2012), les articles 4 (paragraphe 5) et 9 (paragraphes 3, 5 et 6) de la CEAL sont appliqués dans les faits, même si la République tchèque ne les a pas ratifiés.

- Le *Danemark* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 3 février 1988. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Le Danemark a ratifié toutes les dispositions de la Charte. Conformément aux articles 13 et 16 de la Charte, le Royaume du Danemark considère, par une déclaration en date du 11 octobre 2007, que les dispositions de la Charte s'appliqueront à ses communes (« kommuner ») et, par une déclaration consignée dans l'instrument d'acceptation, que la Charte ne s'appliquera pas au Groenland et aux Iles Féroé.

- L'*Estonie* a signé la CEAL le 4 novembre 1993 et l'a ratifiée le 16 décembre 1994. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 1995. L'Estonie est liée par tous les articles de la Charte.
- La *Finlande* a signé la CEAL le 14 juin 1990 et l'a ratifiée le 3 juin 1991 sans aucune réserve ni déclaration concernant sa portée. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 1991.
- La *France* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 janvier 2007. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mai 2007. Conformément à l'article 12 de la Charte, la France a déclaré ne pas être liée par l'article 7, paragraphe 2, et déclaré que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, devaient être interprétées comme réservant aux États la faculté d'instituer la responsabilité, devant l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, de l'organe exécutif dont elle est dotée. Le Congrès a recommandé à la France d'envisager la ratification de l'article 7, paragraphe 2, de la Charte dans la mesure où du fait des dispositions législatives pertinentes en vigueur en France la situation effective est conforme aux exigences de cet article.
- La *Géorgie* a signé la CEAL le 26 octobre 2004 et l'a ratifiée le 8 décembre 2004. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 2005. Conformément à l'article 12 de la Charte, la Géorgie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3.
- L'*Allemagne* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Par une déclaration en date du 17 mai 1988, l'Allemagne a indiqué que, dans le land de Rhénanie-Palatinat, l'article 9, paragraphe 3, ne s'appliquait pas aux *Verbandsgemeinden* ni aux *Kreise* et que, dans les autres länder, cette même disposition ne s'appliquait pas aux *Kreise*.
- La *Grèce* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 6 septembre 1989. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} janvier 1990. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la Grèce a déclaré ne pas être liée par l'article 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 10, paragraphe 2, de la Charte. L'article 2 de la loi 1850/1989 dispose que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique uniquement au premier niveau d'autorité locale.
- La *Hongrie* a signé la CEAL le 6 avril 1992 et l'a ratifiée le 21 mars 1994. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 1994.
- L'*Islande* a signé la CEAL le 20 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 mars 1991. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 1991. L'Islande est liée par tous les articles de la Charte.
- L'*Irlande* a signé la CEAL le 7 novembre 1997 et l'a ratifiée le 14 mai 2002, avec une déclaration au titre de l'article 13 selon laquelle l'Irlande entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : les conseils de comté, les conseils municipaux et les conseils des districts. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 2002.
- L'*Italie* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1990. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1990. L'Italie est liée par tous les articles de la Charte.
- La *Lettonie* a signé et ratifié la CEAL le 5 décembre 1996. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 1997. Conformément à l'article 12 de la Charte et depuis sa déclaration en date du 17 mai 1999, la Lettonie n'est pas liée par l'article 9, paragraphe 8, de la Charte.
- Le *Liechtenstein* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 11 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Conformément à l'article 12 de la Charte, le Liechtenstein a déclaré ne pas être lié par l'article 3, paragraphe 2, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphes 3, 4 et 8.
- La *Lituanie* a signé la CEAL le 27 novembre 1996 et l'a ratifiée sans réserve le 22 juin 1999. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 1999. La Lituanie est liée par tous les articles de la Charte.
- Le *Luxembourg* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 15 mai 1987. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. Le Luxembourg est lié par tous les articles de la Charte.

- *Malte* a signé la CEAL le 13 juillet 1993 et l'a ratifiée le 6 septembre 1993. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1994. Conformément à l'article 12 de la Charte, et depuis sa déclaration en date du 2 août 2010, Malte n'est pas liée par l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

- La *République de Moldova* a signé la CEAL le 2 mai 1996 et l'a ratifiée le 2 octobre 1997 sans aucune réserve. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} février 1998. La République de Moldova est liée par tous les articles de la Charte.

- *Monaco* a signé et ratifié la CEAL le 10 janvier 2013. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mai 2013. Conformément à l'article 12 de la Charte, Monaco a déclaré ne pas être lié par l'article 3, paragraphe 1, l'article 4, paragraphe 3, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4 et 8, et l'article 10, paragraphe 2.

- Le *Monténégro* a signé la CEAL le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 12 septembre 2008. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} janvier 2009. Conformément à l'article 12 de la Charte, le Monténégro a déclaré ne pas être lié par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphes 2 et 3.

- Le *Royaume des Pays-Bas* a signé la CEAL le 7 janvier 1988 et l'a ratifiée le 20 mars 1991. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 1991. Conformément à l'article 12 de la Charte, les Pays-Bas considèrent ne pas être liés par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, et l'article 11 de la Charte. En outre, et conformément à l'article 13 de la Charte, le Royaume des Pays-Bas a déclaré qu'il entendait limiter la portée de la Charte aux provinces et aux municipalités et que la Charte ne s'appliquerait qu'au territoire des Pays-Bas en Europe (sur la base de l'article 16 de la Charte). En 2014, les autorités néerlandaises ont indiqué être prêtes à examiner la pertinence d'une ratification de certaines dispositions qui n'avaient pas été acceptées lors de la ratification de la Charte.

- La *Norvège* a signé et ratifié la CEAL le 26 mai 1989. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1989. La Norvège est liée par tous les articles de la Charte.

- La *Pologne* a signé la CEAL le 19 février 1993 et l'a ratifiée le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mars 1994. La Pologne est liée par tous les articles de la Charte.

- Le *Portugal* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 décembre 1990 sans déclaration ni réserve. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 1991. Le Portugal est lié par tous les articles de la Charte.

- La *Roumanie* a signé la CEAL le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée le 28 janvier 1998. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mai 1998. Conformément à l'article 12 de la Charte, la Roumanie a déclaré ne pas être liée par l'article 7, paragraphe 2, et émis une déclaration interprétative concernant l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte. Le Congrès a demandé à la Roumanie d'envisager le retrait de sa déclaration relative à l'article 7, paragraphe 2, la législation roumaine sur cette question semblant être de fait conforme à cette disposition de la Charte.

- La *Fédération de Russie* a signé la CEAL le 28 février 1996 et l'a ratifiée le 5 mai 1998. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1998. La Fédération de Russie n'ayant émis aucune déclaration conformément à l'article 12 ou l'article 13, elle est liée par toutes les dispositions de la Charte.

- *Saint-Marin* a signé la CEAL le 16 mai 2013 et l'a ratifiée le 29 octobre 2013. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} février 2014. Conformément à l'article 12 de la Charte, Saint-Marin a déclaré ne pas être lié par l'article 9, paragraphes 3 et 8.

- La *Serbie* a signé la CEAL le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 6 septembre 2007. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} janvier 2008. Conformément à l'article 12 de la Charte, la République de Serbie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphe 3, de la Charte. En 2011, il a été demandé aux autorités serbes de retirer leur déclaration, formulée par la Serbie lors de la ratification, sur les articles de la Charte portant sur le principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3) et le principe de proportionnalité du contrôle administratif (article 8, paragraphe 3).

- La *Slovaquie* a signé la CEAL le 23 février 1999 et l'a ratifiée le 1^{er} février 2000. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2000. Suite à une recommandation du Congrès à ce sujet, et depuis sa déclaration en date du 21 mai 2007, la République slovaque est liée par toutes les dispositions de la Charte.

- La *Slovénie* a signé la CEAL le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée le 15 novembre 1996 en s'engageant à en observer toutes les dispositions. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} mars 1997.

- L'*Espagne* a signé la CEAL le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 3 février 1988. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} septembre 1988. L'Espagne a déclaré ne pas être liée par l'article 3, paragraphe 2, de la Charte dans la mesure où le système d'élection directe prévu par elle devrait être mis en œuvre dans la totalité des collectivités locales incluses dans son champ d'application. De plus, l'Espagne a déclaré que la CEAL s'appliquerait dans tout le territoire national en ce qui concerne les collectivités auxquelles la législation espagnole de régime local fait référence et qui sont prévues dans les articles 140 et 141 de la Constitution.

- La *Suède* a signé la CEAL le 4 octobre 1988 et l'a ratifiée le 29 août 1989, avec une déclaration émise conformément à l'article 13 de la Charte selon laquelle elle entendait limiter le champ d'application de la Charte aux collectivités locales ou régionales : communes (Kommuner) et conseils de comtés (Landstingskommuner). La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} décembre 1989. La Suède est liée par toutes les dispositions de la Charte.

- La *Suisse* a signé la CEAL le 21 janvier 2004 et l'a ratifiée le 17 février 2005. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2005. Conformément à l'article 12, la Suisse n'est pas liée par l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 9, paragraphe 5. Conformément à l'article 13, en Suisse la Charte s'applique uniquement aux « communes politiques » (le premier niveau d'autorité locale).

- « *L'ex-République yougoslave de Macédoine* » a signé la CEAL le 14 juin 1996 et l'a ratifiée le 6 juin 1997 sans aucune déclaration lors du dépôt de l'instrument de ratification. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 1997;

- La *Turquie* a signé la CEAL le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 1993. Conformément à l'article 12, la Turquie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 6, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphe 3, l'article 8, paragraphe 3, l'article 9, paragraphes 4, 6 et 7, l'article 10, paragraphes 2 et 3, et l'article 11.

- L'*Ukraine* a signé la CEAL le 6 novembre 1996 et l'a ratifiée le 11 septembre 1997. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} janvier 1998. L'Ukraine est liée par toutes les dispositions de la Charte.

- Le *Royaume-Uni* a signé la CEAL le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} août 1998. Conformément à l'article 13, le Royaume-Uni a déclaré qu'il entendait limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : en Angleterre, les conseils des comtés, les conseils des districts, les conseils municipaux de Londres et le Conseil des Îles Sorlingues ; au pays de Galles, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994 ; et en Ecosse, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Ecosse) 1994. Concernant l'ensemble de la Charte, le Royaume-Uni a émis une déclaration interprétative selon laquelle il entend que le terme « collectivité locale » dans la Charte n'inclut pas les organes locaux et régionaux tels que les autorités de police qui, en raison de leurs fonctions spéciales pour lesquelles ils sont responsables, sont composés de membres élus et nommés.

ANNEXE 2 – PROTOCOLE ADDITIONNEL A LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE SUR LE DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES DES COLLECTIVITES LOCALES (ETS N° 207)

Suite à une recommandation, l'*Albanie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 30 mai 2016 mais ne l'a pas encore ratifié.

L'*Arménie* a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 13 mai 2013, avec entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013, et une nouvelle législation a été adoptée immédiatement après dans le but de renforcer la participation des citoyens aux affaires locales.

La *Belgique* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 mais ne l'a pas encore ratifié.

La *Bulgarie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 11 mai 2012 et l'a ratifié le 14 mars 2016. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juillet 2016.

Chypre a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 mai 2011 et l'a ratifié le 28 septembre 2012. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} janvier 2013. Conformément à l'article 3 du Protocole additionnel, Chypre a émis une déclaration indiquant que les droits couverts par ledit Protocole s'appliquaient aux municipalités et communes telles que définies, créées et fonctionnant selon les lois anciennes pertinentes de la République, à savoir la loi sur les municipalités et la loi sur les communes.

L'*Estonie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 20 avril 2011. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012.

La *Finlande* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 10 février 2012. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012.

La *France* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 mais ne l'a pas encore ratifié.

La *Hongrie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 7 juin 2010. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012.

L'*Islande* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 18 novembre 2009 mais ne l'a pas encore ratifié.

La *Lituanie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 26 juillet 2012. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} novembre 2012.

Le *Monténégro* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 1^{er} octobre 2010. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012.

Les *Pays-Bas* ont signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'ont ratifié le 13 décembre 2010, avec entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Protocole additionnel, le Royaume des Pays-Bas a déclaré qu'il acceptait ladite Convention pour le Royaume en Europe.

La *Norvège* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 16 décembre 2009. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Protocole additionnel, le Gouvernement de la Norvège a déclaré que le Protocole ne s'appliquerait pas au territoire de Svalbard.

Le *Portugal* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 26 mai 2005 mais ne l'a pas encore ratifié.

La *Slovénie* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 6 septembre 2011. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012.

La *Suède* a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 5 mai 2010, avec entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012.

« *L'ex-République yougoslave de Macédoine* » a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 21 novembre 2013 et l'a ratifié le 30 septembre 2015, avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

L'*Ukraine* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 20 octobre 2011 et l'a ratifié le 16 décembre 2014. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} avril 2015.

Le *Royaume-Uni* a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 mais ne l'a pas encore ratifié.

