

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

## Recommandation 469 (2022)<sup>1</sup> Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

*b.* à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

*c.* au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

*d.* aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11, « Villes et communautés durables », et 16, « Paix, justice et institutions efficaces » ;

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

*f.* à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

*g.* à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

*h.* à la précédente recommandation du Congrès sur la démocratie locale en Allemagne (Recommandation 320 (2012)) ;

*i.* à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne ;

*j.* au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès rappelle que :

*a.* l'Allemagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 13 juillet 1950 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée sans réserves le 17 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> septembre 1988 ;

*b.* l'Allemagne n'a pas 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) ;

*c.* la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Allemagne à la lumière de la Charte ; elle a chargé Konstantinos Koukas, Grèce (L, PPE/CCE), et Jani Kokko, Finlande (R, SOC/V/DP), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne ;

*d.* les réunions de suivi se sont tenues à distance du 26 au 28 mai 2021 ; à cette occasion, la délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité ; le programme détaillé des réunions figure en annexe à l'exposé des motifs ;

*e.* les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs avec lesquels ils se sont entretenus lors de ces réunions à distance.

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

*a.* il existe un haut niveau de démocratie locale et un vaste cadre juridique couvrant tous les aspects de l'autonomie locale ;

*b.* le niveau de protection juridictionnelle garanti à l'autonomie locale et à l'État de droit peut être qualifié d'exemplaire ;

*c.* les collectivités locales exercent un large éventail de responsabilités et jouissent d'un haut niveau d'autonomie en matière organisationnelle.

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

*a.* les besoins accrus dans le secteur social ont réduit l'autonomie financière des collectivités locales ;

*b.* les compétences fiscales des districts (*Kreise*) restent limitées et leur système de revenus doit être diversifié et rendu plus flexible ;

*c.* des normes et des critères relatifs à la mise en œuvre du principe de proportionnalité n'ont toujours pas été adoptés ;

1. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2022, 1<sup>re</sup> séance (voir le document CG(2022)42-16, exposé des motifs), corapporteurs Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE), et Jani KOKKO, Finlande (R, SOC/V/DP).

*d.* la participation et la consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral sont moins systématiques qu'au niveau des *Länder* en raison des limites que le système fédéral impose à la consultation directe des collectivités locales ;

*e.* plusieurs *Länder* n'ont pas donné aux districts le pouvoir d'exercer leur initiative pour les domaines qui concernent ces derniers et qui n'ont pas été exclus de leurs compétences (compétence générale).

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

*a.* veiller à ce que les collectivités locales disposent de moyens financiers suffisants leur laissant une certaine latitude dans la façon d'employer ces ressources ;

*b.* réviser la situation financière des districts et à étendre leurs compétences fiscales afin d'accroître la diversification et la flexibilité du système de recettes des districts, en veillant dans le même temps à ce que de tels impôts ne soient pas levés au détriment des communes situées sur le territoire des districts ; cela permettrait de retirer la déclaration relative à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte et d'étendre le champ

d'application de la Charte à toutes les entités dotées d'une légitimité politique directe ;

*c.* adopter des normes et des critères concrets pour la mise en œuvre du principe de proportionnalité, afin de garantir la transparence de l'ensemble du processus de calcul et de planification financière ;

*d.* renforcer les droits de participation et de consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral en augmentant la régularité de la consultation ;

*e.* envisager l'introduction, dans la Constitution fédérale et la législation des *Länder*, d'une clause de compétence générale pour les affaires locales à l'échelle des districts ;

*f.* signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à l'Allemagne, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.