

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 384 (2016)¹ Démocratie locale et régionale en France

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#) relative au Congrès des pouvoirs local et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#), selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en France.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la France a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. 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 le 17 janvier 2007.

b. 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. Elle est également partie à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) qu'elle a ratifiée le 14 février 1984. Enfin, le 29 janvier 2013, elle a ratifié le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206). Elle n'a en revanche pas signé la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

c. la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (dite « Commission de suivi »)

a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en France à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Jakob (Jos) Wiene (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M^{me} Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, R, SOC), rapporteurs sur la France, de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en France².

d. la visite de suivi s'est déroulée du 26 au 29 mai 2015 à Paris, Reims, Ay-Champagne et Châlons-en-Champagne. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques telles que le Sénat, le ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction publique, le ministère des Finances et des Comptes publics et le ministère des Outre-Mer ; elle a aussi rencontré des représentants d'institutions judiciaires (la Cour des comptes), du Médiateur et de collectivités locales et régionales. Le programme détaillé de la visite figure en annexe de l'exposé des motifs.

e. la délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les partenaires qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur assistance, leur disponibilité et les informations qu'ils lui ont apportées. La délégation remercie également la délégation française du Congrès et les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la révision constitutionnelle de 2003 qui consacre le principe d'une République française décentralisée et qui résulte d'un long processus de décentralisation initié par les lois de 1982 ;

b. le développement de la coopération entre collectivités territoriales par le biais, par exemple, des associations intercommunales d'intérêts communs et par les Groupements européens de coopération transfrontalière, pratique qui mérite d'être diffusée dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe ;

c. les efforts fournis par la France en matière de financement des collectivités locales, notamment par l'institutionnalisation des taux minimaux pour les ressources propres, qui ont favorisé une plus grande autonomie financière ;

d. les initiatives lancées dans les grandes villes, notamment à Paris, pour favoriser la participation directe des citoyens, avec une budgétisation participative ;

e. la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 qui vise à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, grâce à une compensation financière adéquate, ce qui répond aux exigences posées par l'article 7, paragraphe 2, de la Charte.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. 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, en ce que les régions n'ont pas été consultées préalablement de manière effective au sens de l'article 4, paragraphe 6, combiné à l'article 5 de la Charte ;

b. l'insuffisance de consultation des représentants des collectivités territoriales pour les décisions les concernant directement et la trop faible participation des représentants d'associations de pouvoirs locaux, notamment en matière financière (article 4, paragraphe 6, et article 9, paragraphe 6);

c. le chevauchement de compétences dû en grande partie à la structure complexe des niveaux d'autorités territoriales infranationales, qui explique que de nombreuses petites communes – en particulier dans les zones rurales – n'ont pas la possibilité d'accomplir certaines tâches et sont contraintes de déléguer des responsabilités au niveau intercommunal;

d. la suppression de la clause générale de compétence approuvée par le Sénat le 15 août 2015, ce qui restreint le champ des prérogatives des collectivités locales;

e. la rétrocession de compétences initialement dévolues aux collectivités locales en matière de politique fiscale, vers le niveau national, ce qui aboutit à une recentralisation progressive et à une insuffisance notable des ressources des collectivités par rapport à leurs responsabilités;

f. le système de péréquation actuel qui ne répond pas aux objectifs attendus d'un mécanisme de péréquation, à savoir la redistribution des ressources entre collectivités pour compenser les disparités financières existant entre elles.

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

a. à 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* la modification de leurs limites territoriales (article 4, paragraphe 6, article 5 et article 9, paragraphe 6);

b. à réviser le système de répartition des compétences entre les quatre niveaux d'autorités territoriales infranationales de façon à éviter tout chevauchement de compétences en

renforçant les dispositifs déjà prévus par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (article 4, paragraphe 4);

c. à réviser la législation en vigueur concernant les conditions posées en matière de fiscalité locale et notamment la fixation des taux par les collectivités locales afin de donner plus de latitude à ces collectivités en ce qui concerne leurs ressources propres, et éviter ainsi toute tendance de recentralisation en la matière (article 9, paragraphe 3);

d. à envisager la réintroduction de la clause générale de compétence afin de respecter la complète latitude dont disposent les collectivités locales pour exercer leur initiative pour toute question non exclue de leur compétence par la loi (article 4, paragraphe 2);

e. à réviser le système de péréquation de façon à ce qu'il remplisse effectivement l'objectif de réduction des écarts de ressources entre les collectivités locales et qu'il réponde aux exigences de transparence, en favorisant un système de péréquation interniveauux (article 9, paragraphe 5);

f. à considérer la ratification des articles 3, paragraphe 2, et 7, paragraphe 2, de la Charte, dans la mesure où les dispositions législatives en vigueur en France à cet égard rendent la situation *de lege* conforme aux exigences posées par ces articles.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en France, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2016, 1^{re} séance (voir le document [CG30\(2016\)06-final](#) exposé des motifs), corapporteurs : Jakob (Jos) Wienen, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

2. Ils ont été assistés par le Prof. Nikolaos-Komninos Chlepas, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.