

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 *de la Chambre des pouvoirs locaux*

Strasbourg, le 28 avril 2005

CPL (12) 5
Partie II

DOUZIEME SESSION

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

6^{ème} Rapport Général sur l'application de la Charte Européenne de l'autonomie locale (Articles 4.6, 5, 9.6 et 10) « Consultation des collectivités locales »

**Rapporteur: Emil CALOTA, Roumanie
Chambre des pouvoirs locaux
Groupe politique : SOC**

EXPOSE DES MOTIFS

SOMMAIRE

I. REMARQUES LIMINAIRES

II. CONSULTATION ET LEGISLATION

- II. 1.** Droit de consultation
- II. 2.** Modalités de consultation

III. CONSULTATION ET COMPETENCES

- III. 1.** Droit de consultation
- III. 2.** Modalités de consultation

IV. CONSULTATION ET ORGANISATION TERRITORIALE

- IV.1.** Consultation des collectivités locales
- IV.2.** Consultation populaire

V. CONSULTATION ET FINANCES

- V.1.** Droit de consultation/ "négociation"
- V.2.** L'influence politique et des partis

VI. DROIT D'ASSOCIATION – INSTITUTIONS DE CONCERTATION ET DE DEFENSE DES INTERETS

- VI.1.** La reconnaissance effective du droit d'association
- VI.2.** Les associations nationales

VII. ÉVALUATION DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION ET/OU DE NEGOCIATION

- VII.1.** Bilan de l'application des dispositions de la Charte
- VII.2.** Organes permanents de consultation

VIII. CONCLUSIONS

I. REMARQUES LIMINAIRES

1. La Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe est responsable du contrôle politique de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée la Charte).

2. Elle s'acquitte de cette tâche avec l'aide du Groupe d'experts indépendants sur la Charte en proposant au Congrès des projets des rapports et des recommandations sur la mise en œuvre des normes de la Charte dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifiée.

3. Le présent texte est le projet du 6^{ème} Rapport général sur la Charte, dont l'objet est "la consultation des collectivités locales".

4. La consultation des collectivités locales au cours du processus politique et législatif sur toutes les questions qui les concernent est un droit des pouvoirs locaux reconnu par la Charte pour préserver leur autonomie par rapport aux autorités centrales et régionales. L'importance de cette exigence de consultation préalable dans le cadre de l'application du principe de l'autonomie locale justifie que le Congrès du Conseil de l'Europe s'engage à évaluer les procédures et les mécanismes qui règlent l'exercice de ce droit par les collectivités locales.

5. Le thème "Consultation des collectivités locales" fait donc l'objet du 6^{ème} Rapport général sur la Charte européenne de l'autonomie locale, en vue duquel la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux a approuvé un questionnaire lors de sa réunion du 13 novembre 2002. Trente deux réponses ont été reçues, des pays suivants: Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Georgie, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Luxembourg, "ex-république yougoslave de Macédoine", Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Turquie et Ukraine.

Le rapporteur souhaite remercier vivement le Professeur Antonio Rebordao Montalvo pour son aide précieuse et son conseil dans la préparation de ce rapport.

6. Le projet de rapport reprend la structure du questionnaire, les six chapitres analysant les six groupes de questions posées:

- consultation et législation;
- consultation et compétences;
- consultation et organisation territoriale;
- consultation et finances;
- droit d'association – institutions de concertation et de défense d'intérêt;
- évaluation de la procédure de consultation et/ou de négociation.

7. Au début de chaque chapitre est indiquée la disposition de la Charte concernant la matière analysée.

8. Le dernier chapitre présente des conclusions.

II. CONSULTATION ET LEGISLATION

"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"

(article 4.6 de la Charte)

II.1. Droit de consultation

9. Il convient tout d'abord de préciser le terme "consultation" en partant de l'interprétation de la Charte. Selon plusieurs dispositions de cette dernière portant sur ce point, les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités aient la possibilité réelle d'exercer une influence sur la décision à prendre. Cela signifie, d'une part, que la consultation doit intervenir, en principe et sauf urgence, à un stade ou lors d'une phase antérieurs à la mesure, et d'autre part qu'elle doit prendre les formes et les voies les plus appropriées pour garantir la participation des collectivités locales intéressées au cours des différentes étapes des processus.

10. Les articles 4.6, et 5 de la Charte, en stipulant que la consultation doit avoir lieu "*en temps utile*" et "*préalablement*", vont dans le sens d'une consultation à un moment adéquat. Les articles 4.6, 5 et 9.6, en disposant que les collectivités locales doivent être consultées "*de façon appropriée*" (au cours des processus de planification et de décision), "*d'une manière appropriée*" (sur les modalités de l'attribution des ressources redistribuées), "*éventuellement par voie de référendum*" (pour toute modification des limites territoriales locales) vont dans le sens d'une consultation dans les formes et selon les voies qui conviennent le mieux.

11. En conclusion, la consultation des collectivités locales doit être un élément nécessaire des processus politique et administratif qui permette de faire connaître en temps utile et de façon efficace la volonté des autorités locales face aux décisions des autorités centrales et/ou régionales.

12. Sauf les cas de l'Azerbaïdjan et celui de la Géorgie, dont l'exception mérite une attention particulière, on peut dire que dans tous les États les collectivités locales sont plus ou moins consultées au cours du processus législatif sur les questions qui les concernent.

13. Une analyse comparative montre que la consultation des collectivités locales est un principe général de droit dans plusieurs pays, mais que dans la plupart des États elle ne découle que d'une pratique coutumière.

14. En Allemagne, en Autriche, en Croatie ¹, en Espagne ², en Hongrie, en Italie, aux Pays Bas, en «ex-République yougoslave de Macédoine», au Portugal et en Slovénie existe le principe général de caractère juridique faisant obligation aux organes législatifs de consulter les collectivités locales avant que soit prise une décision pouvant porter sur les questions qui les concernent.

15. Par contre, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en France, en Grèce, en Islande, en Lettonie, au Luxembourg, à Malte, en Norvège, en République slovaque, en République tchèque, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Suède, en

¹ Seulement dans les cas de modification des limites territoriaux et d'approbation des plans d'aménagement des collectivités territoriales.

² En ce que concerne la procédure d'élaboration et d'approbation des actes de nature réglementaire, mais non la législation parlementaire.

Turquie et en Ukraine, il n'y a pas de loi spéciale exigeant d'une façon générale la consultation des collectivités locales au cours du processus législatif sur les questions qui les concernent. Cependant, la pratique politique a créé dans ce groupe d'États une tradition de consultation des collectivités locales au cours des différentes phases du processus législatif.

16. La consultation des collectivités locales est menée, au sein du gouvernement, par les ministères compétents pour les matières concernées.

17. S'agissant de la législation parlementaire, les propositions de lois soumises par le gouvernement au parlement font l'objet d'une consultation préalable, formelle ou informelle, avec les collectivités locales. En « ex-république yougoslave de Macédoine », le gouvernement doit joindre des rapports sur le contenu des accords conclus avec les collectivités locales aux propositions de loi qu'il présente au parlement. En Suède, quand les propositions de loi sont soumises au parlement, ce dernier doit rendre compte des consultations engagées. En Hongrie, le parlement doit être informé sur l'avis des associations nationales de collectivités locales avant l'approbation des lois.

18. La consultation des collectivités locales peut avoir lieu aussi au sein du parlement. Par exemple, en Bulgarie des représentants des conseils municipaux prennent part aux réunions des commissions parlementaires et ils expriment leurs opinions lors des débats sur les projets et les propositions de loi. En Finlande, en Italie et au Portugal également, les collectivités locales sont consultées pendant des débats parlementaires sur l'approbation des lois qui les concernent.

II.2. Modalités de consultation

19. D'après les réponses des experts, il y a des associations nationales de collectivités locales dans tous les États, sauf en Azerbaïdjan.

20. Dans la grande majorité des cas, c'est par l'intermédiaire des associations nationales que sont consultées les collectivités locales. En Allemagne et en Autriche existent en outre des associations de collectivités locales au niveau des *Länder*. Ce sont alors normalement les associations de collectivités locales au niveau de l'État respectif – central pour la Fédération, du *Land* pour les *Länder* – qui sont consultées.

21. En Bulgarie, en Islande et au Portugal les associations régionales de communes prennent part à l'élaboration des plans régionaux de développement régional.

22. Selon la portée de la mesure envisagée et l'intérêt direct des collectivités locales pour la question, la consultation peut s'adresser directement à toutes les collectivités ou seulement à celles qui sont particulièrement concernées. C'est le cas en Autriche, en Azerbaïdjan (où n'existe aucune association nationale de collectivités locales), au Danemark, en Finlande, au Luxembourg, en Lettonie, au Portugal, en République slovaque, au Royaume-Uni, en Slovénie, en Suède et en Turquie.

23. Dans plusieurs États les associations spécialisées de collectivités locales sont consultées sur la législation concernant leurs intérêts particuliers (Finlande et Norvège).

24. Il convient encore d'indiquer que dans plusieurs États (Autriche, Finlande, France, République slovaque, République tchèque) un grand nombre d'élus locaux sont des parlementaires. Ce type de cumul des fonctions montre qu'il existe une activité d'influence politique et d'échange

d'informations se situant entre la "consultation" et le "lobbying" et qui a une forte incidence sur des décisions concernant les collectivités locales.

25. En ce qui concerne le rôle des deuxièmes chambres parlementaires dans le processus de consultation des collectivités locales, leur intervention ne semble pas avoir une grande importance dans les pays où elles existent.

26. Dans la plupart des États (Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Georgie, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Luxembourg, "ex-république yougoslave de Macédoine", Malte, Norvège, Portugal, République slovaque, Slovénie, Suède, Turquie et Ukraine) le parlement est monocaméral. Par contre, en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Roumanie et au Royaume-Uni existe une deuxième chambre. Cependant, dans la majorité des cas, cette chambre (*Bundesrat* allemand et autrichien, Sénats espagnol, roumain et tchèque, Première Chambre néerlandaise et "*House of Lords*") ne joue aucun rôle spécifique dans le processus de consultation des collectivités locales.

27. Seules les deuxièmes chambres allemande (*Bundesrat*) et française (Sénat) jouent un certain rôle d'influence et de consultation des collectivités locales.

28. En Allemagne, le *Bundesrat* joue le rôle d'organisme de consultation des *Länder*, les collectivités locales influant sur la prise de position du *Land* par le biais des ministères compétents. En France, le Sénat, comme "le Grand Conseil des Communes de France", doit être saisi en premier des projets de lois "ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales".

III. CONSULTATION ET COMPETENCES

"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"

(article 4.6 de la Charte)

III.1. Droit de consultation

29. Dans la plupart des États les collectivités locales doivent être consultées au cours du processus de décision sur toutes les questions qui touchent directement leurs intérêts, notamment les questions économiques, l'aménagement du territoire, l'environnement, les questions européennes, le développement local, l'éducation et la culture.

30. Cependant, ce droit de consultation n'existe pas en Georgie, et est encore très rare en Arménie.

31. En Croatie les collectivités locales sont consultées uniquement pour ce qui est de l'aménagement du territoire et en Turquie pour ce qui est des recettes des communes.

32. L'obligation générale de consultation est prévue par la loi en Autriche (dans quelques *Länder*), en Bulgarie, au Danemark, en Espagne, en Grèce, en Italie, en Lettonie, en «ex-République yougoslave de Macédoine», aux Pays-Bas, au Portugal et en Roumanie comme droit formel des collectivités locales expressément consacré. Par contre, en Autriche, à Chypre, en France, en Grèce et au Luxembourg, il n'y a pas de règle légale de consultation des collectivités locales sur les questions qui peuvent les concerner.

33. Dans les États où les lois exigent la participation des communes au processus de planification et de décision sur les questions qui les concernent leur consultation est formelle et légalement obligatoire et représente un élément nécessaire de la procédure envisagée. Si cet élément manque, la procédure devra être annulée.

34. D'après les réponses des experts on peut conclure que dans les États où la consultation des collectivités locales est pratiquée par l'administration centrale (ou fédérale) ou régionale, trois matières font en règle générale l'objet d'un processus formel ou informel de consultation et/ou de participation des autorités locales : le financement des collectivités locales, leurs compétences et les modifications de leurs limites territoriales.

35. En Autriche, même dans les *Länder* où la consultation des collectivités locales n'est pas imposée par la loi, les procédures concernant la localisation des industries, des dépôts d'ordures et le financement local doivent faire l'objet de consultations, et en France les procédures relatives aux décisions d'aménagement du territoire et de planification régionale comportent une participation des grandes villes et parfois des communes.

36. En ce que concerne la délégation de compétences aux collectivités locales, il faut tout d'abord relever que cette institution n'a pas la même valeur juridique et la même portée dans tous les États. Au Royaume-Uni la délégation de compétences n'est pas adoptée par ses systèmes d'administration locale. Mais dans tous les autres États la loi prévoit la délégation de compétences aux collectivités locales, quoique selon différents régimes juridiques.

37. La délégation d'une tâche de l'Etat aux collectivités locales suppose une loi qui, dans tous les cas, concerne les collectivités locales. Ainsi, dans la plupart des États, celles-ci doivent-elles être consultées préalablement au cours du processus législatif avant toute délégation de compétences envisagées par l'Etat ou par les régions (ou *Länder*). Ce n'est pas le cas en Croatie, en Géorgie, en Grèce, en Turquie et en l'Ukraine, où les collectivités locales ne sont pas consultées au préalable sur les compétences déléguées.

38. En outre, la délégation de compétences aux collectivités locales doit s'accompagner des subventions financières nécessaires à la mise en oeuvre des nouvelles tâches qui leur sont confiées, et dont l'octroi exige dans la plupart des États un processus de consultation formelle ou informelle des autorités locales. Cette consultation découle du principe de la connexité consacré à l'article 9.2 de la Charte.

39. Il convient enfin de noter que dans plusieurs États (par exemple Danemark, Grèce, Portugal et Slovénie) la validité juridique de la délégation de compétences aux collectivités locales dépend non seulement de leur consultation mais aussi de leur accord.

III.2. Modalités de consultation

40. Comme pour le processus législatif, la consultation des collectivités locales au cours du processus de planification et de décision s'effectue normalement par l'intermédiaire de leurs associations représentatives aux niveaux national et régional. Cependant, quand il s'agit de décisions concernant une collectivité locale particulière, c'est cette dernière qui est consultée.

41. En Azerbaïdjan et en Géorgie, il n'y a pas d'associations de collectivités locales, et la consultation n'a lieu qu'au niveau des grandes communes.

42. En Espagne, la consultation des collectivités locales a lieu à deux niveaux : la consultation informelle au sein de la Fédération nationale (ou régionale) de communes et provinces, et la consultation formelle au sein de la Commission Nationale de l'Administration Locale (organe permanent au niveau de l'Etat, présidé par le Ministre de l'Administration Publique et comprenant une vingtaine de membres, dix représentants des collectivités locales et dix représentants de l'Administration de l'Etat).

43. En Finlande également, la consultation formelle des collectivités est menée par un organe mixte créé par décret du gouvernement (le Conseil consultatif sur l'économie et l'administration des communes), composé des représentants du gouvernement et des collectivités locales.

44. Il faut encore ajouter que dans certains domaines la loi exige que la consultation des collectivités locales soit élargie à toute la population concernée. C'est le cas, par exemple, de la Croatie, de l'Islande ou du Portugal, où les plans d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement doivent faire l'objet d'un débat public avant d'être approuvés.

IV . CONSULTATION ET ORGANISATION TERRITORIALE

"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 "

(article 5 de la Charte)

IV.1. Consultation des collectivités locales

45. D'après les réponses des experts, on peut conclure qu'en matière d'organisation territoriale la règle est la consultation préalable des collectivités locales concernées. Cette règle connaît l'exception de la Géorgie dont les lois ne consacrent pas la consultation préalable des collectivités locales, contrairement à ce que dit l'article 5 de la Charte.

46. La modification des limites territoriales des collectivités locales peut s'inscrire dans une procédure législative de réorganisation des unités de l'administration locale autonome au niveau national (ou régional). Dans ce cas la consultation s'adresse aux associations nationales (ou régionales) de collectivités locales. Par contre, quand les changements des limites découlent d'une révision territorialement restreinte, la consultation n'engage que les collectivités locales concernées, et est exprimée, en règle générales, par leurs organes délibérants.

47. Dans la plupart des États (Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Turquie – seulement en cas de création d'une nouvelle commune de plus de 2000 habitants – et Ukraine), la consultation des collectivités locales est prévue impérativement par la Constitution ou par la loi en tant qu'un élément obligatoire et essentiel de la procédure de modification des limites (par division ou par fusion) des collectivités locales. Cette consultation a la valeur juridique d'un avis, et non d'une décision obligatoire pour les autorités nationales (ou régionales).

IV.2. Consultation populaire

48. Le principe prévalant de la consultation des collectivités territoriales locales est étendue à leurs électeurs dans un certain nombre d'Etats dont la législation prévoit la consultation populaire sous les formes de référendum, d'enquête d'opinion ou de réunion publique.

49. Au delà de l'avis des collectivités locales, la consultation populaire est prévue par la législation de plusieurs pays, en tant qu'élément nécessaire de la procédure de réorganisation territoriale. Ainsi, un référendum est nécessaire en Allemagne (dans quelques *Länder*), en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, à Chypre, en Croatie, en Estonie (dans les grandes collectivités locales), en Finlande, en France, en Hongrie, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Slovénie et en Turquie.

50. La législation d'autres Etats prévoit l'organisation d'un référendum facultatif dans le cadre des procédures de modification des limites territoriales, de création et de suppression de collectivités locales, dont l'initiative émane des organes locaux. C'est le cas en Autriche, au Luxembourg, à Malte, en Norvège, aux Pays-Bas, au Portugal, en République slovaque, en République tchèque, en Roumanie et en Suède.

51. En Grèce les collectivités locales voisines peuvent fusionner après décision de leur conseil prise à l'initiative de leurs membres ou sur demande de la moitié au moins des électeurs de chaque collectivité.

52. Le référendum local sur les procédures d'organisation territoriale n'a qu'une portée consultative dans la plupart des pays. Il a cependant force obligatoire en France, en Hongrie et en Turquie.

V. CONSULTATION ET FINANCES

"Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées "

(article 9.6 de la Charte)

V.1. Droit de consultation / "négociation"

53. Du fait que les collectivités locales bénéficient d'un droit de consultation au cours des processus législatif et décisionnel sur les questions qui les concernent, elles ne peuvent pas être exclues de la consultation sur l'attribution de leurs ressources financières.

54. Ce principe est adopté par la grande majorité des États. En effet, à l'exception de l'Arménie, de la Croatie, de la Géorgie, de la République tchèque et de la Turquie ; dans tous les autres États la consultation des collectivités locales représente un élément (formel ou informel) du processus de décision sur l'attribution des ressources financières redistribuées.

55. Il importe de souligner que dans plusieurs États (Norvège, Royaume-Uni, Portugal) la procédure de consultation a évolué vers un système de négociations entre le Gouvernement et les associations nationales de collectivités locales. Néanmoins, étant donné le statut politique inégal des "négociateurs", on peut se demander si cette évolution n'est pas plus formelle que réelle.

56. En règle générale, c'est le Ministère des Finances qui mène la consultation, soit avec les associations de collectivités, soit directement avec les collectivités elles-mêmes, lors de la phase d'élaboration annuelle des projets de budget de Etat, de préparation de réformes intéressant la situation financière des collectivités locales, ou de délégation de nouvelles compétences.

57. Rares sont les États dans lesquels les collectivités locales ne sont pas consultées en cas de délégation de compétences sur les ressources financières attribuées pour de nouvelles tâches. L'Arménie, la Croatie, la Géorgie, la Turquie et l'Ukraine sont les pays où le droit de consultation consacré à l'article 9.6 de la Charte n'est pas respecté, ce qui porte atteinte aussi au principe de connexité prévu à l'article 9.2.

58. Dans quelques États la consultation des collectivités sur leur financement locales donne lieu à l'intervention et à l'avis d'organes mixtes, composés de représentants de l'administration de Etat et des associations des collectivités locales. C'est le cas en Autriche, en Finlande ("Conseil consultatif sur l'économie et l'administration des communes"), en France (Comité des finances locales), en Roumanie (Commissions départementales) et en Slovénie.

V.2. L'influence politique et des partis

59. L'intervention du Parlement n'est pas exclue de la procédure de consultation dans quelques pays. En Allemagne, Estonie, Finlande, Islande, "ex-république yougoslave de Macédoine", République slovaque et Ukraine, la commission parlementaire des finances consulte normalement les associations de collectivités locales pendant le processus d'approbation des projets législatifs présentés par le gouvernement. On notera que dans quelques pays (Autriche, Finlande, France) un grand nombre de parlementaires, ainsi que de ministres (cas de la France), sont des élus locaux et ont à ce titre une très forte influence politique au cours des processus législatif et décisionnel d'attribution des ressources aux collectivités locales.

60. On notera encore que le défaut de consultation des collectivités locales et l'absence de règles objectives et obligatoires dans le processus de décision en matière financière peut engendrer des systèmes informels d'influence politique et partisane dans la distribution des ressources aux collectivités locales, notamment l'allocation arbitraire d'aides et de subventions, ce qui porte atteinte aux dispositions de la Charte.

VI. DROIT D'ASSOCIATION – INSTITUTIONS DE CONCERTATION ET DE DEFENSE DES INTERETS

"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 Etat.

3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats."

(article 10 de la Charte)

VI.1. La reconnaissance effective du droit d'association

61. Tous les États reconnaissent aux collectivités locales le droit d'association au niveau national, c'est-à-dire le droit d'adhérer à une association nationale et/ou régionale pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs. Ce droit est consacré soit dans la Constitution (Autriche, Bulgarie, Estonie, Hongrie et Portugal) soit dans la loi (Arménie, Allemagne, Espagne, Finlande, Grèce, Lettonie, "ex-république yougoslave de Macédoine", Malte, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie et Ukraine)³.

62. Il n'est pas sans intérêt de noter que si la législation nationale au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède ne prévoit pas le droit d'association des collectivités locales, ce droit s'est fondé au fil des années sur une pratique clairement reconnue depuis long temps par les autorités de l'Etat .

63. Pour ce qui est du droit d'adhésion à une association internationale de collectivités locales, il n'est pas reconnu aux collectivités locales d'Azerbaïdjan et de Géorgie. Dans tous les autres États cette adhésion est reconnue par la loi, et mise en oeuvre en principe à travers une association nationale.

64. Au delà de la participation à des associations internationales, les collectivités locales de la plupart des Etats peuvent établir des relations internationales directes et individuelles avec des collectivités d'autres Etats dans le cadre des jumelages librement décidés.

65. Il convient cependant de mentionner qu'en Turquie les collectivités locales ne peuvent pas établir des relations internationales sans l'autorisation des Ministres des Affaires Étrangères et de l'Intérieur, l'autorisation du Conseil des Ministres étant nécessaire pour leur adhésion à une association ou organisation internationale.

VI.2. Les associations nationales

66. Le nombre d'associations de collectivités locales à caractère national est très variable dans les États membres du Conseil de l'Europe.

³ Pour les États non mentionnés, les réponses des experts n'indiquent pas la source du droit d'association.

67. D'après les réponses des experts, la situation est la suivante:

Allemagne	trois, représentant les grandes villes, les districts et les villes et communes (intégrées dans une association fédérale).
Autriche	deux, représentant les communes et les villes
Arménie	deux, représentant les communes et les conseillers municipaux
Azerbaïdjan	aucune association nationale n'a été créée ⁴ .
Bulgarie	une
Chypre	une
Croatie	une
Danemark	deux, représentant les collectivités locales et les conseils de comté
Espagne	une
Estonie	deux, représentant les villes et les collectivités rurales
Finlande	une
France	dix, représentant les maires, les départements, les régions, les maires des grandes villes, les maires des villes moyennes, les communautés urbaines, les villes, les petites villes, les communautés et les conseillers généraux.
Géorgie	aucune association nationale n'a été créée ⁵ .
Grèce	deux, représentant les "dèmes" et communes et les départements.
Hongrie	sept, dénommées " Association nationale des communes", "Association des collectivités locales hongroises ", " Association nationale des petites communes ", "Association des petites communes "Association des communes", "Association nationale des comitats" et "Association des villages".
Islande	une
Italie	trois, représentant les communes, les provinces et les communautés de montagne
Lettonie	quatre, représentant tous les types de collectivités locales et régionales, les grandes villes, les villes et les communes rurales.
“L'ex-république yougoslave de Macédoine”	une
Luxembourg	une
Malte	une
Norvège	une
Pays-Bas	deux, représentant les communes et les provinces.
Portugal	deux, représentant les paroisses et les communes
République slovaque	– une
République tchèque	– une
Roumanie	six, dont cinq représentant les communes, les villes, les municipalités, les conseils départementaux, groupées dans la Fédération des autorités locales, et les maires des grandes municipalités.
Royaume-Uni	trois, représentant les collectivités locales d'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Écosse.
Slovénie	deux, représentant les communes et les villes
Suède	deux, représentant les communes et les conseils de comtés ⁶ .
Turquie	une

⁴ Le Congrès et l'Association nationale de pouvoirs locaux et régionaux de Norvège espèrent pouvoir, dès janvier 2005, mettre en œuvre une nouvelle activité visant à favoriser la création d'une association nationale de pouvoirs locaux d'Azerbaïdjan.

⁵ Une Association nationale de pouvoirs locaux de Géorgie, a été officiellement créée le 17 décembre 2004 à l'occasion d'un Forum national des autorités locales de Géorgie, organisé dans le cadre de l'activité de coopération du Congrès cofinancée par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

⁶ Elles seront fusionnées à 2005.

Ukraine trois, représentant les villes et communes, les collectivités régionales et locales et les villages et villes, (groupées dans le Congrès des pouvoirs locaux).

68. Ces organisations de représentation des intérêts communs des collectivités locales ont la forme d'associations de droit civil. Dans les pays où il y a plusieurs associations à caractère national, le système de coordination entre elles nous semble quelque peu indéfini, à l'exception des cas d'intégration de plusieurs associations dans une organisation commune (Allemagne – association fédérale; Roumanie – fédération des autorités locales; Ukraine – congrès des pouvoirs locaux). Au Portugal, la coordination entre les associations nationales des paroisses et des communes est à l'essai par le biais de la participation de représentants de l'association des paroisses dans les organes de l'association des communes.

69. Les associations de collectivités locales ont leurs propres statuts, qui doivent garantir la représentativité et la participation de tous les membres. Ce sont les statuts qui établissent le système organique des associations. Malgré des différences, il y a une sorte de structure organique commune comprenant une assemblée générale constituée par les représentants de toutes les collectivités affiliées (organe délibérant), une commission exécutive et un président, élus périodiquement par l'assemblée à la suite des élections locales et du renouvellement de leurs mandats. La plupart des associations disposent d'un bureau administratif et/ou technique dirigé par un secrétaire général.

70. D'une façon générale, les collectivités locales peuvent exprimer individuellement leur volonté sur des questions d'intérêt moins général, non seulement au cours des procédures de consultation, mais aussi de leur propre initiative. Cependant les questions devront concerner, plus ou moins directement, les domaines d'activités des collectivités locales. En pratique les vœux ou les plaintes des collectivités locales sont exprimées par le biais de lettres adressées aux Ministres et de déclarations aux médias, ainsi que par l'intermédiaire des maires au parlement, dans les Etats où existe le cumul de mandats. Ainsi, même les communes qui ne font pas partie des associations de collectivités locales ont la possibilité d'exprimer leur volonté individuelle vis-à-vis des autorités centrales ou régionales.

71. Il convient toutefois de noter que cette possibilité d'expression de la volonté individuelle des collectivités locales n'existe pas en Grèce.⁷

VII. ÉVALUATION DE LA PROCEDURE DE CONSULTATION ET/OU DE NEGOCIATION

VII.1. Bilan de l'application des dispositions de la Charte

72. D'après l'article 4.6, les consultations doivent avoir lieu aux dates et selon les modalités permettant le mieux aux collectivités locales d'avoir une possibilité réelle d'exercer une influence au cours des processus de planification et de décision. La consultation des collectivités locales "en temps utile et de façon appropriée" est donc une obligation dont l'exécution dépend, dans une certaine mesure, de sa nature plus ou moins formalisée.

73. Il est d'ailleurs intéressant de constater, d'après les réponses des experts, que dans les Etats où le principe prévalant est la consultation formelle, l'obligation de consulter les collectivités locales "en temps utile et de façon appropriée" est, en général, exécutée. En Arménie, Croatie, Géorgie,

⁷ Cette question n'a pas été précisée par les experts d'Arménie, de Bulgarie, de Croatie, d'Hongrie, du Royaume-Uni et de République tchèque.

Turquie et Ukraine, l'absence de consultation sur le transfert de compétences, sur la fixation du montant des ressources nécessaires accompagnant les compétences et sur la détermination du montant des ressources inscrites au budget de l'Etat témoigne des limitations de la procédure de consultation et des faiblesses du système d'autonomie locale.

74. Il faut encore souligner qu'il y a une tendance croissante des organes étatiques de consulter les collectivités locales de façon appropriée dans quelques Etats d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Roumanie, République slovaque, Slovénie) dans le cadre de l'approfondissement des changements démocratiques. Par contre, en Azerbaïdjan, Croatie et Géorgie, il y a encore un long chemin à parcourir avant que la consultation des collectivités locales s'effectue "en temps utile et de façon appropriée".

75. À l'exception de l'Autriche et de la Hongrie, la notion de "consultation appropriée" n'a pas encore fait l'objet d'une jurisprudence spéciale. Nonobstant, on doit se rappeler la solide jurisprudence produite dans plusieurs pays (par exemple l'Espagne, la France, le Portugal) sur les effets juridiques généraux de l'absence de consultation dans le cadre de la procédure administrative, ainsi que législative⁸.

76. En Hongrie, le Tribunal Constitutionnel a décidé que l'absence d'un élément obligatoire de la procédure d'approbation d'un acte législatif (par exemple la consultation des collectivités locales) rendait cet acte nul.

77. Dans la grande majorité des Etats les mécanismes de consultation des collectivités locales sont basés sur des procédures légales ou sur une tradition bien ancrée dans les mœurs de la relation politique démocratique entre l'Etat et les communes. Cependant le processus est presque toujours un mécanisme d'échange d'informations et de positions entre les représentants du gouvernement et des collectivités locales, la consultation ne prenant que rarement la nature d'une négociation politique. Ce n'est le cas que dans les rares Etats où les collectivités locales occupent une position dominante dans le système administratif.

78. Les procédures de consultation varient souvent dans les Etats selon les matières envisagées. Néanmoins des procédures de consultation particulières sont prévues surtout en matière de modification des limites et de création de communes (Azerbaïdjan, Chypre, Royaume-Uni, Turquie), de finances locales (Luxembourg, "ex-république yougoslave de Macédoine", Royaume-Uni, Roumanie, Portugal) d'environnement et d'urbanisme (Espagne, Portugal) et de grands investissements et création de parcs industriels (République slovaque).

VII.2. Organes permanents de consultation

79. En principe la consultation des collectivités locales est menée par les services centraux ou déconcentrés des ministères responsables des matières concernées, qui demandent l'opinion des collectivités locales, par le biais de leurs associations ou individuellement. Cependant dans plusieurs Etats la consultation a lieu dans le cadre d'un organe permanent où les collectivités locales sont représentées. Ce sont les cas suivants:

80. **Autriche:** le "comité de consultation" pour les questions financières, composé de représentants du Gouvernement fédéral (3), du Gouvernement du Land (3) et des associations de communes et de

⁸ Au Portugal, le nouveau Code du Travail a été récemment déclaré inconstitutionnel en raison de l'absence de consultation des syndicats.

villes (1 chacune); la Conférence autrichienne sur la planification du territoire, composée de représentants de ces entités; de commissions conjointes, avec des représentants communaux, pour des tâches de défense et de protection civile.

81. **Arménie** : un organe consultatif permanent auprès du Président de la République « Conseil de l'autonomie locale » qui supervise également la mise en œuvre de la législation dans ce domaine .

82. **Azerbaïdjan**: la Commission permanente des affaires régionales et locales du Parlement et le "Centre méthodologique des municipalités", rattaché au Ministre de la Justice.

83. **Estonie**: la Commission de municipalisation, composée de représentants de plusieurs ministères et des associations des collectivités locales, pour les questions concernant les finances, l'éducation, les affaires sociales et la santé.

84. **Espagne**: au niveau national, la Commission nationale de l'administration locale, composée de 10 représentants des collectivités locales et de 10 représentants de l'Etat; au niveau des régions, le Conseil de coopération locale (Communauté Autonome de Murcie), la Commission des collectivités locales de Catalogne et le Conseil local d'Aragón.

85. **Finlande**: le « Conseil consultatif sur l'économie et l'administration des communes » composé de 10 à 14 membres, avec une représentation paritaire des collectivités locales et du gouvernement.

86. **Géorgie**: le "Département de l'administration locale et de la politique régionale de la chancellerie d'Etat devrait développer la consultation, mais il ne représente que les intérêts du gouvernement central.

87. **Luxembourg**: le Conseil supérieur des finances communales, présidé par le Ministre de l'Intérieur et comprenant une représentation paritaire de l'Etat et des communes.

88. **“Ex-république yougoslave de Macédoine”**: le “Conseil de coordination pour la décentralisation”, composé de 17 membres, dont 14 représentent des secrétaires d'Etat. Les trois autres membres représentent l'association nationale des collectivités locales, le secteur de l'intégration européenne et le Secrétariat de la législation. Le « Comité trilatéral », composé de 3 membres représentant le gouvernement, l'association nationale des collectivités locales, et l'Agence de la Fonction Publique, s'occupe de la coordination et de la consultation des collectivités locales sur le processus de formation des fonctionnaires.

89. **Royaume-Uni**: le *Welsh Partnership Council*, composé de membres de l'Assemblée Nationale et des collectivités locales du Pays de Galles, est un organe ayant une fonction de conseil et d'alerte de l'Assemblée Nationale en matière d'administration locale.

90. **Roumanie**: le Comité interministériel pour les relations avec l'administration publique, présidé par le Premier ministre et comprenant le ministre de l'administration et de l'intérieur, le ministre délégué pour l'administration publique, le ministre des finances et le ministre pour la coordination du Secrétariat général du Gouvernement. Participent aux travaux de ce Comité, en tant qu'invités permanents, 3 représentants de la Fédération des autorités locales et 5 représentants de l'Union nationale des conseils départementaux de Roumanie.

91. **Slovaquie**: il y a plusieurs conseils où sont représentées les collectivités locales et régionales : le Conseil gouvernemental pour l'administration publique, le Conseil gouvernemental pour la

politique régionale, le Conseil gouvernemental pour le développement durable et le Conseil gouvernemental pour la législation.

VIII. CONCLUSIONS

92. En guise de conclusions, nous pouvons signaler que les normes de la Charte concernant la consultation des collectivités locales sont appliquées dans la presque totalité des États. Le respect de ces normes pose encore problème dans un certain nombre d'États:

a. En Géorgie, les collectivités locales ne sont consultées ni au cours des processus législatifs et de décisions sur toutes les questions qui les concernent directement (ce qui est en contradiction avec l'article 4.6 de la Charte), ni préalablement pour toute modification des limites territoriales locales (ce qui est contraire à l'article 5 de la Charte).

b. En Arménie, la consultation lors des processus législatifs et de décisions sur toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales est encore rare.

c. En Arménie, Croatie, Géorgie, République tchèque, Turquie et Ukraine, les collectivités locales ne sont consultées ni sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées, ni sur les ressources financières attribuées pour de nouvelles tâches en cas de délégation de compétences (ce qui est contraire à l'article 9.6 de la Charte).

d. En Arménie et Azerbaïdjan, les collectivités locales n'ont pas le droit d'adhérer à une association internationale de collectivités locales (ce qui porte atteinte à l'article 10.2 de la Charte).

93. La deuxième constatation porte sur l'importance des associations représentatives des collectivités locales. Sauf les cas de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie, où elles n'ont pas été encore créées. Dans les autres États, les associations nationales et régionales de collectivités locales jouent un rôle très important dans le processus de protection et de promotion de leurs intérêts communs et de dialogue institutionnel soit avec l'État (ou les *Länder* en Allemagne) soit avec les régions.

94. La dernière remarque porte sur la nature du processus de consultation. En raison de l'importance de ce changement, nous devons signaler que le processus de consultation est devenu de plus en plus une pièce maîtresse de la négociation politique entre l'État (ou les *Länder*) et les collectivités locales. En effet, dans plusieurs États, le processus de consultation a évolué vers un système de négociations entre le gouvernement et les collectivités locales, en établissant de véritables accords institutionnels sur le développement de l'autonomie locale et l'application du principe de la subsidiarité. Cette évolution a renforcé le rôle des collectivités locales dans le cadre de la gestion des affaires publiques et contribue au bon fonctionnement des institutions démocratiques.