

LE CONGRES
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



12^{ème} SESSION PLENIERE

Strasbourg, le 27 avril 2005

CG (12) 6
Partie II

DOUZIEME SESSION

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

**20 ans de la Charte européenne
de l'autonomie locale**

**Rapporteur: Birgitta HALVARSSON, Suède,
Chambre des pouvoirs locaux
Groupe politique : SOC**

EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

1. La Charte européenne de l'autonomie locale a été ouverte pour signature le 15 octobre 1985. Véritable traité international, la Charte reste le seul texte qui définit, de façon obligatoire pour les Etats, les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale et de sa transposition dans la sphère institutionnel. De plus, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Comité des Ministres ont déclaré, à la suite de la chute du mur de Berlin, que les nouveaux candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe devraient s'engager à signer, puis à ratifier non seulement la Convention des droits de l'homme de 1950, texte emblématique du Conseil de l'Europe s'il y en a, mais aussi la Charte européenne de l'autonomie locale. De cette façon, celle-ci a été consacrée l'un des documents fondateurs pour la démocratie en Europe.

2. Les circonstances qui viennent d'être mentionnées justifient à elles seules que l'on se retarde sur les vingt premières années de la Charte. Et d'autres considérations oeuvrent dans le même sens. En premier lieu, il convient de rappeler l'essor qu'a connu la Charte depuis ses débuts assez modestes comme simple option pour les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est vrai qu'il fallait attendre presque trois ans (à savoir, le 1^{er} septembre 1988) avant son entrée en vigueur comme cadre juridique pour les relations entre les Etats et leurs collectivités au niveau local à la suite des quatre ratifications initiales. Or une bonne quinzaine d'années plus tard, une majorité écrasante des membres du Conseil de l'Europe, à savoir 40 Etats sur la totalité des 46 membres que comporte cette organisation, l'ont ratifié. En plus, deux Etats l'ont signé sans encore avoir procédé, pour des raisons diverses, à sa ratification.

3. Un autre facteur qui mérite largement d'être pris en considération est la mise en place d'un système de suivi du respect, par les Etats, des principes de la Charte à travers d'une procédure dite de « monitoring ». En fonction de ce mécanisme, les Etats membres du Conseil de l'Europe font régulièrement l'objet d'un alignement souvent pointilleux de ce qu'ils font dans leur législation et leurs politiques quotidiennes, sur les dispositions et principes de la Charte. Pour la réalisation d'une telle procédure, les rapporteurs désignés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, politiquement responsable des rapports et recommandations, travaillent en étroite collaboration avec des membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne.

4. En troisième lieu, il convient de mentionner l'impact qu'ont eu les manifestations relatives au cinquantenaire de la « Charte des libertés communales », adoptée en 1953 sous l'égide du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), notamment un congrès tenu dans la ville même où ce document a été adopté (Versailles). D'un point de vue strictement juridique, cette Charte ne constitue qu'un appel politique et le chemin vers un véritable traité international dans le même domaine s'est relevé long. Mais conçu comme vecteur politique, les manifestations à l'occasion de ses cinquante années passées constituent une étape importante vers les interrogations actuelles sur l'utilité d'initier un développement dans le dispositif de la Charte européenne de l'autonomie locale.

5. Finalement, certains aspects du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » désormais soumis aux Etats-membres pour ratification sont susceptibles d'alimenter les réflexions actuelles.

6. Le rapport présent se propose de jeter les bases juridiques d'un processus éventuel de développement du dispositif de la Charte européenne de l'autonomie locale. On passera

brièvement en revue les principales sources politiques d'un tel processus pour synthétiser ensuite les principales questions ou propositions relatives à la Charte européenne qui en résultent. Les propositions portent en partie sur un certain nombre de clarifications et de précisions susceptibles d'être envisagées par rapport au texte actuel (la partie 3 du rapport) pour soulever ensuite un certain nombre de propositions représentant des réformes non seulement de forme mais de fond (la partie 4 du rapport). Ensemble, elles doivent être conçues que comme une base pour le travail de sélection selon des critères politiques qui incombe en premier lieu au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

7. Conformément à la volonté de la Commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe (réunion du 8 novembre 2003), les propositions présentées dans les parties 3-5 de ce rapport se situent dans la ligne droite du chemin tracé par la Charte européenne de l'autonomie locale et ne concernent donc que les relations entre les autorités locales et l'Etat. Il s'en suit qu'un certain nombre de propositions portant sur les relations entre les collectivités locales et le citoyen (l'habitant, l'utilisateur ...) en sont écartées. Il s'agit certes de questions importantes entre autre par rapport à la légitimité des collectivités locales. Contrairement au but principal de la Charte, de telles propositions seraient cependant susceptibles d'inviter les Etats à imposer des obligations nouvelles aux pouvoirs locaux. Il convient également de noter que certaines au moins des dispositions qui pourraient être envisagées seraient déjà couvertes par les normes sur la procédure administrative non contentieuse que contiennent les constitutions ou législations nationales (consultation, motivation des actes, droit d'accès aux documents administratives, non-discrimination, etc.) ou bien par d'autres traités liant le même groupe de pays (telles que la Convention européenne des droits de l'homme).

8. Une dernière partie du rapport (6) portera sur les formes éventuellement à emprunter afin de réaliser les précisions et réformes envisagées.

II. Principales sources politiques du processus

9. Pour se faire une idée du potentiel de réforme du dispositif de la Charte européenne de l'autonomie locale, il convient surtout de puiser dans les travaux de réflexion et de suivi qui ont été menés depuis bientôt vingt ans sous l'égide du Conseil de l'Europe, et notamment de la part du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe. Pour l'essentiel, les propositions de clarification ou de réforme apparaissant dans les parties 3 et 4 du rapport sont directement inspirés de recommandations issues de ces travaux. Dans le texte suivant, le mot « Rec. » (sans autre précision) vise les recommandations adoptées par la Congrès des Pouvoir Locaux et Régionaux.

10. Dans le sillon de ces travaux apparaissent d'abord un certain nombre de points où le texte est apparu comme imprécis sur une question où sans doute, le flou n'a pas été prévu lors de l'élaboration de la Charte. Par conséquent, le texte risque d'apparaître comme moins pertinent pour guider les Etats dans leur politique vis à vis des communes qu'utile (et qu'initialement voulu).

11. Un bon exemple nous en est proposé par la question de savoir ce qu'est la signification exacte de la partie de l'art. 3 (2) qui fait état de la possibilité, pour les conseils ou assemblées élus, de disposer d' « organes exécutifs responsables ».

12. En outre, un certain nombre de dispositions dans la Charte s'avèrent relativement peu précises et – par conséquent – contraignantes sans que cela s'explique par négligence ou mauvaise fortune lors de la phase d'élaboration du traité mais plutôt par ce que ses auteurs – par souci de compromis ou parce que la volonté politique n'allait pas au-delà – les ont voulues ainsi. Sur de tels points, les initiatives ne peuvent pas porter en priorité sur des moyens de rendre le texte plus précis. Au lieu de cela, l'enjeu véritable serait de ne pas dépasser les limites de la volonté des Etats-membres actuels d'avancer au-delà du seuil que leurs prédécesseurs ont bien voulu franchir en 1985 (et en fonction de la série de ratifications ultérieures).

13. Un exemple souvent décrié de ce type de modifications du dispositif de la Charte est apporté par l'art. 9 de la Charte sur les ressources financières des collectivités locales, dont notamment son alinéa deux : La portée exacte du principe de proportionnalité entre les ressources et les charges des municipalités est loin d'être clair, et le résultat d'un processus normal d'interprétation est peu susceptible de satisfaire tous les esprits (ou bien toutes les ambitions) quant à son opérationnalité. Dans quelle mesure alors le temps est-il venu d'envisager un renforcement de la position des autorités locales par rapport au gouvernement central quant à l'équilibre entre les tâches incombant aux communes et les moyens financiers dont elles disposent pour mener leurs activités à bien ?

14. De façon générale, il convient de s'interroger sur la possibilité d'identifier des nouvelles tendances ou besoins à prendre en compte si demain les Etats souhaiteraient élaborer un instrument international portant sur les relations entre les pouvoirs locaux et le gouvernement central. Un tel processus pourrait aboutir soit à la modification de certaines dispositions de la Charte actuelle, soit à l'adoption d'un certain nombre de dispositions supplémentaires (dans un protocole additionnel ou d'amendement, par exemple, voir plus loin).

15. A titre d'exemple à cet égard, une combinaison avec l'exemple précédent de précisions de dispositions s'ayant avérées trop floues, à savoir la notion de « responsabilité » dans l'art. 3 (2) de la Charte, se présente à l'esprit : Que peut signifier réellement la notion de « responsabilité » de l'exécutif municipal vis-à-vis du conseil représentatif dès lors que les deux instances sont directement élues par la population locale ? En d'autres mots : Dans quelle mesure convient-il de codifier et d'encadrer de façon plus claire, dans le dispositif de la Charte, la tendance actuelle vers l'utilisation plus fréquente d'élections directes de l'exécutif collégial ou individuel (le « maire ») ?

16. Au chapitre d'avancées possibles, il convient de mentionner que les auteurs du traité sur une constitution pour l'Union Européenne actuellement soumis à l'approbation des Etats-membres, ont trouvé la contribution de l'autonomie locale à la démocratie tout court suffisamment fondamentale pour être pris en compte lors de son élaboration. En effet, le traité constitutionnel se réfère explicitement à l'autonomie locale et régionale dans les Etats membres (art. I-5 (1)) et comporte certaines dispositions concrètes qui pourront utilement être prises en compte lors du processus pouvant mener à une refonte des garanties juridiques paneuropéennes de l'autonomie locale proposées par le Conseil de l'Europe.

III. Clarifications et précisions éventuelles

17. Comme déjà indiqué, un certain nombre de points sont apparus au fil des travaux de réflexion et de suivi du Congrès où le sens de la Charte s'est avéré plus flou que sans doute voulu lors de l'élaboration du texte. Dans la mesure où de tels défauts sont susceptibles de

gêner l'application des normes posées par celle-ci ou de rendre cet instrument de droit international moins efficace que prévu, le temps semble venu d'étudier les possibilités d'y remédier sans que la nécessité se présente de demander aux Etats d'avancer au-delà des cadres de leur liberté vis-à-vis des communes tels qu'ils résultent déjà par la Charte actuelle.

18. À partir des rapports et recommandations successivement élaborés sous l'égide du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux ainsi que – dans certains cas – des recommandations du Comité des Ministres, les points suivants comptent parmi ceux dont la question de l'opportunité de clarification et de précision mérite d'être posée :

19. Il conviendrait de préciser que, au sein d'Etats à caractère fédéral ou avec une forte degré de régionalisation, l'autonomie des collectivités locales garantie par rapport aux autorités de l'Etat central s'applique également par rapport aux Etats fédérés, aux régions, etc.

20. Une certaine précision de la notion d'« organe exécutif » selon l'art. 3 de la Charte, notamment en ce qui concerne les relations entre les instances représentatives et l'administration municipale en cas de « régime d'assemblée » pourrait être envisagée (Rec. 113/2002).

21. Une certaine précision de la notion de responsabilité de l'organe exécutif devant le conseil ou assemblée représentatif selon l'art. 3 § 2 de la Charte mériterait d'être envisagée également en vue de cas où l'exécutif lui-même est directement élu par la population concernée (Rec. 113/2002) (voir également certaines propositions dans la partie 4 du Rapport).

22. Les conditions minimales de conformité de diverses formes de nomination de l'exécutif (et notamment le maire) par le pouvoir étatique étant toujours de nature à susciter des polémiques par rapport à l'idée de base de la démocratie locale telle qu'explicitée par l'art. 3 ainsi que par le préambule de la Charte (Rec. 113/2002), le besoin d'un travail de clarification reste d'actualité. Cependant, une réglementation spécifique portant sur des systèmes où un élément de nomination subsiste serait sans doute à éviter, étant donné qu'elle ne pourrait guère se faire sans être interprétée comme portant acceptation au moins implicite du maintien de tels éléments.

23. Devant le besoin d'intensifier les rapports entre le citoyen et la commune, l'explication et/ou la concrétisation du terme « toute autre forme de participation directe » selon l'art. 3 § 2 de la Charte pourraient être envisagées, notamment en ce qui concerne le phénomène de conseils consultatifs à l'intérieur de la commune, soit pour certaines catégories d'habitants ou d'usagers (des jeunes, des étrangers, des aînés etc.), soit pour les habitants de quartiers (Rec. 113/2002).

24. Une clarification des expressions « en temps utile » et « de façon appropriée » par rapport au droit des collectivités locales d'être consultées selon l'art. 4 § 6 de la Charte pourrait être envisagée.

25. Une meilleure coordination entre les notions de « collectivités locales » (dans le texte français) et « local communities » (dans le texte anglais) de l'art. 5 de la Charte (relatif à la consultation préalable à toute modification territoriale) pourrait être utile, étant donné que la forme française semble explicitement viser la « collectivité » (la commune, la municipalité, etc.), tandis que la forme anglaise semble plus ouverte (l'institution, mais également la population consultée sous forme de référendum, etc.).

26. Le statut de l'élu local selon les articles 7 et 8 de la Charte par rapport aux mesures de contrôle administratif étatique pourrait être précisé, notamment en ce qui concerne les mesures de contrôle en dehors de cas de violations répétées de la Constitution ou de la loi, au-delà de la légalité et sans respect du principe de proportionnalité (Rec. 20/1996) et l'importance d'une situation matérielle suffisante et sûre, y compris par rapport aux gains perdus des représentants et jusqu'à l'assistance financière à la réintégration de l'élu dans la vie professionnelle normale à la fin du mandat.

27. Il pourrait être précisé dans quelle mesure les contrôles administratifs d'opportunité sur les actes des collectivités locales sont conformes avec l'art. 8 de la Charte (voir notamment l'art. 8 § 2 : « normalement » et l'art. 8 § 3 : « proportionnalité ») (Rec. 20/1996) (voir également certaines propositions dans la partie 4 du Rapport).

28. Il conviendrait de préciser que l'obligation, pour les Etats, selon l'article 9 § 4 de la Charte, d'assurer aux collectivités locales des « systèmes financiers » qui sont « de nature diversifiée et évolutive », comporte le prélèvement d'impôts et/ou des transferts qui pour une part garantissent une certaine continuité et prévisibilité et pour une autre part permettent aux collectivités locales de suivre l'évolution de l'économie et par conséquent la « croissance économique » (Rec. 79/2000), et au moins des impôts locaux « raisonnablement stables, permettant la continuités et la prévisibilité des services publics et avoir un certain degré d'élasticité permettant l'ajustement des recettes fiscales à l'évolution des coûts budgétaires » (Rec. 2005 (1) du Comité des Ministres).

IV. Réformes éventuelles relatives aux relations entre les autorités locales et l'Etat

29. Au-delà de modifications raisonnablement susceptibles d'être caractérisées comme de simples clarifications par rapport au dispositif normatif préexistant, l'utilité d'un certain nombre de réformes véritables portant sur les relations entre les autorités locales et l'Etat a été évoquée, dont :

30. La responsabilité de l'exécutif devant le conseil municipal selon l'art. 3 § 2 de la Charte devant être conçue comme un élément essentiel de l'organisation démocratique interne des collectivités locales (Rec. 113/2002), tandis que le recours à d'autres formes de démocratie directe que l'élection au conseil est explicitement admis, l'élection de l'exécutif (et notamment le maire) directement par la population étant sans doute même en train d'en devenir la forme la plus répandue (Rec. 151/2004). L'introduction de telles réformes représente sans doute autant d'exemples de progrès démocratique. Or la coexistence, au sein de la collectivité, de deux pôles jouissant en principe d'un niveau identique de légitimité démocratique risque de mettre en péril le principe fondamental de la prééminence de l'assemblée représentative selon l'art. 3 § 2 de la Charte et d'entraîner un risques de blocages au sein de l'appareil municipal. Il conviendrait donc d'envisager l'introduction d'un système susceptible de minimiser de tels risques, par exemple en donnant au conseil représentatif la possibilité de soumettre une proposition de destitution de l'exécutif (du maire) à référendum ou en établissant un système selon lequel la composition du conseil lui-même pourrait, sous certaines conditions, être remise entre les mains des électeurs.

31. Il conviendrait d'envisager un renforcement des principes de subsidiarité et de proportionnalité (les articles 4, 9 et autres de la Charte), entre autre par l'introduction d'une réglementation déterminant les mécanismes d'association des collectivités locales aux

décisions étatiques qui les concernent, d'une obligation, pour les Etats, de consulter les collectivités territoriales de façon appropriée et à moment opportun sur toutes propositions qui pourront affecter substantiellement les ressources financières dont elles disposent, et d'une obligation, pour les Etats, de mettre en place des commissions mixtes Etat/collectivités locales d'évaluation de l'équilibre entre les ressources à la disposition de celles-ci et leurs charges (Rec. 79/2000).

32. Devant les tendances actuelles, soit du droit communautaire, soit économiques, soit des sciences administratives, d'opter en faveur de formes d'organisation nouvelles ou empruntées au droit privé afin d'assurer un surplus d'« efficacité » aux services publics, la reconnaissance explicite d'un droit des collectivités locales de choisir les moyens par lesquels les services publics et les services d'intérêt général qu'elles proposent, seront fournis aux habitants, cf. entre autre l'art 6 § 1 de la Charte, qui assure aux collectivités locales un pouvoir d'adéquation des structures administratives aux besoins spécifiques et, en ce cadre, une autonomie d'organisation, pourrait être envisagée (Rec. 20/1996).

33. Devant les tendances actuelles d'insister davantage sur les techniques d'évaluation, de contrôle basé sur des considérations d'efficacité et du bilan coût/avantages, etc., le renforcement du principe, selon l'art. 8 § 2 de la Charte, de contrôles étatiques, dans le domaine des compétences propres des collectivités locales, seulement pour assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels, ainsi que la limitation des contrôles d'opportunité au strict nécessaire dans les domaines de compétences déléguées, pourront être envisagés (Rec. 20/1996).

34. L'introduction d'une obligation, pour les Etats, de n'admettre de pouvoir de substitution que par la loi en établissant les fondements substantiels et procédurales clairs, le limitant à l'adoption d'un acte (ou d'une activité) communale de façon à ne pas toucher aux organes ou élus locaux et en assurant à la collectivité concernée le droit d'intervenir dans la procédure de substitution.

35. Afin de mieux assurer le respect du principe selon l'article 9 § 2 de la Charte selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi, l'introduction d'une obligation, pour les Etats, de fixer le « principe de connexité » dans la loi ou la Constitution et d'assurer qu'à chaque nouveau transfert de compétence envisagé de l'Etat aux collectivités locales, le financement « équivalent » soit clairement associé, pourrait être envisagée (Rec. 79/2000).

36. Le droit des collectivités locales de disposer de ressources propres, y compris à l'aide d'une fiscalité locale réelle, selon l'article 9 § 3, étant trop souvent méconnu dans la pratique, son renforcement pourrait être considéré, entre autre en introduisant une obligation, pour les Etats, d'assurer aux collectivités locales qu'une « part substantielle » des ressources des collectivités locales provienne de la fiscalité propre et des redevances dont elles peuvent décider le taux d'imposition dans la limite de la loi ou le cas échéant à l'intérieur d'une fourchette préétablie (Rec. 79/2000, voir aussi Rec. 2005 (1) du Comité des Ministres, qui préconise des « ressources propres suffisantes pour financer une partie significative des coûts de leurs compétences »).

37. Afin d'éviter des déséquilibres entre le coût réel des tâches obligatoires qu'incombent aux collectivités locales (dans les domaines social, sanitaire, environnemental etc.) et la compensation financière dont elles disposent, non seulement les transferts initiaux mais

également la fixation de niveaux de qualité plus élevés pour l'exécution de telles tâches pourrait être conditionnée par le recours préalable à des mesures de consultation et de transparence en même titre que les mesures de transferts des tâches elles-mêmes (Rec. 64 (1999), voir également Rec. 2005 (1) du Comité des Ministres).

38. Par rapport à l'obligation des Etats, selon l'article 9 § 5 de la Charte, d'assurer la mise en place de procédures de péréquation financières ou de mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des ressources potentielles de financement, il conviendrait de préciser la nécessité de mesures de péréquation verticale et si nécessaire horizontale selon des critères objectifs, clairs, transparents et vérifiables fixés par la loi, ainsi que celle de concertation - ou mieux : négociation - préalable avec les représentants des collectivités locales avant la fixation des critères (Rec. 79/2000 ainsi que Rec. 2005 (1) du Comité des Ministres).

39. Par rapport à l'article 9 § 7 de la Charte, il conviendrait de préciser l'obligation des Etats de distinguer plus clairement entre les dotations de nature « générale » et « spécifique », de ne se servir de ces dernières que pour compenser les coûts de compétences déléguées (ou de services assurés pour le compte de l'Etat), les variations de coûts générées par des décisions au niveau national sur la qualité des services locaux ou les dépenses exceptionnelles d'investissement, et de faire de sorte que tant les dotations générales que les subventions spécifiques soient établies en toute transparence et sur la base de critères objectifs et vérifiables (Rec. 79/2000 ainsi que Rec. 2005 (1) du Comité des Ministres).

40. Il conviendrait d'affermir le principe selon lequel la fixation, par l'Etat, de limites aux dépenses des collectivités locales afin de garantir certains équilibres budgétaires et la coordination des finances publiques en général ne conduisent à la soumission des collectivités locales à des contrôles limitant leur autonomie normative, organisationnelle et politique dans l'exercice des compétences propres selon l'art. 9 § 7 de la Charte (Rec. 20/1996), notamment en introduisant des mesures de contrôle à priori sur les décisions budgétaires des collectivités locales (Rec. 79/2000), et de préciser que les limitations imposées à l'autonomie financière des collectivités locales ne devraient pas être excessives par rapport aux objectifs poursuivis, devraient faire l'objet de discussions avec les collectivités concernées ou leurs associations, établies par la loi et levées dès que possible (Rec. (2005) 1 le Comité des Ministres).

41. Le droit des collectivités locales à disposer de la propriété municipale étant conçue comme un élément substantiel de l'autonomie locale selon les articles 3 et 9 ainsi que du préambule de la Charte (Rec. 132/2003), il conviendrait d'introduire une obligation, pour les Etats, d'adopter dans la Constitution ou au moins la législation nationales, des garanties en matière de propriété municipale sous forme d'un droit d'être titulaire de la propriété pour la réalisation de tâches d'intérêt public local, y compris le droit, pour les collectivités locales, à une juste indemnisation en cas d'expropriation de biens municipaux dans la mesure admise par la loi pour des buts d'utilité publique et en respectant les principes élémentaires de procédure et de droit de recours, et le droit pour les municipalités de pouvoir exproprier sous réserve des mêmes conditions, le contrôle exercé sur la propriété municipale se limitant à la légalité et respectant le principe de proportionnalité.

42. Il conviendrait d'envisager l'introduction d'une obligation, pour les Etats, de faciliter la coopération entre les collectivités locales sur un pied d'égalité entre eux et, le cas échéant, avec les autorités régionales, dans la mesure où les collectivités locales concernées estiment que l'intérêt de leurs habitants le requiert (l'art. 10 § 1^{er} de la Charte), y compris en

reconnaissant aux collectivités locales le droit de transférer à des structures d'associations avec d'autres collectivités territoriales la propriété et la gestion d'une partie des biens municipaux en toute transparence et sous contrôle démocratique (Rec. 132/2003).

43. La reconnaissance, par les Etats, des associations représentatives des collectivités territoriales (cf. l'art. 10 § 2 de la Charte) en vue du droit de celles-ci de participer dans des processus de consultation, de négociation et de coopération, pourrait être envisagée.

44. Il conviendrait d'envisager un renforcement du droit d'accès à la justice selon l'art. 11 de la Charte en introduisant un pouvoir d'annulation de dispositions de droit interne violant la Charte (Rec. 2/1994).

45. Il conviendrait d'envisager l'introduction d'une obligation, pour les Etats, d'activement incorporer la Charte dans le droit interne et, par conséquent, de mieux assurer le droit de collectivités locales de recours à la justice (cf. l'art. 11) pour cause de violation de la Charte (Rec. 2/1994 et 39/1998).

46. Une codification du système actuel de suivi du respect des dispositions de la Charte et, le cas échéant, son développement par la formalisation d'un système de recours non juridictionnels, pourraient être envisagés (cf. Résolution 189 (2004)).

47. Etant donné que la liberté, selon l'art. 12 de la Charte, dont dispose les Etats de ne se lier que par un nombre restreint des dispositions de celle-ci semble être de moins en moins utilisée et certains Etats n'utilisent pas effectivement l'espace de liberté que leur laisse en principe les réserves exprimées, une certaine restriction de la liberté de choisir que comporte encore l'art. 12 pourrait être envisagée, du moins sous forme de recommandations adoptées à la suite de missions de monitoring.

48. A la suite de la reconnaissance de l'importance de la démocratie à l'échelon local que représente le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (voir §§ 5 et 13 ci-dessus), la question de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par l'Union Européenne, en vertu de la personnalité juridique de celle-ci selon l'art. I-7 dudit Traité, mériterait d'être posée.

V. La possibilité de réorganiser les propositions retenues en fonction de leur substance ou selon les formes à adopter pour des clarifications et réformes éventuelles

49. Dans les parties 3 et 4 de ce Rapport, les diverses propositions susceptibles d'être envisagées sont organisées selon leur caractère plus ou moins novateur par rapport à l'acquis de la Charte (« clarifications » ou « réformes »). Le recours à une telle distinction pour classer les diverses propositions pourra servir entre autre comme contribution à une première sélection de propositions plus ou moins susceptibles de rencontrer de l'opposition politique. Or la classification n'est pas toujours évidente, et il conviendrait par la suite de considérer l'utilité à d'autres critères. L'une des possibilités à envisager serait le regroupement des propositions selon leur substance (voir § 37), une autre pourrait être de les classer selon la forme que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux déciderait de retenir pour la poursuite éventuelle de telle ou telle proposition.

50. Un regroupement des propositions contenues dans les catalogues proposés dans les parties 3 et 4 du rapport selon leur contenu pourrait être envisagé. Il convient cependant de noter qu'un schéma parfaitement univoque serait difficile d'établir même si un tel critère de base serait retenu. Dans le schéma suivant, cette difficulté se fait jour entre autre parce que les « finances » (partie c) se trouvent également au cœur des relations entre l'Etat et les collectivités locales (partie d) et aussi parce que le cas échéant, des buts relatifs à la substance (subsidiarité, finances ...) pourraient bien se réaliser à l'aide de mesures relevant plutôt de la procédure (consultation, etc.) :

- a. Propositions relatives aux compétences et à l'autonomie normative de collectivités locales (un certain nombre des paragraphes mentionnés par rapport aux thèmes b-e ci-dessous relèvent également de ce domaine).
- b. Propositions relatives à l'organisation institutionnelle de celles-ci (voir ci-dessus, §§ 17, 18, (19), 20, 27, (29), 39, (40).
- c. Propositions relatives aux finances et à la propriété municipales (voir ci-dessus, §§ 25, (28), (29), 32-38, (29).
- d. Propositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales (voir ci-dessus, §§ 16, 19, 21-24, 28-31, (32-38), 40).
- e. Propositions relatives à la protection juridique de l'autonomie locale et à l'incorporation de la Charte dans le droit interne des Etats-membres (voir ci-dessus, §§ 41-44, 45).

VI. Quelles seraient les formes à envisager pour la réalisation des précisions et réformes retenues?

51. Trois formes principales sont à portée pour revêtir des projets de clarification ou de réforme d'une réalité juridique. Or le Congrès aura évidemment l'opportunité de les doser de façon diverse, par exemple en retenant un certain nombre de propositions en vue d'un projet de protocole(s) additionnel(s) ou d'amendement tout en optant pour une forme moins contraignante pour telle ou telle autre proposition de clarification ou de réforme. En outre, les trois formes principales qui se présentent à nos yeux, mériteraient d'être considérées comme éléments d'une réalité plus vaste consistant d'autres processus aussi (une meilleure systématisation de l'acquis des travaux de réflexion et de suivi par le Congrès, voir § 52 ci-dessus, l'établissement d'un instrument politique plus global dénommé « Code européen de la subsidiarité », voir § 53 ci-dessus, etc.).

52. L'option la plus radicale serait d'amender le texte même de la Charte européenne de l'autonomie locale. Or pour des raisons à la fois politiques (« on ne touche pas au socle même de la protection juridique internationale de l'autonomie locale ») et pratique (la nécessité d'obtenir l'unanimité entre les Etats membres risquerait de rendre un tel chemin trop long), une telle éventualité ne serait guère recommandable.

53. Une deuxième forme à envisager serait donc le recours à un (ou peut-être plusieurs) protocoles(s) additionnel(s) ou d'amendement à la Charte. Une telle solution est bien connue d'un certain nombre d'autres instruments internationaux, dont évidemment la Convention européenne des droits de l'homme, qui en connaît actuellement une quinzaine, et donc bien rodée.

54. Sans comporter les mêmes inconvénients que le recours à des retouches au texte même de la Charte, le recours à la formule de protocole aboutira aussi à des textes jouissant du même

statut juridique que celle-ci. Une telle méthode se distingue aussi par sa souplesse relative, en ce sens que le processus de ratification pourrait s'étaler sur plusieurs années, sans toucher à la position juridique déjà acquise par la Charte elle-même (voir ci-dessus, 2).

55. D'un autre côté, le recours à un tel procédé risquerait de faire perdre en simplicité et en clarté la totalité du dispositif international applicable aux Etats membres. Et en tout cas, la formule de protocole additionnel se prête évidemment mal à des dispositions qui contredisent ce qui ressort déjà de la Charte ou qui rend l'ensemble du système moins cohérent, celle de protocole d'amendement se distinguant comme la seule vraiment envisageable dans la mesure où des réformes véritables dépassant le niveau de simple addition à ce qui résulte déjà du dispositif de la Charte serait souhaitable.

56. Une troisième possibilité serait de développer le rapport explicatif sur la Charte européenne. Soumis à l'appréciation du Congrès, qui l'adresse au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, un tel chemin pourrait présenter l'avantage d'être plus accessible que les deux autres que l'on vient d'évoquer. Mais ceci n'est vrai que dans la mesure où le Comité des ministres serait disposé à s'engager dans un tel processus. En outre, un tel procédé ne convient que pour apporter des précisions au texte de la Charte, non pour réaliser des réformes véritables par rapport à ce qui ressort déjà de celui-ci. Et même à l'intérieur d'une telle limite, des « précisions » qui ne coïncident pas de façon assez étroite avec le sens général du rapport explicatif ne sont guère envisageables.

57. Ajoutons encore que le recours éventuel au rapport explicatif comporterait l'inconvénient majeur de n'apporter que des indications sans force obligatoire pour les Etats membres, le rapport ne constituant même pas « un instrument d'interprétation authentique du texte de la Charte » (extrait de la partie II de l'introduction au rapport explicatif). La hauteur des ambitions de réformes déterminera donc dans quelle mesure le recours à un texte qui se contente de « faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues » déjà serait suffisant (même source).

58. Parmi les processus parallèles à celui engagé en vue des vingt ans de la Charte qui pourraient être envisagés ou qui ont déjà été envisagés, il convient de mentionner en premier lieu le besoin de mieux systématiser l'acquis des travaux de réflexion et de suivi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sous forme de recommandations, etc. générales ou par rapport à tel ou tel pays. En premier lieu, une telle « banque de données » pourrait faciliter l'accumulation de données relatives à l'interprétation et à l'actualisation de la Charte. Mise à la disposition des responsables politiques et des experts du Conseil de l'Europe ainsi qu'à celle des gouvernements et des collectivités et élus locaux des Etats membres, elle serait susceptible de rendre leurs efforts au service de la délimitation et la promotion des valeurs représentées par l'autonomie locale plus efficace.

59. Un autre processus parallèle envisage effectivement l'établissement d'un instrument politique plus global dénommé « Code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale et régionale » (Résolution 189 (2004) § 14 a) susceptible d'exposer et de synthétiser un certain nombre d'éléments essentiels du dispositif actuel resituées dans la lumière de possibilités et de défis contemporains. D'un point de vue strictement juridique, un tel instrument ne sera pas de nature à changer l'acquis établi par la Charte elle-même et par la masse d'interprétations « authentiques » qui l'entoure. Quant à son poids politique, il dépendra forcément du caractère plus ou moins succinct du texte et de la forme juridique que revêtira son adoption finale.