CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

FORUM STATUTAIRE

Rapport
CG-FORUM(2020)02-05final
7 décembre 2020

Original : anglais

Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteur[1] : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)

Résolution 460 (2020) 2
Exposé des motifs 4

Résumé

Le présent document est un commentaire contemporain de l'exposé des motifs de la Charte européenne de l'autonomie locale qui prend en considération trente années d'application par les Etats membres du Conseil de l'Europe, et qui s'appuie largement sur les travaux normatifs et de suivi menés par le Conseil de l'Europe. Il prend notamment en compte les rapports de suivi et les recommandations adoptés par le Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres, les textes pertinents d'autres organes et instances du Conseil de l'Europe, en particulier les recommandations du Comité des Ministres, les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et les recommandations et résolutions de l'Assemblée parlementaire, ainsi que la jurisprudence des tribunaux nationaux des Etats membres dans l'interprétation des dispositions de la Charte. Le Congrès considère ce commentaire contemporain comme un outil pratique pour le Conseil de l'Europe et pour les acteurs nationaux et internationaux, ainsi que pour les universitaires et les chercheurs.

En conséquence, le Congrès invite sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi) à prendre systématiquement en considération ce commentaire contemporain dans ses travaux ; et à poursuivre un dialogue politique avec les autorités nationales, régionales et locales dans le cadre des activités de post-suivi avec tous les Etats membres concernés, sur la base de ce commentaire. En outre, il invite ses membres à s'approprier, utiliser et diffuser le commentaire contemporain comme un outil pertinent offrant à tous les niveaux de gouvernance des lignes directrices actualisées qui peuvent leur permettre de consolider leur culture politique et juridique dans le domaine de l'autonomie locale. Le Congrès demande également à son Bureau de sensibiliser les organes compétents du Conseil de l'Europe à ce commentaire contemporain et à les inviter à le prendre en considération dans leurs travaux relatifs à la démocratie locale.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des socialistes ; Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens.
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RÉSOLUTION 460 (2020)[2]

1. Se référant :

a. à La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985), ci-après « la Charte », en particulier son rapport explicatif ;

b. à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ci-après « le Congrès », et la Charte révisée, adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2020, qui charge le Congrès de veiller à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale dans le cadre de ses activités de suivi ;

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

d. aux textes pertinents d'autres organes et instances du Conseil de l'Europe, en particulier les recommandations du Comité des Ministres, les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et les recommandations et résolutions de l'Assemblée parlementaire ;

e. à la jurisprudence des juridictions internes des États membres interprétant les dispositions de la Charte.

2. Le Congrès :

a. accueille favorablement le commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, comme texte de référence, qui prend en considération trente années d'application de cet instrument par les États membres en Europe et se fonde dans une large mesure sur les travaux normatifs et de suivi menés par le Conseil de l'Europe ;

b. est convaincu que ce document favorise le respect de la Charte, car il la rend facile d'accès et permet de la comprendre de manière actualisée ;

c. considère le commentaire contemporain comme un outil pratique non seulement pour le Conseil de l'Europe, mais aussi pour d'autres acteurs nationaux et internationaux, qu'il s'agisse d'élus nationaux ou locaux, d'institutions, d'administrations et de juridictions d'État, d'associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux, d'organisations de la société civile ou d'autres organisations internationales, d'universitaires et de chercheurs ;

d. invite sa Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi) à :

i. tenir compte systématiquement dans ses travaux du commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte, en particulier dans la préparation des rapports de suivi, lorsqu'elle évalue la mise en œuvre des dispositions de la Charte et du Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe (STCE n° 207) ;

ii. mener un dialogue politique avec les autorités nationales, régionales et locales dans le cadre des activités de post-suivi avec tous les États membres concernés, en s'appuyant sur le commentaire contemporain du rapport explicatif de la Charte ;

e. invite également d'autres structures du Congrès, en particulier sa Commission de la gouvernance, à tenir compte de cette interprétation actualisée dans leurs travaux respectifs, lorsqu'elles doivent faire référence au rapport explicatif de la Charte ;

f. appelle ses membres à s'approprier le commentaire contemporain, à en faire usage et à le diffuser en ce qu'il constitue un outil pertinent qui offre à tous les niveaux de gouvernance et notamment aux autorités et

2. Discussion et adoption par le Forum statutaire le 7 décembre 2020 (voir le document CG-FORUM(2020)02-05, exposé des motifs), rapporteur : Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE).

juridictions nationales des lignes directrices actualisées leur permettant de consolider leur culture politique et juridique dans le domaine de l'autonomie locale. Cet outil les amène également à se doter de mécanismes et de procédures assurant le respect des dispositions de la Charte dans leur travail d'élaboration de lois et de normes qui répondent aux problèmes et aux préoccupations du XXI^{e} siècle ;

g. demande à son Bureau d'informer les organes concernés du Conseil de l'Europe au sujet de ce commentaire contemporain et de les inviter à en tenir compte dans leurs travaux liés à l'autonomie locale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

Préambule 5
Article 1 8
Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale 9
Article 3 – Concept de l'autonomie locale 11
Article 4 – Portée de l'autonomie locale 16
Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales 25
Article 6 –Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales 27
Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local 29
Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales 32
Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales 36
Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales 46
Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale 50
Article 12 – Engagements 52
Article 13 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte 54
Article 14 – Communication d'informations 56
Article 15 – Signature, ratification, entrée en vigueur 57
Article 16 – Clause territorial 57
Article 17 – Dénonciation 57
Article 18 – Notifications 58

COMMENTAIRE CONTEMPORAIN DU CONGRÈS SUR LE RAPPORT EXPLICATIF DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Préambule

Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte[3],

1. Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

2. Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif ;

3. Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ;

4. Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ;

5. Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement ;

6. Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen ;

7. Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ;

8. Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission,

Sont convenus de ce qui suit :

Rapport explicatif

Le préambule énonce les principes fondamentaux sur lesquels repose la Charte. Ces principes sont, essentiellement :

- *la contribution vitale de l'autonomie locale à la démocratie, à une administration efficace et à la décentralisation du pouvoir ;*
- *le rôle important des collectivités locales dans la construction de l'Europe ;*
- *la nécessité pour les collectivités locales d'avoir un statut démocratique et de bénéficier d'une large autonomie.*

3 Les paragraphes du préambule ont été numérotés dans le seul but de faciliter le présent commentaire.

Commentaire contemporain

1. Le préambule de la Charte, de même que celui de tout instrument juridique, introduit formellement les articles du texte en question. Malgré certaines divergences d'opinions concernant le poids qu'il convient d'accorder à un préambule en matière d'interprétation et d'autorité juridiques, l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités reconnaît la valeur juridique du préambule comme partie intégrante du « contexte » des traités. Partant, tout préambule relève du « texte » de son traité et peut donc être fréquemment cité comme preuve de l'« objet et [du] but » de celui-ci. On ne saurait en conséquence rejeter sommairement le préambule de la Charte au prétexte qu'il constitue une simple introduction formelle ; au contraire, ses dispositions doivent être perçues comme une source importante d'interprétation de ses dispositions.

2. Selon son libellé, le préambule de la Charte poursuit trois objectifs : symbolique, explicatif et juridique. D'un point de vue symbolique, il rappelle les valeurs qui sous-tendent le texte, en premier lieu la démocratie. Toutefois, l'objectif principal du préambule revêt un caractère explicatif : il expose les raisons de l'adoption de la Charte et en souligne les principes essentiels. Une seule de ces dispositions peut être considérée comme « matérielle », puisqu'elle établit un droit qui n'est pas mentionné dans la Charte, à savoir « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques ». Cette dimension a été mise en œuvre de manière détaillée dans le cadre du Protocole additionnel de la Charte (voir ci-dessous).

3. Le préambule est structuré en dix considérants. Le premier reprend une déclaration commune à la quasi-totalité des traités. Il rappelle que (à la différence de certains autres instruments du Conseil de l'Europe ouverts aux États non-membres) les États signataires doivent déjà être membres de l'Organisation[4]. Le deuxième considérant fait référence à l'article 1 du Statut du Conseil de l'Europe et rappelle les objectifs de l'Organisation lors de sa création le 5 août 1949. Il démontre le lien entre l'autonomie locale et lesdits objectifs. Ledit lien a été souligné dès les premières initiatives visant à renforcer les collectivités locales en Europe, peu après la seconde guerre mondiale[5]. D'autre part, ce considérant indique que le but du Conseil de l'Europe est de « réaliser une union plus étroite entre ses membres ».

4. Le troisième considérant se concentre sur les méthodes préconisées pour instituer l'« union plus étroite » recherchée, à savoir essentiellement la conclusion « d'accords dans le domaine administratif ». Le terme « accords » dans ce contexte désigne les traités ou conventions internationaux et l'administration publique locale relève clairement du « domaine administratif »[6]. Comme précisé dans les paragraphes suivants, la Charte vise l'organisation administrative des États membres, lesquels sont priés d'appliquer les principes énoncés en vue d'établir un système administratif décentralisé. Par conséquent, la Charte elle-même constitue l'un de ces « accords ».

5. Dans le même ordre d'idées, le préambule ne cesse d'affirmer que « les autorités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique ». Il rappelle le lien entre l'autonomie locale et la démocratie, lequel doit être considéré comme le « noyau » de cet instrument. Fondée sur une approche préconisant la décentralisation, la Charte part du principe que la démocratie locale est l'une des pierres angulaires de la démocratie dans son ensemble. C'est pourquoi elle n'a de cesse d'invoquer les objectifs fondateurs du Conseil de l'Europe : les collectivités locales sont considérées comme l'un des principaux axiomes de la démocratie, laquelle constitue la raison d'être de l'Organisation.

6. Le cinquième considérant du préambule établit un droit qui n'est mentionné nulle part ailleurs dans les articles de la Charte : « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques ». En fait, la Charte mentionne uniquement les collectivités locales à l'exclusion des citoyens locaux. Ce droit a en fait été mis en œuvre plus tard dans le cadre du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, lequel est entré en vigueur le 1er juin 2012 (voir plus bas). En outre, le préambule considère que, même si le droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques peut être exercé à n'importe quel niveau de gouvernement, c'est le niveau local qui paraît le plus approprié.

---

4 Une proposition visant à ouvrir la signature de la Charte aux États non membres a été formulée dans la Recommandation 218 (2007) *Ouverture de la Charte européenne de l'autonomie locale à l'adhésion de la Communauté européenne et des États non membres du Conseil de l'Europe*. Cependant, elle n'a jamais été suivie d'effet.

5 Voir le rapport de 1953 de la Commission de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux (de l'APCE) exposant les conclusions d'une enquête consacrée aux organes nationaux ou internationaux s'intéressant aux collectivités locales afin d'examiner le meilleur moyen d'aider ces entités, ainsi que les collectivités locales elles-mêmes, à propager l'idée européenne (doc. 210 du 23 septembre 1953).

6 À cet égard, la version française est plus explicite que la version anglaise qui utilise la formule « *agreements in the administrative field* ».

7. Le sixième considérant mentionne les collectivités locales comme des organismes administratifs investis de responsabilités spécifiques et constituant à ce titre l'un des outils propices à une administration efficace proche des citoyens. Le septième considérant introduit l'expression « autonomie locale » qui revient abondamment dans la Charte et qui souligne l'« autonomie » de ces entités, de manière à éviter toute confusion éventuelle avec les instances locales relevant de l'administration centrale. Dans cette perspective, le concept d'« autonomie locale », tel qu'il est défini dans le préambule, renferme à la fois l'idée de démocratie locale et celle de décentralisation.

8. Le dernier considérant du préambule résume une fois de plus les grands principes développés par la Charte : d'une part, la démocratie locale entendue comme l'existence d'organes de décision locaux « démocratiquement constitués » (voir l'article 3.2) ; d'autre part, l'autonomie locale perçue comme la « latitude » dont disposent les entités locales pour exercer leurs responsabilités (voir les articles 3.1, 4 et 9). Il convient de noter à ce propos que ledit considérant est le seul endroit de la Charte où la version anglaise du texte utilise le mot « *autonomy* ».

9. La dernière phrase du préambule (« *Sont convenus de ce qui suit »)* renvoie au premier paragraphe (« *Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte* ») et souligne qu'il s'agit d'une convention internationale contraignante. Les autres options envisageables (à savoir une simple déclaration de principes ou un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme) ont en effet été rejetées par les rédacteurs de la Charte, de sorte que l'objectif d'élaboration d'une charte indépendante et distincte de la Charte européenne, semblable sous de nombreux aspects à la Charte sociale européenne, a été réalisé dans le cadre de l'adoption de la Résolution 126 (1981)[7]. La question de la nature juridique de la Charte a finalement été examinée par la Conférence des ministres responsables des collectivités locales tenue à Rome du 6 au 8 novembre 1984[8].

10. Comme indiqué ci-dessus*,* la participation des citoyens à la vie politique au niveau local est fortement encouragée par la Charte, dont le préambule explique « *que c'est au niveau local que ce droit [de participation aux affaires locales] peut être exercé le plus directement* ». Ledit droit est également mentionné à l'article 3.2 qui se réfère « *aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens* ». L'article 5 relatif à la modification des limites territoriales locales prévoit également que « *les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum* ». Ce droit a été renforcé par le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, adopté le 16 novembre 2009 lors de la Conférence des Ministres à Utrecht et officiellement entré en vigueur le 1er juin 2012, c'est-à-dire le jour de sa huitième ratification.

11. D'autres documents précédents du Congrès avaient déjà exploré le droit des citoyens de participer aux affaires des collectivités locales, notamment dans le cadre de référendums locaux[9]. Le Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales rappelle que celui-ci s'appuie sur le préambule de ladite Charte. Selon ce rapport « … il a été estimé que la Charte, qui oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales, devrait aussi donner aux États membres parties à la Charte la possibilité d'étendre le champ de leurs obligations légales internationales pour y intégrer certains droits des citoyens au niveau local ».

7 Voir la Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie locale et son exposé des motifs (rapport *Harmegnies*), CPL(16)6, 21 septembre 1981, et plus particulièrement la page 11 de ce document.

8 Sur la question de la forme juridique que devrait revêtir la Charte, une majorité de ministres s'est prononcée en faveur d'une Convention, seule une minorité soutenant le recours à une simple recommandation.

9 Voir : Recommandation R(96)2 du Comité des Ministres aux États membres *concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local* ; Recommandation (2001)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la *participation des citoyens à la vie publique locale* ; Recommandation 113 (2002) sur les *relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale).*

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

Rapport explicatif

L'article 1 exprime l'engagement général des Parties à respecter les principes de l'autonomie locale énoncés à la partie I de la Charte (articles 2-11), dans la mesure prescrite par l'article 12.

Commentaire contemporain

12. Cet article mentionne l'engagement des Parties à observer les principes de l'autonomie locale exposés dans la partie I de la Charte (articles 2 à 11) dans la mesure prescrite par l'article 12. Il consacre par conséquent le concept d'acceptation « à géométrie variable » des principes fondamentaux de la Charte (voir ci-dessous). Par conséquent, il n'existe aucun moyen général ou universel de ratifier ce traité international. En revanche, la partie II de la Charte doit être acceptée dans son intégralité par toutes les « Parties » à la Convention, à savoir les États souverains membres du Conseil de l'Europe (voir le préambule) ayant signé et ratifié ce traité[10]. Par conséquent, conformément à son article 15.1, les États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe ne peuvent ni signer ni accepter la Charte[11].

13. Au-delà de la formulation apparemment simple de cet article introductif, la disposition traite d'un élément important de la Charte. Les Parties « s'engagent à se considérer comme « liées »[12] par cet instrument, ou du moins par certains de ses articles fondamentaux. Le recours à l'adjectif « liées » revêt une importance cruciale : les Parties sont tenues de respecter la Charte et de l'appliquer fidèlement. La Charte en sa qualité de traité international de portée régionale est un instrument contraignant comme tout autre traité. En conséquence, les Parties qui ratifient la Charte sont tenues — en vertu du principe établi du droit international selon lequel « *pacta sunt servanda* » — de respecter les engagements ainsi souscrits de la manière prévue par la Convention de Vienne sur le droit des traités (1968).

14. La Charte n'est pas qu'un document d'orientation, une recommandation diplomatique ou une déclaration politique, mais un véritable traité international multilatéral contraignant. Son libellé est limpide et ne revêt pas un caractère purement exhortatif comme c'est le cas d'autres traités internationaux[13]. Cette interprétation de la Charte est notamment renforcée par les débats et les modalités d'approbation de cet instrument au sein du « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux » (l'ancien Congrès), dont les membres avaient rejeté l'idée d'élaborer un simple document de politique générale et explicitement adopté l'idée de produire un véritable traité international[14]. Cette interprétation est d'ailleurs corroborée par le préambule de la Charte (voir ci-dessus).

15. Le Congrès s'est intéressé à la question fondamentale de la nature juridique de la Charte en plusieurs occasions[15]. Ainsi, dans sa Recommandation 395 (2017) et le rapport explicatif[16], il n'a pas manqué de souligner que « la Charte, en tant que traité international ratifié par 47 États membres du Conseil de l'Europe, a force de loi et devrait s'appliquer directement dans les États membres, chacun selon sa tradition juridique »

10 Le processus de signature et de ratification de la Charte a été officiellement lancé le 15 octobre 1985 et s'est achevé le 23 octobre 2013, lorsque Saint-Marin a déposé son instrument de ratification. Depuis 2013, par conséquent, tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé et ratifié la Charte.

11 Voir la note de bas de page 2.

12 En anglais : « undertake to consider themselves bound ».

13 Comme « les parties s'efforceront, le cas échéant ou si possible, de respecter les principes de la Charte » ou toute autre formule du même type.

14 Le statut de « Convention » résulte de la Résolution 126 (1981). Les tentatives antérieures d'élaboration de principes d'autonomie locale, comme la Résolution 64 (1968) et la Recommandation 615 (1970), revêtaient la forme de simples déclarations de principes.

15 Voir : Recommandation 39 (1998) 1 sur l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des États l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale, ainsi que le rapport « L'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnancement juridique des États l'ayant ratifiée et la protection légale de l'autonomie locale » – CPL (4) 7 partie II ; ainsi que la Résolution 331 (2011) : *La Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne des États* – CPL (21) 2.

16 Discutée et adoptée par le Congrès le 28 mars 2017, 1re séance [voir le document CG32(2017)19, rapport explicatif], corapporteurs : S. DICKSON, Royaume-Uni (R, ILDG) et L. VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

et de déplorer « la tendance à refuser l'applicabilité directe de la Charte, qui constitue l'une des causes premières des problèmes récurrents dans les États membres du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et régionale ». Dans le même texte, le Congrès a ensuite invité les autorités des États membres à « prendre toutes mesures nécessaires pour garantir que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans leur ordonnancement juridique interne et en particulier à ce qu'elle soit dûment prise en considération dans les procédures judiciaires.

16. L'effet contraignant de la Charte, proclamé dans cette disposition fondamentale, garantit sa pertinence juridique et son efficacité. Cet effet contraignant entraîne de multiples conséquences pour les Parties. Premièrement, toute Partie ratifiant la Charte s'engage à promouvoir et effectuer les réformes législatives ou institutionnelles requises pour que les principes de cet instrument soient correctement inscrits dans son système juridique (voir l'article 2). Il s'agira, entre autres, de modifier la législation interne relative aux collectivités locales, voire (ce qui est plus souhaitable) la Constitution afin d'y introduire lesdits principes (article 2).

17. Deuxièmement, une fois ces principes correctement « inscrits » dans le système juridique et le paysage politique du pays considéré, les autorités nationales (principalement les pouvoirs législatif et exécutif) sont tenues de veiller à leur respect et à leur application. En conséquence, elles ne sauraient les abroger, les supprimer ou les mettre à mal.

18. Enfin, l'effet contraignant de la Charte devrait être garanti par la possibilité pour les collectivités locales d'introduire un recours juridique efficace afin de défendre correctement, si besoin est, l'exercice de leurs droits et compétences (voir l'article 11).

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

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

Rapport explicatif

Cet article dispose que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs.

Considérant l'importance de ce principe, il est souhaitable, de plus, qu'il soit inclus dans le texte fondamental régissant l'organisation de l'État, c'est-à-dire la Constitution. Il a toutefois été reconnu que dans les pays dans lesquels la procédure d'amendement de la Constitution nécessite l'approbation d'une majorité spéciale du Parlement ou celle de l'ensemble de la population exprimée par voie de référendum, il pourrait ne pas être possible de s'engager à consacrer le principe de l'autonomie locale dans la Constitution. Il a été reconnu, par ailleurs, que les pays qui n'ont pas de constitution écrite, mais des dispositions de caractère constitutionnel contenues dans divers documents et sources pourraient éprouver des difficultés particulières ou même se trouver dans l'impossibilité de prendre cet engagement.

Il faut également tenir compte du fait que dans les pays à structure fédérale les pouvoirs locaux peuvent être réglementés par les États fédérés plutôt que par le gouvernement central de la fédération. La présente Charte n'affecte en aucune manière, en ce qui concerne les États fédéraux, la répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés.

Commentaire contemporain

19. L'article 2 ouvre la partie reprenant les dispositions « de fond » de la Charte (partie I). Il revêt donc une valeur fondatrice et symbolique dépassant son caractère normatif, comme en conviennent les Parties elles-mêmes, lesquelles adhèrent toutes à ses dispositions dans la mesure où il n'est pas possible de faire la moindre réserve la concernant (voir l'article 12). Quant à son caractère contraignant, cette disposition exige que le principe de l'autonomie locale soit reconnu au niveau national d'une manière « explicite », c'est-à-dire dans le droit écrit (« législation »). Les conséquences pratiques et opérationnelles de cette reconnaissance peuvent être pleinement comprises à la lumière de l'article 11, selon lequel les « principes d'autonomie locale

qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne » sont protégés par un droit de recours juridictionnel accordé aux collectivités locales (voir ci-dessous).

20. Cet article soulève trois grandes questions d'interprétation. La première porte sur le sens de la notion de reconnaissance du principe de l'autonomie locale ; la deuxième sur les sources de droit interne dans lesquelles le principe doit être entériné ; et la troisième sur la relation entre ces règles et la Charte.

21. Tout d'abord, l'expression « autonomie locale » représente l'essence même de la Charte. En conséquence, elle doit être interprétée de manière systématique, notamment en tenant compte du sens qui se dégage des articles 3 (Concept de l'autonomie locale) et 4 (Portée de l'autonomie locale). L'autonomie locale est donc un concept multidimensionnel qui englobe tous les aspects couverts par la Charte.

22. L'article 2 oblige les Parties à reconnaître « le principe » de l'autonomie locale. Le recours à ce terme permet d'introduire une distinction entre « principes » et « règles », laquelle est largement reconnue au niveau national après avoir été forgée par les juristes et les Cours constitutionnelles. Par conséquent, une Partie doit être considérée comme se conformant à l'article 2 dès lors qu'elle reconnaît par écrit les éléments fondamentaux de l'autonomie locale dans des règles écrites, sans qu'une réglementation détaillée soit nécessaire. Reste donc à savoir quels sont ces « éléments fondamentaux ». Dans cette perspective, le préambule et l'article 3 de la Charte jouent un rôle clé. Tous deux se réfèrent aux aspects de l'autonomie locale ayant toujours été considérés comme des caractéristiques essentielles de ce concept dans la tradition européenne moderne. Comme le reconnaît le préambule de la Charte, lesdits éléments sont les suivants :

a. « des collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués » ;
b. « bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences » ;
c. ainsi qu'« aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ».

Par conséquent, aux fins d'évaluation de la conformité à l'article 2, il convient de vérifier non seulement la reconnaissance formelle du principe dans la législation interne, mais aussi la présence desdits éléments fondamentaux dans les textes de loi pertinents.

23. Quant aux sources de droit dans lesquelles le principe de l'autonomie locale doit être consacré, la Charte prévoit un double niveau de reconnaissance. Le premier repose sur la « législation interne », un concept qui doit être interprété comme équivalent à des textes de loi d'origine parlementaire (« lois » » ou « règlements »). La législation doit être interprétée de manière stricte et formelle en se référant aux sources primaires édictées par le Parlement, ou leur équivalent, sans possibilité d'invoquer des sources situées plus bas dans la hiérarchie des normes (par exemple des règlements administratifs), afin de satisfaire aux exigences de l'article 2. Ce niveau de reconnaissance est obligatoire. Le deuxième niveau consiste en la reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans la Constitution, une mesure considérée comme « souhaitable [de plus] » par le rapport explicatif ; pourtant ladite mesure doit être mise en œuvre « autant que possible », c'est-à-dire dans les cas où le pays concerné dispose d'une Constitution écrite ou d'un consensus politique. Parmi les différentes formes de Constitutions écrites, les Constitutions « rigides » (c'est-à-dire celles qui ne peuvent être modifiées que par une procédure spéciale reposant sur des majorités qualifiées) devraient être considérées comme la source du droit répondant le mieux à l'objectif de stabilisation du principe de l'autonomie locale. Toutefois, le rapport explicatif admet que cela peut poser problème dans certains pays et par conséquent qu'« il pourrait ne pas être possible de s'engager à consacrer le principe de l'autonomie locale dans la Constitution ».

24. L'historique de la rédaction de cette disposition montre que la référence à la « législation interne » ne figurait pas dans le projet de Charte de 1981, lequel se contentait d'affirmer que « [l]e principe de l'autonomie locale doit être reconnu constitutionnellement ». L'utilisation de l'article « constitutionnellement » au lieu du substantif « Constitution » était considérée comme suffisante pour tenir compte des pays dont le droit constitutionnel ne repose pas sur un texte écrit unique, ainsi que de la situation particulière des États fédéraux dans lesquels la question de l'autonomie locale est réglementée par les Constitutions des États fédérés[17].

17 Voir : l'article 1 du projet de Charte de 1981 (Résolution 126 (1981) de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe), le paragraphe 1 de la Résolution 64 (1968)1 *Déclaration de principes sur l'autonomie locale*, et le paragraphe 6.2 de la Recommandation 615 (1970)1 Déclaration de principes sur l'autonomie locale de l'Assemblée parlementaire, selon lequel « [l]e principe de l'autonomie locale doit figurer dans la Constitution de chaque État ». Il est également fait mention de la Constitution dans la Charte européenne des libertés communales de 1953 considérée comme l'ancêtre de la Charte : « Les libertés communales doivent être définies par la Constitution et garanties par le droit de recours des communes devant des organismes juridictionnels indépendants ».

25. La troisième et dernière question soulevée par l'article 2 tient au statut juridique de la Charte et à sa relation avec les règles nationales. Comme indiqué dans le préambule et à l'article 1, la Charte est un document contraignant : en sa qualité de traité international, elle a force de loi et doit être appliquée fidèlement par les Parties. Cela implique qu'elle soit prise en compte par toutes les sources de droit internes, y compris la Constitution. Par conséquent, la Charte ne saurait être perçue uniquement comme un texte juridique censé être appliqué par les tribunaux (article 11), mais aussi comme un guide censé orienter les travaux du législateur et, à terme, mener à la révision de la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Rapport explicatif

Cet article définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale telles qu'elles doivent être entendues aux fins de la Charte.

Paragraphe 1

La notion de « capacité effective » contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement. L'inclusion du membre de phrase « dans le cadre de la loi » reconnaît le fait que ce droit et cette capacité peuvent être définis de plus près par le législateur.

« Sous leur propre responsabilité » souligne que les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures.

Il n'est pas possible de définir avec précision les affaires que les collectivités locales doivent être habilitées à régler et à gérer. Les expressions telles que « affaires locales » et « leurs propres affaires », jugées trop vagues et difficiles à interpréter, ont été rejetées. Les traditions des États membres en ce qui concerne les affaires considérées comme relevant des collectivités locales diffèrent considérablement. En réalité, la plupart des affaires ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ce domaine peuvent varier selon les pays et selon les époques et même être réparties entre différents niveaux de gouvernement. En limitant les collectivités locales aux questions dépourvues d'implications plus larges, on risquerait de les reléguer dans un rôle marginal. Il est, en revanche, accepté que les pays souhaitent réserver au gouvernement central certaines fonctions telles que la défense nationale. L'intention de la Charte est que les collectivités locales aient une vaste gamme de responsabilités de nature à être exercées au niveau local. La définition de ces responsabilités fait l'objet de l'article 4.

Paragraphe 2

Les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées. Ce principe est en conformité avec l'importance primordiale que le Conseil de l'Europe attache aux formes démocratiques de gouvernement.

Ce droit implique normalement l'existence d'une assemblée représentative avec ou sans organes exécutifs subordonnés, mais les formes de démocratie directe restent possibles là où elles sont prévues par la loi.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

26. Cette disposition définit le contenu et l'objet de l'autonomie locale. Les titulaires des droits ne sont pas les citoyens locaux, mais les collectivités locales, à savoir des entités publiques territoriales dotées de leur propre personnalité juridique, ainsi que du pouvoir de prendre des décisions et de les faire appliquer. Ces collectivités doivent revêtir les caractéristiques d'organes démocratiques au sens de l'article 3.2. Les bénéficiaires de la Charte englobent différents types de collectivités locales et ne se limitent pas au niveau le plus bas ou « local » de l'organisation territoriale puisqu'ils peuvent notamment englober des collectivités « régionales » (voir l'article 13). Par conséquent, la notion de « collectivité locale » (mentionnée 36 fois dans le texte de la Charte) doit être comprise et interprétée au sens large. Elle inclut différents types d'entités telles que les communes urbaines et rurales, les villes ayant le statut de comté et les capitales dotées d'un statut particulier, les entités supracommunales ou provinciales (*provincie*, comtés, *Kreise*, départements, etc.).

27. Ces collectivités locales (et éventuellement régionales, voir ci-dessous l'article 13) jouissent d'un droit légal à l'autonomie, y compris le pouvoir de réglementer et de gérer une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt des populations locales. Ce droit légal est pleinement protégé par la Charte (voir l'article 11 : Droit de recours juridictionnel). Les collectivités locales doivent aussi être en mesure d'exercer effectivement ce droit légal à l'autonomie par les moyens institutionnels et réglementaires appropriés prévus dans d'autres articles de la Charte (article 9 : Ressources financières adéquates ; article 6 : Ressources organisationnelles et humaines, etc.)

28 Toutefois, l'autonomie locale ne s'applique pas nécessairement à l'ensemble des collectivités locales présentes dans un pays, car les autorités nationales, en ratifiant la Charte, peuvent priver certaines d'entre elles de la jouissance de tout ou partie de ce droit (voir, ci-dessous, le commentaire de l'article 13).

29. Par ailleurs, le droit à l'autonomie locale n'est ni absolu ni illimité ; il doit en effet s'exercer « *dans le cadre de la loi* » : une formule qui ne figurait pas dans le projet de Charte de 1981[18] et qui résulte d'une proposition de la délégation britannique. Ce libellé démontre clairement que le droit légal et la capacité réelle des collectivités locales à l'autonomie peuvent être définis plus étroitement par la législation interne, conformément, bien entendu, aux dispositions de la Charte.

30. Les collectivités locales devraient se voir reconnaître le droit et la capacité « de régler et gérer » les affaires publiques. Par conséquent, elles ne sauraient se contenter de gérer ou de s'occuper desdites affaires, mais devraient également pouvoir « les régler », c'est-à-dire promulguer des ordonnances et des règlements locaux. On ne saurait en déduire pour autant que la Charte impose l'octroi d'un certain degré d'autonomie réglementaire aux collectivités locales. Il appartient au législateur national de définir le niveau de cette autonomie normative et des conditions procédurales et/ou de fond de l'exercice de leurs pouvoirs normatifs originaires ou délégués. Toutefois, une privation complète du pouvoir de réglementation irait à l'encontre de la Charte.

31. Par ailleurs, les collectivités locales doivent exercer leurs pouvoirs « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations ». Par conséquent, elles ne peuvent pas se contenter d'agir simplement en tant qu'agents d'autorités supérieures. Elles ont le loisir de fixer leurs propres priorités politiques et d'élaborer des stratégies et des politiques publiques dans l'intérêt de la population locale. Les collectivités locales ne sont pas responsables devant les autorités supérieures de leurs décisions adoptées dans le cadre de la loi, mais elles sont politiquement responsables devant les citoyens locaux. Par conséquent, la défense de l'intérêt général local constitue l'une des principales tâches revenant à ces collectivités.

32. En vertu de la Charte, les collectivités locales doivent régler et gérer « une part importante des affaires publiques ». Dans le cadre de la rédaction de cet instrument, des expressions telles que « les affaires locales » ou « leurs propres affaires » ont été rejetées comme trop vagues et difficiles à interpréter. Les questions relevant du domaine naturel ou intrinsèque des collectivités locales varient considérablement selon les traditions des États parties. Ainsi, dans certains pays, l'enseignement primaire et secondaire, ainsi qu'une partie des soins de santé publics, est de la responsabilité des collectivités locales, tandis que dans d'autres pays ces mêmes services relèvent de l'État ou du gouvernement central. En réalité, la plupart des affaires

18 Résolution 126 (1981) sur les principes de l'autonomie locale, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les principes de l'autonomie locale. Ce texte a été discuté et adopté le 29 octobre 1981, lors de la 3e Session (voir le document CPL(16)6, partie I, projet de résolution présenté par la Commission des structures des finances locales, rapporteur : M. L. Harmegnies).

ont des implications à la fois locales et nationales, et les compétences associées peuvent varier d'un pays à l'autre, selon les traditions et le cadre constitutionnel du pays considéré.

33. Limiter le domaine d'action des collectivités locales aux questions n'ayant pas de répercussions plus larges risquerait de cantonner ces entités à un rôle marginal, mais il est admis que les Parties peuvent souhaiter réserver certaines fonctions (telles que la défense nationale ou la police criminelle) au gouvernement central. Ainsi, la Charte accorde une certaine marge d'appréciation aux États afin de fixer « le cadre de la loi » et d'identifier le domaine d'action des collectivités locales. Cependant, la Charte souligne que la partie des affaires publiques gérée par les collectivités locales doit être « importante » et non résiduelle. En d'autres termes, les entités locales ne devraient pas être cantonnées à des tâches secondaires et à des missions de routine, mais exercer un éventail de responsabilités leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques locales véritables et pertinentes au profit de la population locale (dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la culture et l'éducation, les infrastructures de base, le développement urbain, le logement, la gestion des transports, etc.).

34. Dans son rapport intitulé « Problèmes récurrents »[19] adopté en 2017, le Congrès faisait part de ses préoccupations concernant les compétences limitées conférées aux collectivités locales dans plusieurs pays et, notamment, l'absence de véritables fonctions d'administration locale : une situation menant à la limitation du domaine d'action de ces entités et de la qualité des services qu'elles peuvent assurer dans l'intérêt des citoyens.

35. De plus, aucune collectivité locale n'est en mesure de régler et gérer efficacement « une part importante des affaires publiques » dès lors qu'elle est trop petite et/ou ne dispose pas des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat. En pareil cas en effet, la collectivité jouira d'un « droit » sur le plan juridique, mais n'aura pas la « capacité » réelle d'agir comme l'exige la Charte. Par conséquent, des fusions de communes/municipales peuvent s'avérer souhaitables (dans le respect des règles relatives à la modification des limites territoriales, voir l'article 5). Une autre possibilité consiste à recourir à la coopération intercommunale pour la fourniture de services communs (article 10.1).

36. Finalement, il convient de souligner que « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer … une part importante des affaires publiques* » introduit de toute évidence une obligation correspondante pour l'État. Plus précisément, ce dernier doit garantir aux collectivités locales :

a. un statut du personnel des collectivités locales permettant un recrutement de qualité reposant sur les principes du mérite et de la compétence (article 6.2) ;

b. un statut des élus locaux assurant « le libre exercice de leur mandat » (article 7.1) ;

c. le droit « à des ressources propres suffisantes » (article 9.1), « proportionnées [à leurs] compétences » (article 9.2), dont « une partie au moins » doit provenir « de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (article 9.3).

Paragraphe 2

37. L'article 3.2 représente la principale projection du principe démocratique dans les articles de la Charte. Le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées. Cette autonomie n'implique pas un simple transfert de pouvoirs et de responsabilités des autorités centrales à une collectivité locale. Elle exige également que cette dernière exprime, directement ou indirectement, la volonté de la population locale. Par conséquent, les deux paragraphes de l'article 3 sont étroitement liés : l'« autonomie locale » est définie en termes de « démocratie locale ». Le paragraphe 2 aide également à comprendre comment déterminer les intérêts de la population locale, à savoir en consultant cette dernière par le biais d'une prise de décision démocratique.

38. En établissant le principe de la démocratie locale, le paragraphe 2 crée un rapport étroit avec l'article 7 qui énonce les conditions dans lesquelles les élus locaux exercent leurs fonctions. Parmi lesdites conditions, outre le principe de compensation financière (article 7.2) et l'exigence de dispositions légales définissant les règles d'incompatibilité de certaines fonctions et activités avec le mandat d'élu local (article 7.3), la référence dans l'article 7.1 à l'exercice libre du mandat d'élu local revêt une importance déterminante.

19 Commission de suivi, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016), 28 mars 2017.

39. L'interprétation conjointe des articles 3.2 et 7.1 à la lumière du préambule de la Charte permet de déduire un ensemble important de principes relatifs à « la démocratie locale ». Tout d'abord, l'option en faveur d'une démocratie représentative au niveau local dans laquelle le pouvoir de décision est exercé par des conseils ou assemblées directement élus par la population. L'assemblée représentative est en effet l'organe compétent pour traiter des questions de la plus haute importance pour la collectivité locale, s'agissant par exemple des affaires budgétaires ou fiscales[20]. En vertu dudit principe, « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques » mentionné dans le préambule s'exerce principalement au niveau local par le biais d'élus locaux. Par conséquent, les élections locales jouent un rôle clé dans la démocratie locale. Les élus locaux doivent être désignés au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel[21]. En vertu de cette disposition, l'élection indirecte ou à plusieurs niveaux de conseils ou d'assemblées locaux est incompatible avec la Charte. Le contenu de ce droit à la participation est défini de manière plus détaillée dans le Protocole additionnel qui tient compte des deux formes de participation :

a. en qualité d'électeur ou de candidat à des élections locales ;
b. dans le cadre de procédures de consultation, de référendums locaux et de pétitions.

40. Deuxièmement, par rapport à la démocratie représentative, la démocratie directe joue un rôle complémentaire (et non substitutif). En vertu de l'article 3.2, que l'élection au suffrage direct des élus locaux ne doit aucunement porter préjudice « au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens ». La Charte laisse donc explicitement la porte ouverte à la démocratie directe dans les pays où cette pratique fait partie de l'identité nationale.

41. Troisièmement, en ce qui concerne la structure des collectivités locales, la Charte ne privilégie aucune option organisationnelle et laisse au législateur national le soin de trancher. La Charte se contente de mentionner le rôle central imparti aux conseils et assemblées élus[22]. Elle ne mentionne ni la nécessité de disposer d'organes exécutifs ni les modalités de désignation de ces derniers et se contente d'affirmer que les conseils ou assemblées composés de membres élus peuvent « disposer d'organes exécutifs responsables devant eux »[23].

42. Du point de vue interprétatif, le principal problème tient à ce que les organes exécutifs sont définis comme « responsables » devant les conseils ou assemblées composés de membres élus. L'interprétation de la notion de « responsabilité » revêt des conséquences importantes pour la forme locale de gouvernement. Tout d'abord, on peut considérer que la responsabilité n'implique pas que l'organe exécutif doive être élu par le conseil ou l'assemblée. Le maire élu au suffrage direct, phénomène qui s'est répandu dans toute l'Europe au cours des dernières décennies, était largement imprévisible en 1985. Par conséquent, d'aucuns soutiennent que cette disposition de la Charte ne s'applique pas aux maires désignés de la sorte, puisque les intéressés ne sauraient être décrits comme des organes exécutifs « du conseil local ». De toute façon, en 2002 et 2004 le Congrès a déclaré que l'article 3.2 laisse la porte ouverte à l'élection directe de l'exécutif[24].

43. D'autre part, cette notion de « responsabilité » soulève de nombreuses inquiétudes tenant à la possibilité pour le gouvernement central ou régional de nommer l'organe exécutif local en vertu d'une tradition en vigueur dans certains pays. En ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité des organes exécutifs désignés, la législation interne devrait prévoir des procédures permettant à l'assemblée de révoquer l'organe exécutif (c'est-à-dire de provoquer sa démission ou sa révocation)[25].

44. Dans tous les cas, la primauté de l'assemblée représentative directement élue au suffrage universel signifie que cet organe prend les décisions les plus pertinentes (dans certains pays, il existe même une présomption explicite de compétence en faveur dudit organe) et qu'un mécanisme doit prévoir les modalités

20 Voir la Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale).

21 C'est sur cette base que le Congrès prépare des rapports et recommandations en se fondant sur les observations d'élections locales et/ou régionales. Voir les résolutions statutaires CM/Res(2020. Dans la conduite de telles missions d'observation, le Congrès applique le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise le 25 octobre 2018.

22 Les textes de 1968 et 1970 ne contenaient aucune mention des « organes exécutifs ». Ce terme a été introduit dans la Résolution de 1981, dont l'article 2.2 correspond parfaitement à l'article 3.2 de la Charte.

23 La Charte établit ainsi le principe général selon lequel l'exécutif est responsable devant les organes représentatifs, quel que soit le mode d'élection ou de nomination de l'exécutif.

24 Voir la Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale). Voir aussi la Recommandation 151 (2004) sur les avantages et inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

25 Voir la Recommandation 113 (2002).

de la reddition de comptes de l'organe exécutif devant lui. La notion de « responsabilité » ne signifie pas nécessairement que l'exécutif doit pouvoir être destitué par l'assemblée représentative (sauf lorsque la législation interne de l'État concerné prévoit des procédures ayant force obligatoire pour les autorités qui ont nommé les membres de l'exécutif et qui permettront à l'assemblée d'interrompre le mandat des intéressés si elle l'estime nécessaire), c'est-à-dire de provoquer sa démission ou sa révocation)[26]. En conséquence, la motion de censure — adoptée par l'assemblée représentative — exigeant la démission de l'organe exécutif est une possibilité que les États membres peuvent introduire dans leur législation interne.

45. Le minimum nécessaire pour que l'exigence de « responsabilité » puisse être considérée comme remplie est l'introduction d'un système de contrôle effectif et régulier de l'action de l'exécutif par l'assemblée représentative. La Recommandation 113 (2002) du Congrès mentionne également la possibilité de recourir à d'autres modes de surveillance de l'exécutif par l'assemblée : accorder le droit aux élus locaux de soumettre des questions écrites ou orales à l'exécutif ; renforcer les capacités de contrôle de l'opposition par l'organisation d'une séance spéciale de l'assemblée consacrée à l'examen des propositions émanant de l'opposition et l'octroi à celle-ci de possibilités d'exprimer son opinion dans les bulletins d'information officiels publiés par la commune ; ou établir un système permettant à la commune de faciliter l'exercice de leurs fonctions par les membres de l'opposition.

46. La possibilité d'organiser un référendum révocatoire, en tant qu'instrument de responsabilisation politique, pour destituer l'exécutif pose également problème. Basée sur l'article 3.2, la responsabilité de l'exécutif (indépendamment de la manière dont il est nommé) envers l'assemblée représentative élue semble la principale forme de reddition de comptes au niveau « politique », même si elle n'exclut pas totalement la possibilité d'une destitution de l'exécutif directement élu par le peuple, comme une forme de responsabilité politique directe. Toutefois, en cas d'introduction de moyens de révocation populaire, « ces procédures devraient comporter en même temps toutes les garanties nécessaires à la stabilité du gouvernement local » comme le Congrès l'a déclaré dans sa Recommandation 113 (2002). Parmi ces garanties figurent une définition précise des questions sur lesquelles l'exécutif peut être appelé à rendre des comptes, des majorités qualifiées pour les motions de censure, des délais raisonnables pour la mise en œuvre de la procédure, etc.

47. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise » du Conseil de l'Europe) a considéré — dans un rapport de 2019 consacré à la révocation des maires et élus locaux[27] — que, la pratique du référendum local révocatoire de maires élus au suffrage direct est compatible avec les normes internationales, tout en dénonçant les risques et dangers connexes. La Commission de Venise a estimé que « la révocation populaire d'un maire ne peut être considérée comme un instrument démocratique admissible qu'à titre exceptionnel ». Il ne devrait être possible de recourir à cette forme de révocation que « si elle est prévue en droit national ou régional, fait l'objet d'une réglementation très soigneuse, et est assortie de garanties de procédure suffisantes prévenant effectivement les abus ». Le rapport énonce clairement certaines conditions préalables essentielles à l'organisation d'un tel référendum :

a. la révocation ne peut viser que les maires élus au suffrage universel direct, à condition d'être prévue dans la Constitution ou dans une loi nationale ou régionale ;

b. le recours à la révocation populaire devrait être exceptionnel, strictement réglementé par la législation interne nationale ou régionale et devrait se borner à compléter les autres dispositifs dont dispose une démocratie représentative ;

c. la législation devrait définir des garanties procédurales de transparence, de légitimité et de légalité du processus révocatoire, identifier clairement ses acteurs, fixer les seuils de lancement de la procédure (nombre de signatures ou de membres du conseil local) et de validation de la révocation, fixer des délais clairs et raisonnables, et prévoir le contrôle juridictionnel des étapes et des conditions du processus[28].

48. En revanche, la possibilité d'un référendum révocatoire à l'encontre des membres des conseils ou assemblées locaux ne saurait être admise, compte tenu du droit au libre exercice des fonctions d'élu local (article 7.1). La Commission de Venise, dans le rapport susmentionné, a souligné que le principe de l'interdiction du mandat impératif s'applique aux membres individuels des conseils ou assemblées locaux,

26 Voir la Recommandation 113 (2002).
27 Commission de Venise, CDL-AD(2019)011, Rapport et avis sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux.
28 Paragraphes 121 à 123.

même dans les pays où ce principe est normalement considéré comme réservé aux membres du Parlement[29].

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.

2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Rapport explicatif

Comme on l'a expliqué dans les commentaires relatifs à l'article 3, il n'est pas possible et il ne serait pas opportun d'essayer d'énumérer de manière exhaustive les compétences devant être confiées aux collectivités locales dans toute l'Europe. Toutefois, cet article prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs.

Paragraphe 1

Étant donné que la nature des compétences des collectivités locales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale, il est de l'intérêt de la clarté et de la sécurité du droit que les compétences de base ne leur soient pas attribuées de manière ad hoc, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation. Les compétences doivent normalement être attribuées par la Constitution ou par une loi. Malgré l'utilisation du terme « la loi » dans ce paragraphe, il est reconnu toutefois que dans quelques pays une certaine délégation du pouvoir du parlement d'attribuer des compétences spécifiques, particulièrement pour ce qui est des détails ou des questions dont la mise en œuvre découle des directives de la Communauté européenne, peut être souhaitable dans l'intérêt de l'efficacité, à la condition que le parlement garde des pouvoirs de contrôle suffisants sur l'exercice des pouvoirs délégués. En plus, une exception s'applique au cas des États membres des Communautés européennes dans la mesure où les règlements communautaires (qui, au titre de l'article 189 du Traité de Rome, sont directement applicables) peuvent stipuler l'application d'une mesure spécifique à un niveau donné d'administration.

Paragraphe 2

Outre les compétences attribuées par la législation à des niveaux spécifiques d'autorité, d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics peuvent se présenter. Lorsque de tels domaines ont des incidences

29 Voir le paragraphe 18 : « Même si l'interdiction expresse du mandat impératif formulée dans la constitution porte principalement sur les parlementaires à l'échelon national, les mêmes principes devraient s'appliquer à tous les représentants (au niveau régional et local aussi bien que national) dans une démocratie représentative et délibérative. La révocation, qu'elle soit institutionnelle ou populaire, de représentants élus paraît ainsi contredire le principe de la représentation. ».

sur le niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale qui existe dans la plupart des pays membres, il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines. Les règles générales conformément auxquelles elles peuvent agir en pareil cas peuvent toutefois être fixées par la loi. Dans certains États membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation. Une grande liberté, au-delà des responsabilités spécifiques, peut être donnée aux collectivités locales dans un tel système, dont l'existence est, dans cette mesure, reconnue par l'article 4, paragraphe 2.

Paragraphe 3

Ce paragraphe exprime le principe général que l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé. Ce principe a été affirmé à plusieurs occasions dans le contexte du Conseil de l'Europe, et notamment dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales tenue à Lisbonne en 1977. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales.

Cette clause n'implique toutefois pas la nécessité de décentraliser systématiquement les fonctions à celles des collectivités locales qui, du fait de leur nature et de leur taille, ne peuvent se charger que de missions limitées.

Paragraphe 4

Ce paragraphe traite du problème des chevauchements de compétences. Dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités, les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs. Toutefois, une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire dans certains domaines et il importe que dans ces cas l'intervention des autorités centrales ou régionales se conforme à des dispositions législatives clairement formulées.

Paragraphe 5

La structure administrative des collectivités locales et leur connaissance de la situation locale peuvent en faire des organes adéquats pour l'exécution de certaines fonctions dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités plus locales. Il importe, toutefois, pour que le recours à ce type de délégation n'empiète pas de manière excessive sur la sphère d'autonomie au niveau local, que ce dernier soit autorisé, quand cela est possible, à prendre en compte la situation locale dans l'exercice des pouvoirs délégués. Il est reconnu néanmoins que pour certaines fonctions, telles que la délivrance de documents d'identité, la nécessité d'une réglementation uniforme peut ne laisser aucune place à un quelconque pouvoir discrétionnaire de la collectivité locale.

Paragraphe 6

Alors que les paragraphes 1 à 5 traitent des questions relevant des collectivités locales, le paragraphe 6 concerne à la fois celles qui relèvent de ces collectivités et celles qui se situent hors de cette sphère, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités. Le texte dispose que les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence, tout en reconnaissant que des circonstances exceptionnelles peuvent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence. Cette consultation doit se faire directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

49. L'article 4.1 exige que les dispositions fixant les « compétences de base » des collectivités locales répondent aux normes de clarté et de sécurité juridique. Elles doivent être énoncées dans la Constitution ou une loi de manière à leur conférer un caractère prévisible et permanent gage d'une protection efficace desdites collectivités. Par conséquent, les tâches des autorités locales ne devraient pas être attribuées sur une base *ad*

hoc et devraient être suffisamment consacrées par une loi écrite votée par le Parlement. L'établissement de compétences et de pouvoirs locaux par le biais d'une réglementation administrative devrait être évité comme allant à l'encontre de l'esprit de la Charte.

50. Cette règle générale n'est pas incompatible avec l'attribution aux collectivités locales de compétences « à des fins spécifiques » conformément à la loi : une exception incluse à un stade ultérieur dans le projet de Charte[30]. Cette exception permet d'affecter des tâches spécifiques n'étant pas prévues dans la structure organisationnelle de l'administration locale telle qu'elle est définie en droit interne. Il est notamment envisageable de procéder au moyen d'un règlement administratif, même si ce mécanisme doit de toute façon revêtir un caractère exceptionnel.

51. L'exigence d'une législation doit être lue conjointement avec d'autres garanties procédurales prévues par la Charte, comme le principe général de consultation préalable des collectivités locales (article 4.6. lorsque des décisions sont prises concernant leurs responsabilités. Les procédures parlementaires offrent beaucoup plus de possibilités de consultation efficace et en temps utile desdites collectivités, avant que des décisions normatives sur la répartition de leurs responsabilités ne soient prises. C'est encore plus vrai, bien sûr, lorsque ces responsabilités sont inscrites dans la Constitution. En outre, la réglementation par le Parlement facilite également la mise en œuvre d'autres garanties de la Charte, telles que le principe de proportionnalité (article 9.2.) ou le principe de péréquation (article 9.5.), puisque les procédures parlementaires offrent suffisamment de temps et de ressources pour calculer précisément le financement adéquat des tâches revenant aux collectivités locales.

52. La portée des responsabilités des collectivités locales revêt une importance cruciale pour la démocratie locale. Par conséquent, l'article 3.1 exige qu'« une part importante des affaires publiques » soit réglée et gérée par les collectivités locales. La démocratie locale ne concerne pas uniquement les élections libres et équitables, mais doit également permettre aux élus locaux d'élaborer des stratégies et des politiques locales répondant aux besoins de la population locale.

53. Dans plusieurs législations internes, la compétence d'une collectivité locale consiste principalement à s'occuper des « affaires locales », ou de ses « propres affaires ». Certaines notions restent cependant vagues et souples de sorte que leur interprétation dépend des réalités historiques et des pratiques institutionnelles de chaque pays. Le contenu même, les procédures et les instruments de certaines tâches locales peuvent considérablement varier selon les réalités nationales, de même que la compréhension de leur importance relative. La dévolution revêt par conséquent un caractère asymétrique et une nature évolutive. Pourtant, nombreuses sont les lois sur les collectivités locales qui répertorient la liste de compétences de ces entités.

54. Toutefois, la notion de « compétences de base » — tout comme la perception de l'expression d'« une part importante des affaires publiques » (voir ci-dessus l'article 3.1) — peut sensiblement varier d'un pays à l'autre[31]. Par exemple, alors que dans certains pays, les organes locaux assument des responsabilités en matière de police, dans d'autres l'ordre public ne relève pas du tout du gouvernement local. La catégorisation des responsabilités peut également différer d'une Partie à l'autre. Si la plupart des pays font la distinction entre « compétences propres » en matière d'affaires locales et tâches « déléguées » par l'État ou la région (voir l'article 4.5), certains distinguent aussi entre tâches « obligatoires » et « facultatives », voire entre tâches « exclusives » et tâches « communes » partagées avec d'autres autorités. Ces distinctions doivent être clairement établies dans la loi, ce qui constitue un argument supplémentaire en faveur d'une description et d'une systématisation des compétences dans la législation, voire dans la Constitution.

55. Les législations nationales suivent des schémas différents pour réglementer la répartition des compétences locales. Dans certains pays, des dispositions légales de portée générale utilisent des termes génériques pour décrire les « matières » ou domaines couverts (par exemple, « l'enseignement primaire », « les espaces verts », etc.). Ensuite, dans un deuxième temps, la législation sectorielle identifie précisément les tâches, pouvoirs ou compétences concrets attribués aux collectivités locales. Dans d'autres pays, il n'existe pas de dispositions générales et les tâches et responsabilités concrètes des collectivités locales sont définies dans un large éventail

30 Le texte du projet de Charte européenne sur l'autonomie locale (tel qu'il est contenu dans la Résolution 126/1981 de la Conférence des pouvoirs locaux régionaux de l'Europe) n'incluait pas la mention de « fins spécifiques ». Il se contentait d'affirmer : « *Les compétences spécifiques des collectivités locales sont fixées par la constitution ou la loi* ».

31 La version anglaise de la Charte utilise deux mots différents (*powers* et *responsibilities*) ce qui pourrait laisser croire que nous sommes en présence de deux éléments distincts. Toutefois cette interprétation est infirmée par la plupart des autres versions linguistiques. Certaines utilisent uniquement le mot « compétences », lequel semble avoir une acception moins large. La version française utilise la formule « compétences de base », de même que la version allemande (« *die grundlegenden Zuständigkeiten* ») et la version italienne (« *Le competenze di base* »).

de législations sectorielles spécifiques. En pareil cas, il est presque impossible de dresser un tableau complet des compétences des autorités locales : une situation susceptible de nuire à la transparence et de faire obstacle à une consultation efficace des collectivités locales conformément à l'article 4.6.

56. Une autre question est de savoir quels pouvoirs et responsabilités peuvent être considérés comme « de base » et exigeant, en principe, une réglementation systématique en vertu d'une loi voire de la Constitution. Compte tenu de la pléthore de traditions nationales susmentionnée, la définition des compétences « de base » ne saurait être la même au sein des différents États parties et les autorités nationales disposent d'une large marge d'appréciation pour les déterminer. Cependant, il est possible de recourir à certains critères quantitatifs et qualitatifs pour définir ce qu'est une « compétence de base » dans un pays partie à la Charte. Par exemple, les tâches caractéristiques du fonctionnement d'une collectivité locale dans un pays donné feraient certainement partie desdites compétences.

Paragraphe 2

57. Les autorités locales doivent avoir le droit de prendre des initiatives sur des questions n'étant pas explicitement exclues de leur compétence par la loi. Dans ce domaine, les traditions juridiques nationales vont du principe de l'« ultra vires » (interdiction stricte des excès de pouvoir) — qui exige une base légale pour toute action des collectivités locales[32] — à celui de « la compétence générale » dont jouissent les communes en France ou du « *Aufgabenerfindungsrecht* » propre aux systèmes de droit germanique. En fait, nombreux sont les pays ayant adopté ce qu'il convient d'appeler la clause de compétence générale des collectivités locales, laquelle peut également se combiner avec le principe de subsidiarité (voir l'article 4.3). D'autres, malheureusement, l'ont abandonnée[33].

58. Outre les tendances à la recentralisation, une autre menace pèse sur la capacité des collectivités locales à prendre des initiatives sur des questions n'étant pas exclues de leur domaine de compétence ni attribuées à d'autres autorités. Il s'agit de la multiplication des réglementations nationales ou régionales répertoriant de manière détaillée les activités pouvant être menées au niveau local. Par conséquent, même dans les pays où les autorités locales jouissent d'un solide statut, les pratiques étatiques ou régionales de surrèglementation peuvent miner l'autonomie locale. Ce danger est, bien sûr, beaucoup plus grand dans les pays où les communes ne peuvent opérer de choix que dans une gamme très limitée d'activités. C'est notamment le cas de certains pays de common law (comme le Royaume-Uni, l'Irlande et Chypre) où les droits des collectivités locales sont formellement limités par le principe de l'*ultra vires*, à savoir que ces entités peuvent uniquement assumer les fonctions leur étant directement dévolues par la loi. Cette conception s'est étendue à plusieurs pays.

59. Les restrictions à la « *latitude* » dont disposent les collectivités locales « *pour exercer leur initiative* » peuvent également découler de règles de gestion, fiscales et budgétaires requérant une solide base légale pour engager des dépenses. C'est particulièrement le cas dans les pays touchés par la crise financière où les règles de gestion budgétaire et financière sont devenues beaucoup plus strictes et rigides pour les collectivités locales. Ces règles peuvent subordonner les « initiatives » locales à la preuve que l'entité concernée dispose de fonds suffisants pour mener à bien ces « nouvelles » tâches d'une manière financièrement viable.

60. Enfin, un autre aspect préoccupant tient à l'existence de questions relevant de la responsabilité partagée d'organismes locaux et régionaux/centraux ou pour lesquels la délimitation des tâches respectives de ces deux niveaux d'entités n'est pas claire. En pareil cas, l'article 4.2 doit être interprété en combinaison avec l'article 3 et l'initiative locale devrait être autorisée sur la base du principe de subsidiarité (voir ci-dessous).

Paragraphe 3

61. Ce paragraphe de la Charte introduit le « principe de subsidiarité », selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées « de préférence » par les autorités ou organismes les plus proches du citoyen. De ce point de vue, il s'agit essentiellement d'un principe politique puisque son objectif est de rapprocher le plus possible la prise de décision du citoyen. Le principe souligne le caractère inévitablement

32 C'est la raison pour laquelle le libellé initial de ce paragraphe du projet de chapitre (Résolution 126/1981) a été modifié et la formule « dans le cadre de la loi » ajoutée. Le texte initial se lisait comme suit : « *Les collectivités locales doivent disposer d'une compétence générale résiduelle leur permettant d'agir de leur propre initiative pour toute question qui n'est pas explicitement attribuée à une autre autorité ni expressément exclue de la compétence des collectivités locales* ».

33 En Italie, par exemple, l'amendement constitutionnel de 2001 a introduit la clause de compétence générale et le principe de subsidiarité. En Espagne, au contraire, la clause de compétence générale a été abolie par une loi nationale de 2013.

politique de la décentralisation, laquelle doit être comprise uniquement comme conférant aux autorités élues des pouvoirs propres plutôt que des pouvoirs délégués (voir l'article 4.5). Appliqué aux collectivités locales, le principe de subsidiarité repose sur une logique double : d'une part, il accroît (par la proximité) la transparence et la base démocratique de la prise de décision par la collectivité ; d'autre part, il renforce l'efficacité des actes de gouvernement, les collectivités locales étant les mieux placées pour remplir certaines tâches (comme l'aide sociale ou le logement) grâce à leur connaissance directe des besoins des citoyens.

62. De plus, ce paragraphe introduit des critères en matière d'attribution des compétences à une autre autorité moins proche du citoyen. Il convient, dans ce type d'exercice d'attribution des responsabilités, de tenir compte *« de l'ampleur »* (taille ou échelle) et de *« la nature »* de la tâche elle-même, ainsi que des impératifs « *d'efficacité* » (et non d'efficience) et « *d'économie* » (d'échelle, de champ d'application, etc.). Il s'agit là, bien sûr, de critères assez généraux qu'il convient d'affiner, mais la subsidiarité est un principe directeur essentiel pour la définition d'« *une part importante des affaires publiques* » revenant aux collectivités locales (article 3.1, voir ci-dessus) ; de plus, cette approche impose au législateur de définir les « *compétences de base* » (article 4.1) des collectivités locales conformément à ce principe.

63. Le principe de subsidiarité transcende tous les niveaux de l'organisation territoriale et introduit la proximité avec les citoyens comme critère principal pour l'attribution des responsabilités. Les collectivités locales peuvent également invoquer le principe de subsidiarité lorsqu'une tâche locale est transférée vers le haut aux régions. En d'autres termes, le principe de subsidiarité revêt une importance capitale pour la protection des collectivités locales contre les tendances à l'expansion et à la recentralisation, lesquelles menacent de vider l'autonomie locale de sa substance.

64. La mise en œuvre du principe de subsidiarité peut avoir des conséquences pertinentes : d'une part, elle peut conduire à une répartition horizontale des compétences reposant sur la distinction entre les tâches qui doivent être confiées aux échelons supérieurs d'administration et celles qui peuvent être exercées efficacement par les collectivités locales[34]. D'autre part, ce principe peut conduire à une distinction (fréquente dans les États fédéraux) entre l'instance chargée de légiférer (au niveau fédéral ou central) et celle chargée de mettre en œuvre la loi, à savoir les collectivités régionales et locales en raison de leur meilleure connaissance de l'état de la société[35].

65. En outre, la subsidiarité permet d'atténuer la rigidité parfois inhérente à l'unité d'application. Dans cette perspective, la subsidiarité favorise l'efficacité, la réactivité et la transparence de l'action gouvernementale.

Paragraphe 4

66. En vertu de l'article 4.4, les compétences conférées aux collectivités locales « doivent être normalement » *pleines et entières* et ne peuvent être remises en cause ou limitées « *que dans le cadre de la loi* »[36]. La loi peut certainement introduire des limitations aux pouvoirs accordés aux dites collectivités. Toutefois, ces limitations devraient revêtir un caractère exceptionnel, se fonder sur des raisons objectives et être interprétées de manière restrictive.

67. D'autre part, le chevauchement des responsabilités peut devenir une menace pour l'autonomie locale. Il est indéniable que les autorités de niveau supérieur disposent généralement de ressources financières, organisationnelles et humaines plus importantes et de meilleure qualité que les collectivités locales. En conséquence, ces autorités peuvent avoir tendance à s'approprier les responsabilités gouvernementales les plus attrayantes, ne laissant éventuellement que la mise en œuvre (voire la portion la plus désagréable de celle) ci aux collectivités locales. En outre, les instances centrales ou régionales peuvent éventuellement disposer de pouvoirs réglementaires plus ou moins exclusifs dans plusieurs domaines, ce qui leur permet de définir en profondeur le champ d'action des collectivités locales.

68. En vertu de la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres *sur les*

34 En France, par exemple, on distingue entre les prestations sociales financières (par exemple les pensions de retraite) qui relèvent du niveau central et les prestations en nature (par exemple le logement) qui relèvent de la responsabilité du niveau local.

35 Voir : *Définitions et limites du principe de subsidiarité*, Rapport préparé pour le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Communes et régions d'Europe, n° 55, Strasbourg 1994.

36 La version initiale de ce paragraphe dans le projet de Charte de 1981 (Résolution 126/1981) penche davantage en faveur des collectivités locales, puisqu'elle comportait la garantie supplémentaire suivante : « *iv. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par l'action administrative d'une autre autorité centrale ou régionale. Dans la mesure où une autorité centrale ou régionale est habilitée par la Constitution ou par la loi à intervenir dans des domaines où les compétences sont partagées avec les collectivités locales, celles-ci doivent garder le droit de prendre des initiatives ou de procéder à des choix. »* Cette garantie n'a toutefois pas été retenue dans la version finale.

services publics locaux et régionaux[37], le législateur doit définir clairement les compétences des divers niveaux de gouvernement et répartir de manière équilibrée leurs rôles respectifs en matière de services locaux. Une telle répartition des rôles, acceptée par les acteurs concernés, permettrait d'éviter à la fois une vacance du pouvoir et la duplication des compétences. En outre, cette répartition devrait favoriser la *prévisibilité* et garantir la *continuité* dans la fourniture de certains services publics locaux considérés comme essentiels pour la population.

69. Dans son rapport consacré aux « problèmes récurrents »[38], le Congrès a dénoncé le manque de précision dans la délimitation des compétences des autorités centrales, régionales et locales, lequel pourrait entraîner une ambiguïté et d'éventuels chevauchements des responsabilités. Les compétences des collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. En principe, elles ne devraient pas être sapées ou limitées par une autre autorité au niveau central ou régional. La définition des compétences locales vise à clarifier les domaines de responsabilité respectifs des différents niveaux de gouvernance sans toutefois limiter le champ d'action de la collectivité locale et en lui laissant la possibilité de mettre en place et d'améliorer ses services. Le Congrès a appelé à plusieurs reprises les autorités nationales à clarifier les domaines de compétence conformément au principe de subsidiarité, afin d'éviter les ambiguïtés et les chevauchements de responsabilités.

70. En outre, dans plusieurs de ses rapports de suivi, le Congrès a souligné que la confusion et l'absence de délimitation claire des pouvoirs brouilleraient le partage des responsabilités et entraîneraient un rééquilibrage des pouvoirs au profit des autorités supérieures et en particulier des autorités centrales. En raison du manque de ressources aux échelons inférieurs d'administration, une action complémentaire de la part des échelons supérieurs s'avère souvent nécessaire ; or cette pratique malmène fréquemment les règles de la parité et du partenariat ; les collectivités locales sont alors réduites au rôle de simples agents des autorités régionales ou nationales.

Paragraphe 5

71. Dans bon nombre d'États européens, la délégation de pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement constitue souvent une tradition ancienne. Le gouvernement central tire parti du réseau territorial constitué par les collectivités locales et régionales, lesquelles sont plus proches des citoyens, connaissent bien la situation sur le terrain, épousent les particularismes locaux et permettent des économies d'échelle. Dans cet esprit, les organismes et fournisseurs de services locaux s'acquittent fréquemment de tâches déléguées au nom d'autorités supérieures (le plus souvent l'État).

72. La délégation des compétences et des tâches gouvernementales peut emprunter différents modes, allant de la législation aux décisions ou réglementations *ad hoc* du pouvoir central. Habituellement, l'État ou les autorités régionales conservent la propriété de la compétence et transfèrent son exercice ou son application à des entités locales. En même temps, les organismes délégataires (en leur qualité de « maître de la compétence ») conservent le pouvoir de donner des instructions aux organismes locaux sur la manière d'effectuer les tâches déléguées et aussi de superviser leur exécution.

73. En vertu de la Recommandation CM/Rec(2007)4 du Comité des Ministres aux États membres *sur les services publics locaux et régionaux,* la proximité des services publics locaux avec la population est une nécessité fondamentale et les collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la fourniture desdits services. Afin de garantir des services adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, les entités locales devraient bénéficier d'un degré élevé de décentralisation et d'une capacité d'action indépendante au niveau de la prestation. Les autorités déléguées devraient adopter des normes minimales pour la protection des utilisateurs des services délégués et créer les mécanismes nécessaires au contrôle de conformité à celles-ci.

74. D'autre part, l'interventionnisme de l'État a parfois conduit à des excès en matière de réglementation et de délégation au risque de miner l'autonomie des collectivités locales et même de détourner cette autonomie de son rôle et de ses fonctions essentielles. Si l'article 4.5 n'interdit pas cette pratique, l'article 9.2 introduit le principe de proportionnalité afin de protéger les collectivités locales délégataires contre le fardeau financier inhérent aux tâches déléguées (voir ci-dessous). L'article 4.5, pour sa part, vise à protéger les collectivités

37 Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985e réunion des Délégués des Ministres.
38 Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élection du Congrès (période de référence 2010-2016)*, 32e Session CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

locales en leur qualité de décideurs et à leur conférer un pouvoir discrétionnaire, afin d'éviter qu'elles ne deviennent de simples « exécutants » aux ordres d'autorités supérieures.

75. La version finale de la Charte précise qu'il convient d'accorder aux collectivités locales toute latitude « *autant qu'il est possible* », c'est-à-dire lorsque d'autres considérations et nécessités ne prévalent pas sur le besoin de pouvoir discrétionnaire quant à la façon d'adopter l'exercice des compétences et des tâches déléguées aux besoins locaux[39]. D'autre part, lorsqu'une collectivité locale remplit des tâches pour le compte d'autorités supérieures et sans pouvoir discrétionnaire, elle agit en qualité de délégataire d'un mandant de haut niveau. À supposer qu'une grande partie de l'activité des collectivités locales consiste à exécuter des tâches pour le compte d'autorités de niveau supérieur sans latitude quant aux modalités, l'autonomie locale pourrait être gravement affectée.

Paragraphe 6

76. La version initiale de ce paragraphe, telle qu'elle figure dans le projet de Charte de 1981, introduisait un droit des collectivités locales de participer « *de façon effective* » et suffisamment tôt en ce qui concerne « *toutes les questions dépassant le cadre d'une collectivité locale, mais qui ont une application locale particulière* »[40]. Ladite version a été profondément modifiée, dans la mesure où certains États avaient fait valoir que ce droit pouvait couvrir « pratiquement n'importe quoi ». La version finale introduit au profit des collectivités locales, au lieu d'« un droit de participer de façon effective et suffisante », une obligation relative de consultation (« autant qu'il est possible ») portant uniquement sur « *toutes les questions qui les concernent directement* » à l'exclusion de celles dépassant le cadre local, mais nécessitant « *une application locale particulière* ». Par conséquent, la version finale de la Charte introduit l'obligation procédurale de consulter les autorités locales en temps utile et de manière appropriée.

77. En ce qui concerne la portée de la consultation, une limitation substantielle a été introduite, puisqu'une implication ou une préoccupation directe est explicitement requise. Toutefois, on admet généralement qu'un organisme public est « directement concerné » lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou d'un acte législatif affecte directement son statut juridique, ses pouvoirs et sa situation financière. L'obligation de procéder à des consultations de façon appropriée implique la garantie de la faculté pour les collectivités locales de formuler et de présenter leurs propres commentaires et propositions. Cela ne signifie pas pour autant que les autorités nationales et régionales accepteront ces propositions, mais il est nécessaire que les avis et propositions des collectivités locales soient présentés, discutés et pris en considération avant l'adoption d'une décision définitive.

78. L'utilisation de la formule « en temps utile » vise à garantir un format et un calendrier des consultations permettant aux collectivités locales d'influencer le processus décisionnel et à éviter les situations où le droit de ces entités serait bafoué sous des prétextes tels que l'urgence et les économies de coûts. La Charte ne fixe aucun critère permettant d'affiner la notion de consultation en temps utile, dans la mesure où il convient de tenir compte des conditions prévalant dans chaque État partie. Toutefois, ce principe implique au moins l'organisation de consultations au stade précédant l'élaboration de décisions et de politiques et non à celui qui suit leur adoption.

79. La consultation est un principe clé de la Charte et les autorités locales devraient être consultées par les organes centraux (ou régionaux) lors de la discussion et de l'approbation des lois, règlements, plans et programmes affectant le cadre juridique et opérationnel de la démocratie locale. Ce principe assure la participation réelle des acteurs locaux au processus décisionnel des entités gouvernementales centrales (ou régionales) ayant le pouvoir de définir le cadre des collectivités locales. Il renforce également la démocratie, en ce sens que les responsables politiques du gouvernement central doivent écouter la voix des représentants locaux et de leurs associations. En outre, ledit principe s'impose en vertu de l'obligation de transparence de l'action gouvernementale et de l'application du principe de subsidiarité.

39 La version initiale de ce paragraphe, telle qu'elle figure dans le projet de Charte de 1981 (Résolution 126 (1981), n'incluait pas la formule « *autant qu'il est possible* » et se lisait comme suit : « *En cas de délégation de pouvoir par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir d'une certaine liberté afin d'adapter l'exécution des lois aux conditions locales.* »

40 Le texte intégral, tel qu'il apparaît dans l'annexe au « Projet de Charte européenne de l'autonomie locale » de la Résolution 126 (1981) de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les principes de l'autonomie locale (discutée et adoptée le 29 octobre 1981), reprend la formule suivante : « *Les collectivités locales doivent se voir reconnaître le droit de participer, de façon effective et suffisamment tôt, au processus d'études, de planification et de décision, pour toutes les questions dépassant le cadre d'une collectivité locale, mais qui ont une implication locale particulière* ».

80. La Charte s'abstient de définir ou de prescrire les formes de la consultation ainsi que de réglementer en substance le processus de consultation. La fonction fondamentale de la Charte étant d'établir le concept général et le cadre des consultations, on peut en déduire que le processus principal de consultation repose sur trois conditions fondamentales :

a. les collectivités locales devraient pouvoir obtenir des informations complètes sur les décisions et les politiques qui les concernent directement et ces informations devraient être disponibles au stade initial du processus décisionnel ;

b. les collectivités locales devraient avoir la possibilité d'exprimer leur opinion sur les décisions et les politiques avant que celles-ci ne deviennent des documents juridiquement contraignants ;

c. les collectivités locales devraient avoir le temps et les moyens de préparer et soumettre pour examen des recommandations ou d'autres propositions.

81. Dans la plupart des cas, la législation interne ne précise pas l'identité de l'entité du pouvoir central chargée d'organiser les consultations avec les collectivités locales. Habituellement, cette tâche échoue au ministère d'exécution responsable des décisions intéressant une question particulière. Dans cette veine, la Stratégie du Congrès sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement souligne la nécessité « de mettre en place des formes de consultation permanente entre les ministères et les représentants politiques de différents niveaux »[41].

82. Des consultations sont souvent organisées dans le cadre du processus législatif au sein des parlements nationaux, en particulier au stade des auditions devant les commissions. La législation interne oblige rarement les commissions parlementaires à organiser des consultations. Étant donné que les gouvernements soumettent la plupart de leurs initiatives juridiques au législateur, les instances parlementaires sont en droit de supposer que les consultations requises ont déjà eu lieu au stade préparatoire. Néanmoins, les instances parlementaires sont des décideurs clés en ce qui concerne le cadre juridique de l'administration locale.

83. Habituellement, l'association nationale des collectivités locales représente ses instances pendant le processus de consultation (voir, ci-dessous, le commentaire relatif à l'article 10). Toutefois, ce mécanisme n'exclut pas la possibilité de consulter une ou plusieurs collectivités spécifiques. Si l'objet de la consultation concerne plus d'une collectivité locale, une certaine coordination entre les représentants des entités concernées devient indispensable en vue de protéger leurs intérêts communs.

84. L'expérience révèle qu'il existe différents moyens de s'assurer que les collectivités locales sont dûment consultées par les autorités centrales (ou régionales) sur toute question affectant leurs intérêts ou leurs droits légaux. La liste qui suit reprend les plus importants :

a. Organes et commissions bilatéraux composés de représentants de l'État et des collectivités locales (généralement par l'intermédiaire de leurs associations les plus compétentes en espèces).
b. Commissions parlementaires.
c. Structures spécifiques dans le contexte des propositions soumises à l'Union européenne par un ou plusieurs États (par exemple dans le cadre de la politique régionale de l'UE).
d. Consultation obligatoire prévue par une législation visant un secteur spécifique (par exemple la législation environnementale).
e. Participation à des groupes de travail de ministères de tutelle, de commissions d'experts, etc.
f. Négociations informelles et lobbying.

85. La consultation est un instrument clé pour la protection et la promotion de l'autonomie locale. Par conséquent, la Charte contient d'autres articles relatifs à la consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. On peut distinguer entre deux types de consultations :

a. les consultations à caractère général, c'est-à-dire visant toutes les questions concernant directement une collectivité locale (article 4.6) ;

41 Résolution 368 (2014) débattue et adoptée par le Congrès le 27 mars 2014, rapporteur : A. KNAPE, Suède (L, PPE/CCE). Voir aussi la Résolution 437(2018) sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, 8 novembre 2018.

b. les consultations spéciales concernant toute modification des limites territoriales locales (article 5) ou la péréquation et la répartition des ressources financières entre les collectivités locales (article 9.6).

Ces deux types de consultations ayant le même statut juridique, leur importance devrait être reconnue sur un pied d'égalité par tous les niveaux de gouvernement. L'article 4.6 de la Charte devrait également être appliqué conjointement avec l'article 2.4 de son Protocole additionnel[42].

86. Le Congrès a adopté plusieurs recommandations et résolutions relatives au droit des collectivités locales d'être consultées par les autres niveaux de gouvernement. Dans sa Recommandation 171 (2005)[43], le Congrès souligne que le droit des collectivités locales d'être consultées constitue un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique en Europe et vise à renforcer la bonne gouvernance. La consultation doit être un élément essentiel des processus politiques et administratifs et permettre de connaître en temps utile les souhaits des collectivités locales afin de pouvoir en tenir dûment compte dans les décisions des autorités nationales et régionales. Dans cette même recommandation, le Congrès se félicite que « le processus de consultation devienne progressivement une pièce maîtresse de la négociation politique entre l'État et les collectivités locales » et que les associations de collectivités locales jouent un rôle très important dans le processus « de promotion de leurs intérêts communs et de dialogue institutionnel, que ce soit avec l'État ou avec les régions ».

87. Par ailleurs, dans sa Recommandation 328 (2012)[44], le Congrès souligne le rôle actif dévolu aux collectivités locales pour toutes les questions les concernant, s'agissant d'exprimer leurs intérêts et leurs positions en temps utile pour que ceux-ci soient pris en compte dans la formulation des politiques et de la législation. Le Congrès demande de plus aux États membres : de spécifier la forme de représentation dans le processus de consultation ; de fournir des informations suffisamment claires et détaillées, par écrit, bien avant la date des consultations ; de mettre à profit l'expertise des collectivités locales et régionales dans l'élaboration des politiques et de la législation ; de procéder à une analyse approfondie des implications des décisions d'une grande importance stratégique ; de rendre publics les résultats des consultations ; et de reconnaître le droit des collectivités locales à un recours et à une réparation s'il est établi que les procédures de consultation n'ont pas été dûment respectées.

88. Enfin, dans ses rapports de suivi sur la démocratie locale et régionale dans les 47 États membres, le Congrès a documenté de nombreux cas où la consultation entre collectivités locales et régionales (principalement par le biais de leurs associations représentatives) et le gouvernement central pose problème[45]. Il a notamment identifié quatre questions problématiques :

a. l'absence de mécanismes formels de consultation ;

b. la consultation des représentants des collectivités locales et régionales selon des modalités inadéquates ou le recours insuffisant aux mécanismes de concertation prévus ;

c. la faiblesse des moyens de consultation et le délai limité imposé à la procédure.

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

Rapport explicatif

42 « Au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, les collectivités locales doivent être consultées autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée ».

43 Discutée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1er juin 2005 et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 [voir le Document CPL(12)5].

44 Discutée et approuvée par le Congrès le 18 octobre 2012 [voir le Document CG(23)II, exposé des motifs].

45 Voir : Commission de suivi, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016), 32e Session, CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales — dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême — revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation, mais cette possibilité n'est pas prévue dans la législation d'un certain nombre de pays. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation.

Commentaire contemporain

89. Des réformes territoriales ont été mises en œuvre dans plusieurs pays européens où l'existence de communes de très petite taille et dotées de faibles ressources s'accompagne d'un manque de capacités et se traduit par une certaine inefficacité et le non-respect des exigences de la Charte. La fusion de petites communes ou municipalités est une stratégie usuelle pour pallier ce problème, surtout en Europe du Nord et en Europe centrale et beaucoup moins en Europe du Sud (sauf en Grèce). D'autre part, dans de nombreux pays la coopération intercommunale constitue une solution parallèle ou de remplacement s'agissant d'accroître les capacités des collectivités locales et de promouvoir la fourniture de services communs à la population locale.

90. Dans ce contexte, la Charte n'interdit pas les fusions et n'impose pas non plus un modèle fermé de structure territoriale ou institutionnelle. L'article 5 s'abstient également d'introduire des critères impératifs pour la conception et la mise en œuvre de changements territoriaux, par exemple les critères sociaux, démographiques ou économiques qui sont souvent utilisés dans la planification physique. Au contraire, la Charte introduit des règles de procédure pour les modifications des limites territoriales locales. Dans le même ordre d'idées, il est exclu, sur le plan de la procédure, qu'une quelconque modification desdites limites puisse être adoptée sans consultation. Cette dernière doit avoir lieu en temps utile, c'est-à-dire avant l'adoption d'une décision définitive sur la question : une condition indispensable à l'efficacité de la consultation, dans la mesure où les collectivités locales doivent jouir d'une réelle possibilité de faire entendre leur voix et d'exprimer leurs points de vue à un moment où elles peuvent encore exercer une réelle influence sur les décisions de fusion et leurs différents aspects. S'il en allait autrement, la consultation revêtirait en effet un caractère purement formel ou symbolique. Par conséquent, toute modification des limites effectuée en l'absence de consultation de la collectivité locale concernée serait incompatible avec l'article 5.

91. La question de savoir qui doit être consulté reste ouverte. La Charte mentionne les « collectivités locales » concernées, une notion incluant incontestablement les collectivités locales directement affectées (et possiblement les collectivités limitrophes), ainsi que les instances de coopération intercommunale dont les communes ou municipalités affectées sont membres. À supposer qu'un projet envisage des fusions dans une partie importante du pays, voire sur la totalité du territoire national, les associations nationales et/ou les collectivités régionales devraient également participer aux procédures de consultation.

92. Le libellé de la Charte dans les deux langues officielles est, lui aussi, source de confusion. Alors que la version française mentionne les « *collectivités locales* », c'est-à-dire un vocable équivalant au terme anglais « *local authorities* » (qui revient dans toute la Charte), la version anglaise a recours au terme « *local communities* ». Ce dernier engloberait les citoyens des collectivités locales concernées, en plus des organes qui les représentent. Dans la version anglaise, le terme « *local communities* » n'est utilisé que dans l'article 5, tandis que d'autres paragraphes de la Charte prévoyant une consultation (articles 4.6. et 9.6), ont également recours aux termes « *local authorities* ». De plus, l'article 5 est la seule disposition prévoyant que la consultation peut revêtir la forme d'un référendum. Par conséquent, le terme « *local communities* » doit être interprété d'une manière incluant également la population et la société civile locales en général.

93. Dans sa Recommandation Rec(2004)12, le Comité des Ministres a établi certains principes que les Parties devraient suivre lorsqu'elles s'engagent dans des réformes des limites ou de la structure des autorités locales[46]. Par ailleurs, les objectifs, méthodes et résultats de tout processus de réforme doivent être totalement compatibles avec les dispositions de la Charte. De plus, selon le cas, les Parties doivent en outre

46 Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres aux États membres relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales (adoptée par le Comité des Ministres le 20 octobre 2004 lors de la 900e réunion des Délégués des Ministres).
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbef2

assurer que les objectifs, méthodes et résultats du processus de réforme sont conformes à leurs obligations au titre de l'article 7.1.*b* de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et au titre de l'article 16 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

94. Les recommandations susmentionnées peuvent également s'appliquer lorsque la réforme, engagée par un échelon supérieur d'administration locale, vise un échelon inférieur ou lorsque, dans un cadre préétabli, des collectivités locales entreprennent conjointement une réforme, par exemple lorsque deux villes voisines décident de fusionner pour créer une nouvelle entité locale remplaçant les deux anciennes communes. La consultation prévue par la Charte n'exclut pas les fusions ou les changements de limites, à condition que les procédures pertinentes soient prévues par la loi.

95. Dans la pratique, la consultation préalable avec les collectivités locales est formellement réglementée et revêt un caractère contraignant lorsqu'il s'agit de modifier leurs limites géographiques. Dans la plupart des pays, la législation relative aux collectivités locales définit clairement les formes et les procédures de consultation concernant les propositions de modification des limites, y compris le consentement officiel du conseil local, ainsi que l'obligation de consulter les populations locales. Il est suggéré de mettre en œuvre ces procédures non seulement pour modifier les limites d'une entité locale, mais aussi pour remanier le système de gouvernement local (création ou suppression de niveaux, modifications de la législation relative aux structures territoriales, etc.)[47]. L'article 5 de la Charte applique le principe de consultation dans un contexte précis, à savoir en cas de modification des limites d'une collectivité locale. Parmi les différents modes de consultation envisageables en pareil cas, la Charte prend nettement parti en faveur du référendum local censé permettre à tous les habitants concernés d'exprimer leur opinion sur la modification ou la fusion proposée.

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

1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

47 Voir : Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement,* 35e Session, CG35(2018)20final, 8 novembre 2018, page 13.

Rapport explicatif

Paragraphe 1

Le texte de ce paragraphe traite non pas de la constitution générale de la collectivité locale et de son conseil, mais plutôt de la manière dont ses services administratifs sont organisés. Si les dispositions législatives au niveau central ou régional peuvent fixer certains principes généraux de cette organisation, les collectivités locales doivent pouvoir agencer leurs propres structures administratives de manière à les adapter aux conditions locales et dans un souci d'efficacité administrative. Il est admis que les législations centrales ou régionales contiennent certaines prescriptions spécifiques, touchant, par exemple, la formation de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs, mais ces dispositions doivent rester limitées de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides.

Paragraphe 2

Outre l'adéquation des structures de gestion, il est essentiel pour l'efficacité d'une collectivité locale que celle-ci soit en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité. Il est clair que cela dépend dans une large mesure de la capacité de la collectivité en question d'offrir des conditions de service suffisamment favorables.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

96. Ce paragraphe confère aux collectivités locales toute latitude pour déterminer leurs structures ou organismes administratifs internes. Cette compétence relève de l'autonomie accordée aux entités locales (pouvoir auto-organisationnel). La latitude dont il est question, comme les autres éléments de l'autonomie locale, n'est pas absolue, mais doit respecter le cadre légal général de l'organisation gouvernementale (« sans préjudice de dispositions plus générales »). L'objectif ultime de ce paragraphe est de sauvegarder l'autonomie locale en permettant aux collectivités locales de créer une structure et une organisation administratives internes leur permettant de répondre aux différents besoins des résidents locaux et de fournir une gamme complète de services publics.

97. Par conséquent, la législation interne sur les collectivités locales, si elle peut établir les lignes directrices fondamentales de l'organisation administrative interne de ces entités, doit néanmoins leur laisser une marge d'appréciation afin qu'elles puissent mettre en place et choisir leur propre structure organisationnelle. Le pouvoir de prendre des décisions dans ce domaine dépendra de différentes circonstances, telles que l'existence de maires directement élus ou bien de maires désignés par le conseil. Dans le premier cas, le maire et le conseil municipal peuvent jouir du pouvoir de déterminer la structure interne de leurs sphères d'organisation respectives. Dans le second cas, le pouvoir de déterminer l'ensemble de la structure organisationnelle de la collectivité locale appartient généralement au conseil, lequel approuve les « règlements », « statuts » ou autres règles internes analogues établissant les différents organes, services et divisions de l'administration locale. Ce pouvoir peut être délégué au maire, s'agissant d'arrêter l'organisation spécifique de la mairie.

98. Le pouvoir d'auto-organisation des entités locales doit être extrêmement large et inclure non seulement la capacité de décider de l'organisation locale interne, mais aussi celle d'établir des organismes indépendants tels que des entreprises ou agences locales chargées de fournir de meilleurs services à la population, ainsi que le pouvoir de conclure des accords avec d'autres collectivités locales (voir l'article 10). Les collectivités locales devraient également avoir toute latitude pour établir des unités et structures territoriales décentralisées (telles que des districts municipaux) afin d'exercer au mieux leurs responsabilités. L'article est conçu de manière à garantir aux collectivités locales toute liberté de prendre des décisions sur la structure administrative qu'elles comptent utiliser pour fournir leurs services.

99. L'autre élément qui détermine le pouvoir d'auto-organisation des collectivités locales est la tradition nationale en matière de gouvernement local. À cet égard, on peut identifier plusieurs typologies de systèmes administratifs locaux en Europe, même si chaque système est propre à un pays dont il reflète les réalités historiques et les pratiques institutionnelles. Ainsi, le cadre institutionnel des collectivités locales peut être conditionné par les relations entre les élus, le maire et la structure administrative des collectivités locales.

Dans cet esprit, l'expérience a montré qu'il existe différents types d'interactions entre le maire/président (l'organe exécutif) et le conseil (assemblée représentative), dont les modèles extrêmes sont :

a. le modèle « maire/président fort », dans lequel le maire (ou président de la province) est élu directement par la population, détient les compétences les plus pertinentes et exerce une prééminence politique de fait sur le conseil ;

b. le modèle « conseil fort », dans lequel le maire (ou président) est élu (ou proposé) par le conseil, ce dernier constituant le principal organe décisionnel suprême puisque le maire occupe une position subordonnée et n'est en fait qu'un instrument exécutif à la disposition de cette assemblée.

Entre ces deux modèles extrêmes, il existe différents types d'organisations internes intermédiaires.

100. Le pouvoir d'auto-organisation des entités locales doit s'exercer dans le respect de la plupart des principes de gouvernance acceptés, tels que : une gestion efficace, une structure rationnelle et une bonne administration ; l'adoption de décisions à l'issue d'un débat ouvert ; et des programmes politiques adaptés permettant d'obtenir des résultats en fonction des objectifs de planification à long terme et répondant aux besoins et attentes collectifs.

Paragraphe 2

101. Ce paragraphe traite d'un élément essentiel de l'administration locale, à savoir la gestion du personnel. Les collectivités locales ont en effet besoin de ressources humaines pour s'acquitter de leurs tâches, sous peine de former une simple structure gouvernementale vide et impuissante.

102. En ce qui concerne la gestion des ressources humaines au niveau local, la Charte énonce plusieurs principes et exigences essentiels qui doivent être respectés par le « statut du personnel ». Cette expression désigne le contexte juridique, administratif et matériel dans lequel les employés locaux fournissent leurs services (« *conditions of service* » en anglais). Ledit « statut » peut être réglementé par une norme juridique générale imposée par le Parlement ou le gouvernement central à l'ensemble du secteur public, mais on peut également trouver des lois et règlements spécifiques (au niveau national ou régional) définissant le statut du personnel des collectivités locales. Dans ce domaine, certains pays appliquent les principes classiques des relations dans la fonction publique aux employés locaux, lesquels sont considérés comme des fonctionnaires à part entière. D'autres pays appliquent le droit du travail ordinaire au personnel des collectivités locales. Une combinaison des deux modèles n'est d'ailleurs pas inhabituelle.

103. Dans le respect des lois et règlements généraux de la fonction publique, les collectivités locales devraient avoir la latitude et l'autonomie nécessaires pour déterminer en particulier les conditions d'emploi de leurs propres personnels, cette question relevant en effet d'une autre dimension de l'autonomie locale. C'est la raison pour laquelle ce paragraphe de l'article 6 de la Charte est intimement lié au précédent. Par conséquent, le statut du personnel concerné peut également être fixé par chaque collectivité locale de manière indépendante, au moyen de règlements locaux, de conventions collectives, etc. Une telle approche est censée conférer aux collectivités locales la capacité de définir et de mettre en œuvre leur propre politique de ressources humaines pour attirer, recruter et retenir un personnel administratif qualifié. Il convient néanmoins de respecter l'approche nationale (ou régionale) en matière d'emploi dans le secteur public. Le Congrès a noté dans ses exercices de suivi que, dans bon nombre de pays, les autorités nationales et/ou régionales réglementent de manière globale le statut du personnel des entités locales, ce qui limite le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les collectivités locales.

104. Le pouvoir d'engager son propre personnel et de fixer les rémunérations de ses employés est un facteur pertinent s'agissant d'évaluer l'autonomie organisationnelle et institutionnelle des collectivités locales.

105. La Charte énumère également les objectifs généraux qui doivent être atteints par « le statut du personnel » des employés des collectivités locales : premièrement, ledit statut doit permettre le recrutement d'un personnel de qualité sur la base du mérite et de la compétence. Par conséquent, chaque collectivité locale devrait être habilitée à recruter ses propres employés, dans le respect de ces principes fondamentaux. Deuxièmement, ces employés devraient se voir offrir des possibilités de formation adéquates ; dans de nombreux pays, cette fonction est assurée par des établissements spécialisés au niveau national ou régional, ou bien par les collectivités locales elles-mêmes. En ce sens, la formation constitue un élément essentiel de toute politique de gestion des ressources

humaines, car elle permet aux employés des collectivités locales d'actualiser leurs connaissances et leurs compétences. Troisièmement, ces employés devraient également se voir offrir des perspectives de carrière adéquates, c'est-à-dire la possibilité d'obtenir un meilleur emploi ou d'être promus dans le cadre de leur parcours professionnel. Naturellement, ces possibilités dépendront largement de la taille et des ressources de la collectivité locale concernée. Enfin, le personnel local devrait recevoir une rémunération décente pour son travail. Malheureusement, le Congrès a noté que ce n'est pas le cas dans certains États membres, en raison du niveau très bas des rémunérations offertes aux employés locaux, lequel empêche les collectivités locales de recruter du personnel qualifié.

106. Enfin, les employés des collectivités locales devraient au moins avoir droit aux mêmes possibilités de formation, de rémunération et de carrière que les employés des autres niveaux de gouvernement, ce qui n'est malheureusement pas la règle dans tous les pays. Ainsi, le paragraphe ne peut être considéré comme pleinement mis en œuvre que si les collectivités locales jouissent d'une autonomie dans le domaine des ressources humaines, ont la faculté de décider de la rémunération de leur personnel selon les principes définis par le gouvernement régional ou national et jouissent de la capacité d'établir une politique du personnel saine et efficace.

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

1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.

2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.

3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Rapport explicatif

Cet article a pour objet de garantir, d'une part, que les représentants élus ne soient pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles. Dans le cadre des considérations matérielles entrent le dédommagement financier adéquat des frais découlant de l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, des gains perdus et, particulièrement dans le cas de conseillers élus à des fonctions exécutives à plein temps, une rémunération ainsi que la couverture sociale correspondante. Dans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à plein temps.

Paragraphe 3

Ce paragraphe dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs et non sur des décisions ad hoc, ce qui signifie normalement que les cas d'incompatibilité sont fixés par la loi. On a toutefois relevé des cas de principes juridiques non écrits, mais profondément ancrés et qui semblent assurer des garanties adéquates.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

107. L'article 7.1 vise à garantir aux citoyens la liberté d'exercer leurs fonctions de représentants élus et la capacité d'exercer des fonctions politiques sans rencontrer d'obstacles insurmontables inhérents à des raisons financières et matérielles. Personne ne devrait être dissuadé de se présenter aux élections au niveau local ; une fois élus, les responsables locaux ne devraient pas être empêchés de s'acquitter efficacement de

leurs fonctions[48]. À ce titre, ce paragraphe est étroitement lié au paragraphe 2 qui traite des compensations financières (voir ci-dessous). Par « élus locaux », la Charte entend toute personne exerçant un mandat sur la base d'une élection (essentiellement les membres des conseils locaux/provinciaux, les maires, etc.) Cette disposition ne couvre donc que le niveau « démocratiquement élu » de l'organisation locale, la question des gestionnaires professionnels étant traitée quant à elle à l'article 6 (voir ci-dessus).

108. On observe à travers l'Europe une tendance des collectivités locales à employer leurs élus locaux à temps partiel à moins, bien sûr, que les intéressés n'exercent des fonctions de direction ou des fonctions politiques (en particulier dans les villes moyennes et grandes). Le temps consacré à l'accomplissement des tâches inhérentes aux fonctions de représentant élu varie de quelques heures par mois à un temps plein. Cette particularité affecte les perspectives de carrière des élus, car les fonctions politiques sont plus séduisantes aux yeux des personnes ayant le temps et les moyens économiques de vivre malgré la modestie de la compensation financière accordée au niveau local. De plus, les compétences et les connaissances des élus ont un impact sur la qualité des décisions locales, dans la mesure où tout mandat électif devrait être exercé de manière professionnelle dans le respect des principes de bonne gouvernance.

109. Les conditions d'exercice du mandat des élus locaux peuvent être régies par des lois nationales ou régionales, mais — en tout état de cause — il convient de laisser à chaque collectivité locale la possibilité de prendre ses propres décisions discrétionnaires quant au « statut du personnel » qu'elle compte appliquer à ses propres dirigeants élus. Ledit statut peut s'inscrire dans « une politique générale de gestion des ressources humaines » applicable aux élus ou être adopté de manière non systématique. L'idée ultime serait de faire en sorte que les représentants élus fassent partie intégrante des ressources humaines. Ainsi, les élus locaux devraient voir leurs fonctions dûment reconnues en termes pécuniaires et bénéficier du soutien matériel nécessaire (installations, infrastructures, bureaux, etc.) pour s'acquitter correctement de leurs tâches et devoirs. Par exemple, le télétravail devenant de plus en plus fréquent, il est conseillé d'aider les élus à utiliser efficacement les technologies de l'information et de la communication afin qu'ils puissent concilier l'exercice de leurs fonctions de dirigeants locaux avec leur activité professionnelle ou économique principale. D'autre part, et pour ménager un équilibre entre la vie publique et la vie privée des élus (lorsqu'ils ne sont pas employés à plein temps par la collectivité locale), il est suggéré aux collectivités locales de planifier les réunions du conseil et autres événements connexes de la vie locale de manière suffisamment souple.

110. Les collectivités locales sont donc tenues de fournir à tous les élus les installations, l'équipement et le soutien technique nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Cela doit se faire indépendamment de l'affiliation politique du représentant élu. Par conséquent, les autorités locales ne sauraient discriminer, au niveau matériel, les différentes factions ou formations politiques siégeant au conseil.

111. La formation est, elle aussi, importante pour assurer l'exécution efficace des tâches par les élus locaux. Le cadre et le contexte juridiques de l'administration locale changeant fréquemment, les collectivités locales sont censées offrir aux élus, en particulier à ceux venant de prendre leurs fonctions, des programmes de formation sur leur rôle, leurs tâches, leurs devoirs et les limites de leurs fonctions. Lesdits programmes sont censés apporter aux intéressés des connaissances sur les questions de fonctionnement des collectivités locales, en ce qui concerne notamment les finances, la transparence, l'ouverture, le code d'éthique, les conflits d'intérêts, la consultation ou la responsabilité. Dans le même ordre d'idées, une aide à la réinsertion professionnelle des élus non reconduits dans leurs fonctions pourrait être fournie.

112. Outre ces éléments, le « libre exercice » du mandat des élus locaux peut être affecté par d'autres aspects de la vie sociale ou politique. Par exemple, les élus locaux devraient être protégés par la loi contre les menaces représentées par les réseaux sociaux ou contre les atteintes à leur vie privée. Il convient, dans ce contexte, de mentionner les pays où la législation favorise la « judiciarisation » de la vie locale et où les élus locaux sont de facto confrontés à des menaces de poursuites, même en l'absence d'accusations fondées. En ce sens, il faudrait, même dans le cadre de la lutte contre la corruption, veiller à ce que les responsables politiques locaux ne soient pas indûment menacés par la perspective de poursuites arbitraires.

Paragraphe 2

113. Ce paragraphe continue de parler des conditions d'exercice du mandat des élus locaux et met l'accent sur l'aspect financier de leur engagement. L'objectif de cette disposition est de s'assurer que les élus locaux

48 À ce sujet, voir *Statut des élus locaux*, 29e Session, Strasbourg, 20-22 octobre 2015, CG/2015 (29) 15FINAL, la Résolution 393 (2015) et la Recommandation 383 (2015).

reçoivent une « compensation financière adéquate » et d'éviter que les conditions financières des bureaux locaux empêchent, limitent ou même excluent la possibilité pour certains candidats locaux potentiels de briguer un mandat en raison de leur situation financière.

114. Dans la Charte, le terme « compensation financière adéquate » doit être compris comme recouvrant plusieurs éléments : tout d'abord la « compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat » ; deuxièmement, « le cas échéant », la compensation financière du manque à gagner résultant de l'engagement auprès de la collectivité locale ; troisièmement, la « rémunération du travail accompli », c'est-à-dire un « salaire » décent pour les fonctions remplies ; et, enfin, une couverture sociale.

115. L'exercice d'une fonction politique implique non seulement la participation aux réunions des conseils locaux ou régionaux, mais aussi de nombreuses autres tâches comme la rédaction de documents et l'entretien des contacts et des communications avec les électeurs. Ainsi, les régimes de compensation ne devraient pas se limiter aux frais de participation aux réunions du conseil, mais inclure aussi les frais de déplacement, la compensation du manque à gagner et les honoraires au titre d'une période déterminée ou de tâches spécifiquement délimitées. Dans l'ensemble, les organismes locaux devraient proposer une rémunération financière adéquate — pour le travail accompli par les représentants élus — qui corresponde de façon réaliste aux exigences de leur charge de travail. Dans cette veine, les systèmes de rémunération sont généralement différents pour les membres élus du conseil et pour les maires (ou présidents), ces derniers bénéficiant souvent d'un engagement à plein temps. Afin d'assurer la pleine application de ce paragraphe, le système de compensation financière devrait faire partie de la politique de gestion des ressources humaines des collectivités locales.

116. Les collectivités locales sont encouragées à concevoir des systèmes de rémunération et de compensation conforme à l'évolution des salaires du secteur public dans le pays considéré. Dans la plupart des États, il existe une législation interne (nationale ou régionale) relative à la rémunération des élus locaux, laquelle confère plus ou moins de liberté à chaque collectivité locale pour fixer la rémunération ou le salaire effectif de ses dirigeants. Il est conseillé de déterminer un seuil et un plafond pour la rémunération des élus locaux en tenant compte des principes de transparence et de bonne gouvernance. Une telle approche confère un certain degré de souplesse aux budgets locaux en ce qui concerne la compensation financière des représentants élus. Parallèlement, elle laisse aux collectivités locales une marge d'appréciation dans la détermination de la rémunération effective de leur maire/président et des membres du conseil local.

117. Les régimes de compensation devraient également éviter les disparités entre autorités de manière à ce que les candidats potentiels ne se tournent pas uniquement vers les collectivités locales financièrement plus à l'aise. Si les décisions relatives à ces régimes sont prises au niveau local, elles devraient être déterminées sur la base des conditions locales, ainsi que de l'ampleur et du niveau des responsabilités associées aux tâches accomplies.

118. Lorsque les représentants élus occupent un poste à plein temps dans l'entité locale, on s'attend à ce que les régimes de compensation comprennent la rémunération proprement dite plus les assurances sociales (par exemple, l'assurance maladie ou la caisse de retraite) calculées selon les mêmes principes que celles applicables aux élus nationaux. Enfin, les coûts associés à l'exécution des tâches directement liées à l'exercice des fonctions électives (c'est-à-dire les remboursements et les indemnités) ne devraient pas être imposables.

Paragraphe 3

119. Ce paragraphe règle la compatibilité entre l'exercice d'une fonction représentative au niveau local et d'autres activités, publiques ou privées. En l'espèce, il convient de noter une certaine divergence entre les versions anglaise et française du rapport explicatif. Bien que la version française soit conforme au libellé de l'article 7.3 de la Charte, la version anglaise parle de « *disqualification* » de la fonction élective locale, un terme recouvrant un sujet plus large et distinct. La deuxième phrase, en effet, traite de la question réellement abordée par ce paragraphe, à savoir l'incompatibilité entre le mandat d'élu local et certaines « fonctions et activités ». La Charte ne fait donc pas référence à des circonstances personnelles ou factuelles empêchant de se porter candidat à une fonction locale, mais traite des « fonctions » et des « activités » qui ne sauraient être rendues compatibles avec l'exercice d'une fonction locale, une fois le candidat élu. Cette interprétation est renforcée par l'intitulé de l'article 7 (« Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local »), lequel implique que le candidat soit effectivement devenu un élu local.

120. Les restrictions à l'exercice d'une fonction élective doivent être aussi limitées que possible, énoncées dans la législation interne et applicables à tous les niveaux de gouvernement. Les principales restrictions à l'exercice d'une fonction devraient être liées à des conflits d'intérêts potentiels ou impliquer une participation à d'autres activités empêchant l'élu local d'exercer ses fonctions de manière professionnelle au sein de la collectivité locale.

121. Dans bon nombre de pays, l'exercice d'un mandat local est compatible avec des activités professionnelles ou économiques tant que le temps consacré par l'intéressé à la collectivité locale est minime ou faible. La règle se renverse lorsque l'exercice du mandat exige un travail à temps plein. En outre, de nombreux pays permettent à une personne d'être à la fois maire ou conseiller local et membre du Parlement (ou du moins du Sénat ou de la Chambre haute). Une telle pratique est de nature à renforcer la voix des gouvernements locaux dans le processus décisionnel au niveau législatif.

122. À la lumière de ce paragraphe, les États Parties à la Charte sont encouragés à empêcher le cumul des mandats lorsque les élus locaux (principalement des maires ou des présidents) exercent simultanément un autre mandat local, régional ou national ou bien occupent une fonction dans une entreprise appartenant à l'État ou à une commune. On s'accorde généralement à considérer que ces engagements simultanés pourraient affecter l'exercice par l'élu local de ses fonctions, générer des conflits d'intérêts et aller à l'encontre des principes de bonne gouvernance.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Rapport explicatif

Cet article traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux. Il ne traite pas de la possibilité pour les particuliers d'engager des poursuites contre les collectivités locales et il ne traite pas non plus de la nomination ou des activités d'un Ombudsman ou d'un autre organe officiel chargé d'un rôle d'investigation. Les dispositions de cet article découlent avant tout de la philosophie de la supervision normalement associée aux « contrôles de tutelle », tradition établie de longue date dans un certain nombre de pays. Elles concernent des pratiques telles que des obligations d'obtenir l'autorisation préalable pour agir ou la confirmation pour que les actes prennent effet, le pouvoir d'annuler les décisions prises par une collectivité locale, le contrôle des comptes, etc.

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 dispose que la tutelle doit reposer sur une base législative adéquate et exclut donc les procédures de contrôle ad hoc.

Paragraphe 2

Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité. Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. Cela ne devrait pas, toutefois, avoir pour résultat d'empêcher la collectivité locale en question d'exercer un certain pouvoir d'adaptation conformément à l'article 4, paragraphe 5.

Paragraphe 3

Ce texte tire son inspiration du principe de « proportionnalité », selon lequel l'autorité de tutelle dans l'exercice de ses prérogatives est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en permettant de parvenir au résultat désiré.

Étant donné que l'accès aux recours juridictionnels contre l'exercice abusif de la tutelle et des contrôles est couvert par l'article 11, l'établissement de dispositions précises quant aux conditions et aux modes d'intervention dans des situations spécifiques n'a pas été jugé essentiel.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

123. L'article 8 de la Charte vise le contrôle « administratif » des actes des collectivités locales. Cette disposition ne s'applique en aucun cas à la surveillance ou au contrôle exercé par l'ombudsman, le parquet ou le législateur. Le rapport explicatif circonscrit son champ d'application au contrôle exercé « par les autorités d'autres niveaux », c'est-à-dire par les autorités ou organismes centraux (ministères de tutelle, ministère de l'Intérieur, etc.) ou régionaux. D'aucuns pensent même pouvoir étendre son application au contrôle administratif exercé par d'autres autorités locales, par exemple le contrôle d'une commune par une province, un comté ou une île.

124. Quant à la matière pouvant faire l'objet « d'un contrôle », la Charte utilise le terme « actes » dont l'acception est large et englobe tous types de plans, projets, règles, décisions ou stratégies approuvés au niveau local.

125. Il conviendrait d'interpréter le mot « contrôle » utilisé à l'article 8.1 en tenant compte des nuances possibles entre les deux versions linguistiques officielles de la Charte. La version anglaise utilise le mot « *supervision* », tandis que la version française utilise le terme « contrôle ». Les deux mots ne coïncident pas exactement : en clair, le mot « supervision » peut inclure des interventions douces sur les activités des autorités locales telles que « contrôle », « surveillance » ou « suivi », tandis que « contrôle » en français désigne une participation claire et explicite au processus décisionnel de l'organe local (dans la tradition administrative française, cette technique est appelée « tutelle »). Une interprétation systématique de l'article 8 et du rapport explicatif permet d'arriver à la conclusion que le mot « contrôle » est utilisé dans ce dernier sens. En conséquence, dans l'article 8, « contrôle » désigne toute forme d'intervention dans le processus décisionnel d'une entité locale par laquelle un niveau administratif supérieur approuve, annule, autorise, suspend ou abroge, de manière explicite ou tacite, une proposition ou une décision, une règle ou un plan définitif approuvé(e) par une entité locale. Parmi les exemples d'un tel contrôle, on peut citer : la notification des décisions des collectivités locales à l'autorité de tutelle, les conditions posées à l'autorisation préalable d'agir, les confirmations requises pour qu'un acte produise des effets, le pouvoir d'annuler une décision locale, les vérifications comptables, etc.

126. Du point de vue de l'autonomie locale, l'article 8 de la Charte est probablement l'un des plus pertinents, puisque le « contrôle » est antinomique avec la notion même d'autonomie, de même qu'il est contraire au concept de liberté ou d'auto-administration. Plus les pouvoirs de contrôle des niveaux supérieurs de gouvernement sont importants, plus le champ réel de l'autonomie locale diminue.

127. Le contrôle administratif des activités des collectivités locales peut revêtir différentes formes et emprunter différentes procédures. Il peut s'agir d'un contrôle « a priori », lorsque la collectivité locale doit obtenir de l'État ou de la région un aval ou une autorisation préalable pour une décision, un plan ou un projet qu'elle envisage d'adopter ou d'un contrôle « *ex post* » (« a posteriori ») lorsque l'État ou la région est habilité à annuler, abroger ou suspendre une décision, un plan ou une règle déjà approuvés par l'autorité locale.

128. La Charte pose ici un principe important dans le domaine du contrôle administratif interinstitutionnel des collectivités locales : toute forme de contrôle doit être prévue par la Constitution ou par la loi. En d'autres termes, elle introduit le principe de légalité dans le contrôle des collectivités locales. Ce principe primordial implique plusieurs conséquences : en premier lieu, toutes les formes de contrôle doivent reposer sur une base législative. Par conséquent, les procédures de contrôle *ad hoc* (instances de contrôle non réglementées) sont interdites. Le contrôle ne peut pas être improvisé ou exercé par le niveau territorial supérieur en l'absence d'une base juridique claire. Cela signifie, en conséquence, que les niveaux supérieurs

de gouvernement ne jouissent pas d'un pouvoir général ou inhérent de contrôle des collectivités locales et qu'ils ne peuvent faire usage que de techniques de contrôle strictement réglementées par la loi.

129. D'autre part, les autorités de tutelle doivent respecter scrupuleusement les procédures établies par la loi pour l'exercice de ce contrôle (moment, modalités, compétence, etc.), sous peine de nullité et d'une contestation par l'entité locale contrôlée (au besoin devant les tribunaux, voir ci-dessous le commentaire de l'article 11).

130. Dans sa Recommandation importante de 2019 aux États membres[49], le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné certains principes et lignes directrices essentiels dans le domaine du contrôle. Il déclare d'emblée que les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique — notamment l'ouverture et la transparence, l'État de droit ainsi que les compétences et capacités — sont applicables au contrôle. Par ailleurs, le Comité des Ministres distingue trois types de contrôles : administratif, financier et démocratique. Les trois diffèrent et seul le premier est visé par l'article 8 de la Charte. L'existence du contrôle administratif se justifie par la nécessité de respecter « [les] principes de l'État de droit et [les] rôles attribués aux divers pouvoirs publics ainsi que [de protéger les] droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics ». Enfin, le contrôle administratif devrait être régi par un ensemble de principes et de lignes directrices, dont ceux qui suivent :

i. les actes soumis au contrôle doivent être clairement spécifiés dans la loi ;

ii. le contrôle administratif obligatoire et automatique doit être limité à des actes d'une certaine importance ;

iii. le contrôle administratif doit normalement se faire après l'exercice de ces compétences (contrôle a posteriori) ;

iv. les contrôles administratifs a priori doivent être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées ;

v. la loi doit fixer le délai ou la période dont dispose l'autorité de contrôle pour effectuer ce contrôle, ou doit prévoir que le contrôle ait lieu dans un délai raisonnable ; dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé signifie que l'acte prévu peut prendre effet.

Paragraphe 2

131. Selon son champ d'application, le contrôle administratif peut porter sur la légalité ou sur l'opportunité. Le contrôle de légalité doit se borner à vérifier si la collectivité locale a respecté les lois et règlements applicables (sur le fond ou la procédure) au moment d'adopter sa décision. Le contrôle d'opportunité, quant à lui, permet également de statuer ou de décider différemment sur le fond, c'est-à-dire de modifier le sens ou la signification de la décision locale pour des raisons d'opportunité ou d'évaluation politique.

132. En ce qui concerne ces deux types de contrôle, la Charte établit clairement la règle générale selon laquelle le contrôle vise (« normalement ») uniquement à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. La Charte affiche ainsi une prédilection globale pour le contrôle de légalité par rapport au contrôle d'opportunité, seul le premier étant généralement conforme à ses dispositions. Dans le cadre de ce contrôle de légalité, l'organe de contrôle peut vérifier, par exemple, si la collectivité locale a agi dans le cadre de ses compétences, si les normes ou exigences réglementaires de fond ont été respectées, si la compétence a été exercée conformément aux procédures légales et dans les délais applicables, etc. Dans le cadre d'un contrôle de légalité, l'organe de contrôle ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de la collectivité locale. Dans plusieurs pays européens, les collectivités locales ont l'obligation générale de rendre compte de toutes leurs décisions et ordonnances à l'échelon supérieur d'administration. Cette obligation n'est pas antinomique avec la Charte, car il s'agit d'une étape nécessaire à l'exercice par l'autorité de contrôle de ses propres fonctions et compétences, et elle n'implique pas en soi un impact négatif sur la décision de la collectivité locale.

49 Recommandation CM/Rec (2019) 3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019 lors de la 1343e réunion des Délégués des Ministres). Cette recommandation inclut une annexe répertoriant les Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales.

133. Le contrôle de légalité peut revêtir différents formats institutionnels et procéduraux. Dans certains pays, l'instance administrative supérieure peut adresser à la collectivité locale une demande ou une requête la priant de modifier ou d'annuler la décision attaquée. Si cette demande n'est pas prise en compte, ladite instance peut introduire un recours contre la collectivité locale devant les tribunaux. De sorte que, en définitive, la pertinence du contrôle de légalité est appréciée indépendamment par un tribunal. Dans certains pays, l'organe de contrôle jouit du pouvoir d'adresser une injonction pour surseoir à la décision locale jusqu'à ce que la question soit tranchée par les tribunaux, même si cette possibilité est généralement réservée aux violations graves de la loi ou aux affaires revêtant un intérêt national ou supérieur. En tout cas, le mécanisme par lequel les organismes nationaux ou régionaux peuvent renverser ou annuler les décisions adoptées par les collectivités locales (en vertu de leur propre pouvoir ou par voie de recours administratif) est incompatible avec l'article 8 de la Charte.

134. Le contrôle d'opportunité n'est pas interdit par la Charte, mais il est sévèrement restreint, car réputé antinomique avec la notion même d'autonomie locale. Le contrôle administratif de l'opportunité d'un acte doit par conséquent être limité aux tâches que les autorités supérieures (les organes de contrôle) ont déléguées aux collectivités locales. Le type de la compétence accordée à la collectivité concernée revêt donc une grande importance s'agissant de déterminer le type et la portée du contrôle administratif pouvant être exercé par les instances administratives supérieures conformément à la Charte.

135. Parmi les situations différant d'un contrôle administratif « pur », il convient de mentionner les procédures autorisant une instance administrative supérieure à modifier des décisions, plans ou projets initialement approuvés au niveau local en invoquant la nécessité de coordonner l'activité de plusieurs collectivités locales. Il s'agit là d'un pouvoir généralement reconnu aux autorités locales de second niveau (provinces, comtés, départements) ou aux autorités régionales/nationales. Dans ces cas, le pouvoir de coordination (par exemple la planification des infrastructures locales) relève d'une compétence légitime dévolue au niveau de gouvernement/échelon d'administration supérieur afin de garantir une utilisation plus rationnelle des fonds publics ou une planification territoriale plus harmonieuse.

136. D'autres techniques peuvent avoir un impact sur les décisions, plans et projets approuvés au niveau local. D'une part, les projets de coopération entre différents échelons d'administration, lesquels peuvent impliquer un certain pouvoir de contrôle par les instances « supérieures » (s'agissant par exemple de cofinancer des projets locaux). D'autre part, le pouvoir des organes régionaux (ou centraux) de décider lorsque des intérêts « supracommunaux » sont en jeu, une situation dans laquelle cette prérogative est antinomique avec le statut des collectivités locales. Dans ces cas, l'instance supérieure est réputée plus compétente pour des motifs institutionnels et, à ce titre, fondée à annuler ou modifier une décision adoptée par la collectivité locale[50]. Lors du suivi de la mise en œuvre de la Charte dans les États membres, le Congrès devrait se montrer vigilant et vérifier si les régimes et les pouvoirs accordés aux niveaux supérieurs de gouvernement — tels qu'ils sont décrits ci-dessus — ne cachent pas un contrôle illégitime d'opportunité des actes des collectivités locales.

Paragraphe 3

137. Cette disposition consacre le principe de proportionnalité du contrôle administratif des actes des collectivités locales par des collectivités territoriales supérieures. Le principe de proportionnalité est bien connu et s'applique dans bon nombre de situations juridiques différentes. En l'occurrence, il peut être défini comme suit : l'intervention de l'autorité de contrôle doit conserver un certain rapport avec l'importance des intérêts qu'elle entend protéger. Dans cet esprit, en 2019, le Comité des Ministres a recommandé aux gouvernements des États membres d'adopter des mesures appropriées pour « mettre en place un cadre juridique, institutionnel et réglementaire adéquat pour le contrôle des activités des collectivités locales qui soit proportionné, en droit et en pratique, à l'importance des intérêts qu'il entend préserver »[51].

138. Apparemment, ce principe s'applique à toute forme de contrôle interinstitutionnel, qu'il s'agisse d'un contrôle de légalité ou d'opportunité *a priori* ou *a posteriori*. Le principe de proportionnalité est une formule générale pouvant être affinée uniquement en fonction du contexte, même si l'on peut se risquer à une

50 C'est le cas par exemple lorsque le ministère de la Défense désire installer un champ de tir, au nom de la défense nationale, sur le territoire d'une collectivité locale alors que le conseil local s'y oppose.
51 Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales.

définition simpliste en ces termes : pour garantir le respect de la légalité, l'organisme régional/étatique investi du pouvoir de contrôle devrait s'abstenir de recourir à des moyens disproportionnés[52].

139. Par conséquent, en vertu du principe de proportionnalité, l'organisme régional ou national ne devrait intervenir que dans la mesure nécessaire, en tenant compte de la pertinence de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation prétendument commise par la collectivité locale. Elle devrait d'abord envisager la possibilité d'une intervention « *a minima* » (avertissement, injonction, négociation) avant de recourir à des mesures plus inclusives, comme l'annulation ou la suspension d'une décision, d'un plan ou d'un projet adopté au niveau local. En revanche, un système selon lequel les collectivités locales doivent obtenir l'approbation préalable d'organismes régionaux ou nationaux avant de prendre des décisions mineures, voire insignifiantes, sera réputé contraire au principe de proportionnalité.

140. Malgré sa formulation large et théorique, le principe de proportionnalité peut naturellement être invoqué devant les tribunaux. En introduisant un recours approprié devant le tribunal compétent, l'autorité locale concernée peut faire valoir que l'organe de contrôle n'a pas respecté ledit principe dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle. Par conséquent, l'essentiel du pouvoir discrétionnaire local est protégé par les tribunaux.

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

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

7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Rapport explicatif

L'autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions.

52 Par exemple, la dissolution ou la suspension d'un conseil local par un organisme régional, du seul fait que ledit conseil a approuvé un plan d'aménagement du territoire que les régions jugent illégal, constituerait une violation manifeste du principe de proportionnalité.

Paragraphe 1

Ce paragraphe tend à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer les priorités en matière de dépenses.

Paragraphe 2

Le principe en question veut qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit. Ce rapport est particulièrement étroit dans le cas des fonctions qui lui ont été spécifiquement assignées.

Paragraphe 3

L'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'usager est un devoir fondamental des élus locaux. Il est reconnu que les législations centrales ou régionales peuvent fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale ; elles ne doivent pas, toutefois, empêcher le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local.

Paragraphe 4

Certains impôts ou autres sources de financement des collectivités locales sont, par leur nature ou pour des raisons pratiques, relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques. Une dépendance excessive à l'égard de ces impôts ou ressources peut mettre les collectivités locales en difficulté, étant donné que le coût de la prestation de services est directement influencé par l'évolution des facteurs économiques. Il est admis, toutefois que même dans le cas de sources de revenus relativement dynamiques, il ne peut y avoir de lien automatique entre l'évolution des coûts et celle des ressources.

Paragraphe 6

Lorsque les ressources redistribuées sont attribuées d'après des critères spécifiques définis par la loi, les dispositions de ce paragraphe seront respectées si les collectivités locales sont consultées au moment de l'élaboration de la législation en question.

Paragraphe 7

Du point de vue de la liberté d'action des collectivités locales les subventions globales ou même celles par secteur sont préférables aux subventions affectées à des projets spécifiques. Il ne serait pas réaliste de s'attendre que toutes les subventions pour des projets spécifiques soient remplacées par des subventions générales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements importants. Mais un recours excessif aux subventions pour des projets spécifiques limite beaucoup la liberté des collectivités locales dans le choix des dépenses prioritaires. Toutefois, la part des ressources totales que représentent les subventions varie considérablement d'un pays à l'autre et un rapport plus élevé entre subventions pour des projets spécifiques et subventions générales peut être considéré comme acceptable lorsque l'ensemble des subventions ne représente qu'une partie relativement faible des recettes totales.

La deuxième phrase de l'article 9.7 tend à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

Paragraphe 8

Il est important pour les collectivités locales d'avoir accès à des possibilités de crédit pour financer les investissements. Les sources possibles de ce financement dépendront toutefois inévitablement de la structure du marché des capitaux dans les différents pays, et les procédures et conditions d'accès à ces sources peuvent être fixées par la législation.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

141. Ce paragraphe ouvre l'article 9 qui réglemente une dimension essentielle de l'autonomie locale : celle des ressources financières des collectivités locales. Il établit deux principes de base dans le domaine financier : premièrement, les autorités locales doivent disposer de leurs *propres* ressources financières ; deuxièmement, elles doivent rester libres de décider comment dépenser lesdites ressources.

142. En ce qui concerne la première dimension, les autorités locales doivent « avoir droit » aux dites ressources. Il ne s'agit pas seulement d'une attente, mais d'un véritable « droit » ; cette interprétation est notamment renforcée par la version française de la Charte (« les collectivités locales ont droit »). Il s'agit là d'une autre dimension du concept d'« autonomie locale » décrit comme un droit qui devrait être protégé par les moyens prévus à l'article 11 (voir ci-dessous). En règle générale, les ressources propres des collectivités locales sont un agrégat composé de différents éléments tels que les impôts locaux, les taxes, les redevances, les prélèvements, les bénéfices commerciaux et de droit privé, les intérêts et les dépôts bancaires. Dans de nombreux pays, les sanctions et amendes (au titre d'infractions au Code de la route ou à la législation protégeant l'environnement) constituent pour les collectivités locales une source importante et toujours croissante de ressources propres.

143. Les ressources propres des collectivités locales doivent être « suffisantes ». Ce paragraphe est donc étroitement lié au suivant (principe de proportionnalité des finances locales, voir ci-dessous) et au paragraphe 4 (qui impose des finances locales diversifiées et évolutives).

144. Le droit à des ressources « suffisantes » n'est pas absolu, dans la mesure où il doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ». Cette règle est compréhensible, car les finances des collectivités locales font partie intégrante de l'ensemble plus large du secteur public national. Par conséquent, les finances locales suivront probablement le sort ou les tendances de l'ensemble dudit secteur et ne peuvent pas se concevoir comme un domaine isolé échappant à la croissance ou à la récession économique générale. Cela a d'ailleurs été le cas lors de la récente crise économique qui a eu un impact négatif important sur de nombreux secteurs publics nationaux et, par extension, sur les finances locales.

145. L'article 9 est conçu pour assurer la capacité fiscale des collectivités locales à mettre en œuvre les politiques auxquelles elles ont droit. Il existe plusieurs façons d'y parvenir. L'un des moyens consiste à incorporer le principe de ressources financières suffisantes dans la Constitution ou dans la loi. Une telle approche protège les collectivités locales contre d'éventuelles modifications de la législation et soumet tout changement des normes juridiques à un processus de décision formalisé. Un autre moyen consiste à s'appuyer sur des procédures de consultation inclusives entre les associations de collectivités locales et le gouvernement central sur la base de mémorandums d'accord.

146. L'expression « ressources propres suffisantes » comprend l'obligation d'assurer la proportionnalité entre les fonctions obligatoires des collectivités locales et les financements disponibles. Même si le principe d'un financement adéquat est déjà reconnu en droit interne, sa mise en œuvre revêt une importance cruciale. Le contexte économique national devrait permettre l'affectation ou la redistribution aux collectivités locales de ressources financières dans le cadre du budget de l'État. Quoi qu'il en soit, on s'attend à ce que les collectivités locales soient consultées sur la manière dont les ressources leur sont affectées ou redistribuées et sur les principes de fixation du montant des allocations (voir ci-dessous le commentaire relatif à l'article 9.6).

147. Comme indiqué ci-dessus, ce paragraphe introduit une deuxième dimension, celle de la liberté ou de la latitude des collectivités locales de disposer (au moins) de leurs « ressources propres » dans l'exercice de leurs compétences. En conséquence, l'article 9.1 consacre à la fois un droit (celui d'avoir des ressources propres) et une liberté (celle d'en disposer comme elles l'entendent). Cette liberté se cristallise dans différentes décisions engageant des dépenses, la plus importante étant l'adoption du budget annuel. Par conséquent, les collectivités locales devraient être libres et autonomes pour l'adoption de leur propre budget. Aucun contrôle a priori ou a posteriori ne devrait être effectué par les autres échelons d'administration sur le chapitre du budget de la collectivité affectant des ressources locales propres à des dépenses. En ce sens, l'article 9.1 est lié à l'article 8. Dans le même temps, le principe de ressources suffisantes inclut également la bonne gestion financière des collectivités locales conformément au cadre juridique des finances publiques nationales, de la planification budgétaire et de la reddition de comptes. Toutes les limites et restrictions

imposées par les autorités supérieures aux collectivités locales devraient être précisées et justifiées et viser à assurer la stabilité macro-économique et la bonne gestion financière.

148. Un grand nombre de rapports de suivi adoptés jusqu'à présent par le Congrès soulignent que l'article 9 est souvent mal mis en œuvre dans les États parties. Dans presque toutes ses recommandations sur le sujet, le Congrès a identifié les problèmes suivants : centralisation excessive du financement des collectivités locales ; niveau limité des ressources propres ; insuffisance des ressources financières librement disponibles ; absence de financement concomitant à la délégation de tâches ; absence de mécanismes de péréquation financière transparents et prévisibles ; et absence de consultation appropriée sur les questions financières locales[53]. Compte tenu de l'importance de cette question, le Congrès a approuvé plusieurs résolutions et recommandations sur la question des finances des collectivités locales[54].

Paragraphe 2

149. Ce paragraphe consacre le principe de proportionnalité des ressources financières des collectivités locales. En d'autres termes, les ressources dont celles-ci disposent doivent être suffisantes et proportionnées à leurs fonctions et tâches. On ne saurait en déduire que toutes ces tâches doivent être financées par des recettes propres. Le paragraphe prévoit uniquement que les recettes et les tâches obligatoires des collectivités locales doivent s'équilibrer afin de garantir la disponibilité de ressources financières suffisantes par rapport aux tâches que leur assigne la loi.

150. Selon le principe de proportionnalité, toute nouvelle tâche assignée ou transférée aux collectivités locales doit être accompagnée d'un financement ou d'une source de revenus correspondant pour couvrir les dépenses afférentes. Dans cette perspective et afin de sauvegarder les intérêts et l'autonomie des collectivités locales, il est conseillé de fonder tout transfert de compétences et de tâches sur un calcul minutieux des coûts réels de la prestation de services censés être assumés par elles. Les coûts des tâches obligatoires et déléguées peuvent inclure plusieurs indicateurs (par exemple, la répartition socio-économique des habitants locaux) pour arriver à des calculs plus précis et éviter des décisions politiques arbitraires.

151. Le principe de proportionnalité impose également l'évaluation du caractère adéquat de la relation entre les ressources financières disponibles dans une collectivité locale et les tâches accomplies par cette dernière. Par conséquent, le coût des services locaux devrait être régulièrement calculé et actualisé, dans la mesure où, tel qu'il est estimé au moment du transfert de compétences, pourrait différer de celui encouru lors de la prestation effective ou de la création des services idoines.

152. D'autre part, le paragraphe souligne la nécessité d'un équilibre entre les recettes totales et les fonctions obligatoires des collectivités locales. Ce principe vaut particulièrement pour les fonctions spécifiquement assignées aux autorités locales en tant que fonctions déléguées ou missions *ad hoc* spéciales. Il suppose que les différents types de fonctions locales et les ressources financières soient évalués dans le contexte plus large de la prestation desdites fonctions (par exemple, densité de la population, régions éloignées, défis démographiques). Compte tenu de la difficulté à distinguer entre les recettes et les fonctions obligatoires, il est conseillé d'évaluer correctement les compétences et les fonctions obligatoires des collectivités locales. Par conséquent, le calcul précis des coûts réels de fonctionnement des collectivités locales doit respecter les règles de transparence et de prévisibilité des finances locales.

Paragraphe 3

153. Ce paragraphe traite des impôts et redevances locaux, lesquels sont généralement considérés comme des ressources de droit public de l'administration publique. Ce pouvoir fiscal est un élément clé de l'autonomie financière des collectivités locales. Sur ce point, la Charte réglemente deux éléments différents, bien que, dans certaines juridictions, les différences entre les deux puissent paraître floues voire obscures. Il s'agit d'une part des « vrais » impôts qui sont prélevés par les collectivités locales et qui touchent différentes sphères économiques telles que l'immobilier, les véhicules ou les activités professionnelles (voire, dans certains pays, le revenu personnel). Ces prélèvements permettent de financer l'ensemble du fonctionnement de l'organisme local. D'autre part, les « redevances » (ou « droits ») qui peuvent être demandées par la collectivité locale comme paiement pour la prestation de certains services locaux obligatoires (comme la

53 Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élection du Congrès (période de référence 2010-2016), 32e Session, CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

54 Voir : Résolution 372 (2014), la Recommandation 362 (2014) et la Résolution 438 (2018) du Congrès ainsi que le rapport *Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté.*

collecte des ordures) ou comme compensation pour l'utilisation d'installations ou de biens communaux. Toutefois, les impôts locaux restent les principales sources de revenus des collectivités locales, qu'ils soient directement perçus ou partagés avec d'autres échelons d'administration.

154. Le pouvoir de prélèvement fiscal est une preuve directe de l'autonomie financière des collectivités locales. Toutefois, les régimes fiscaux locaux diffèrent d'un pays à l'autre et reflètent les traditions nationales de la juridiction considérée. La fiscalité locale constitue la fondation du financement des services locaux par les recettes locales. Il s'agit donc d'un indicateur critique pour mesurer l'autonomie locale, de même que le ratio des revenus propres ou la proportion des transferts de l'administration centrale dans le budget local total. Ainsi, les collectivités locales jouissant de la plus grande autonomie financière sont celles dont le budget comporte une grande part de recettes locales, la plus grande autonomie financière revenant aux collectivités locales ayant une plus grande part des recettes locales, ce qui leur confère la capacité de financer les tâches obligatoires.

155. La Charte ne fixe pas un ratio uniforme entre les impôts locaux et les ressources propres des collectivités locales, mais, en tout état de cause, elle prévoit qu'une partie « au moins » desdites ressources doit provenir de redevances et d'impôts locaux. Cette partie doit être suffisamment importante pour assurer la plus grande indépendance financière possible aux collectivités locales.

156. Dans la Charte, les impôts locaux sont censés être prélevés par la collectivité locale elle-même, mais il n'est pas nécessaire que ces impôts soient « créés » ou « établis » par elle. Habituellement, les impôts locaux sont (sous réserve des contraintes constitutionnelles) établis et créés par une législation nationale ou régionale qui peut éventuellement les qualifier officiellement de « locaux ». Certaines collectivités locales (en particulier les plus importantes) sont en mesure de percevoir leurs impôts propres par leurs propres moyens ou peuvent avoir recours à des associations intercommunales ou à l'attribution de marchés de fourniture de services. Les impôts propres des petites et moyennes collectivités, au contraire, sont généralement perçus par d'autres autorités, ce qui peut leur conférer le caractère d'« impôts partagés ». Or, on considère que les impôts locaux perçus au niveau central et les impôts partagés nuisent à la portée de l'autonomie locale.

157. À la lumière de l'article 9.3, un impôt ne peut être qualifié de purement local que si la collectivité concernée a le pouvoir d'en fixer le taux « dans les limites de la loi ». Par conséquent, la législation fiscale applicable peut déterminer une « fourchette » de taux d'imposition, dans le cadre de laquelle la collectivité locale peut déterminer librement le taux réel de l'impôt. En outre, les collectivités locales doivent également jouir du pouvoir d'approuver des règlements internes réglant les détails techniques et opérationnels de la perception de l'impôt (types de taux, déductions, programmes d'allègements fiscaux, etc.), afin que les dispositions générales de la loi puissent être adaptées aux circonstances et besoins locaux.

158. Les paragraphes 3 et 1 de l'article 9 soulignent explicitement la pertinence de la politique fiscale locale et du pouvoir de décider des taux comme condition préalable à la décentralisation. Ces deux paragraphes traitent de la question du financement adéquat et, par conséquent, de l'autonomie fiscale censée conférer deux compétences importantes aux collectivités locales : le pouvoir de disposer de ressources suffisantes et le pouvoir de percevoir des recettes en fonction du contexte (c'est-à-dire des conditions sociodémographiques et socio-économiques de la population locale).

159. Les impôts locaux ne sont pas seulement une source de financement importante pour les collectivités locales. Ils constituent aussi un outil permettant d'opérer des choix politiques afin d'influencer le comportement de la population et des entreprises locales et de favoriser le développement économique local. Les contribuables d'une collectivité sont les personnes touchées par l'impôt, mais aussi les principaux bénéficiaires des services ainsi financés. Cette pratique favorise par conséquent la responsabilité politique.

160. L'autonomie fiscale locale est associée dans de nombreux pays à un système de suivi des indicateurs macro-économiques par le gouvernement. Ce système permet d'imposer des normes et des indicateurs de performance analogues aux collectivités locales et d'inciter ainsi ces dernières à unifier ou standardiser les services publics qu'elles fournissent. En outre, la crise économique de 2009 a entraîné dans plusieurs pays des mesures d'austérité s'étant traduites par des réformes de la fiscalité et des restrictions en matière de gestion financière avec une tendance à accorder au gouvernement central un plus grand contrôle sur les impôts locaux. Toutefois, ces contrôles devraient viser exclusivement à prévenir l'endettement des collectivités locales et à les aider à faire face à leur situation financière difficile.

Paragraphe 4

161. Ce paragraphe consacre deux caractéristiques importantes des systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales : la diversification d'une part et le caractère « évolutif » d'autre part. Le premier volet concerne le principe crucial de diversification des sources de revenus pour que les collectivités locales puissent conserver leur autonomie en période de fluctuations économiques. Dans le même temps, les sources de revenus doivent être diversifiées pour assurer la résilience des collectivités locales face aux facteurs économiques extérieurs. Par conséquent, le financement de ces collectivités ne devrait pas dépendes uniquement des impôts ou des transferts, mais reposer aussi sur toutes les recettes locales envisageables : transferts, impôts locaux, droits, taxes, redevances, bénéfices de droit privé, intérêts des comptes et dépôts bancaires, sanctions et amendes, vente de biens immobiliers ou d'avoirs, services offerts au secteur privé, etc.

162. La Charte considère que la diversification de leurs recettes aide les collectivités locales à réagir rapidement à l'évolution des coûts des services locaux et les protège contre l'inflation ou les difficultés économiques imprévues. En fait, les recettes des collectivités locales sont directement liées à leurs dépenses et à leur pouvoir d'engager ces dernières. Ainsi, la diversification des sources de revenus constitue un aspect clé de l'autonomie financière et reflète une capacité à générer ou « moduler » les recettes. De cette façon, même si les différentes sources de revenus locales peuvent être déterminées par la politique économique nationale, les communes jouissent d'une certaine marge de manœuvre pour compenser les difficultés économiques touchant une source spécifique. Par exemple, si le rendement des impôts locaux diminue pour des raisons macro-économiques, la collectivité locale peut décider d'augmenter les droits et redevances locaux versés par les usagers des services locaux (en particulier dans les zones urbanisées) afin de compenser cette baisse. Par conséquent, le principe de diversification implique également une marge d'appréciation pour adopter des décisions relatives à la modulation des différentes sources de revenus et constitue une autre dimension de l'autonomie locale.

163. Contrairement au principe de suffisance des ressources propres des collectivités locales, le principe de diversification est difficile à résumer dans une formule simple. Par conséquent, l'évaluation du respect de ce principe nécessite la prise en considération d'une grille complexe d'éléments et de composantes plus ou moins subtiles.

164. L'autre aspect mentionné dans ce paragraphe se rapporte aux systèmes de finance locaux qui doivent être « dynamiques ». En d'autres termes, lesdits systèmes doivent permettre aux finances locales de « se maintenir » au-dessus du niveau des coûts de prestation des services, afin de pouvoir s'adapter aux nouvelles circonstances, aux nouveaux besoins et aux nouveaux scénarios macro-économiques et assurer un financement suffisant à la fourniture desdits services. L'application de ce principe peut revêtir de très nombreuses formes. D'une part, les transferts des organismes régionaux ou nationaux devraient être actualisés et éventuellement augmentés au fil des ans pour faire face à l'augmentation des prix ou aux éléments participant à la prestation des services[55]. D'autre part, les collectivités locales devraient également être autorisées à augmenter le taux de leurs impôts lorsque l'inflation l'exige. Enfin, toute décision des autorités supérieures imposant des coûts supplémentaires aux collectivités locales devrait garantir la couverture desdits coûts par de nouvelles ressources financières (c'est-à-dire de nouveaux transferts financiers, des subventions supplémentaires, etc.) ou par une augmentation des ressources existantes. Dans cet esprit, la délégation de tâches sans indication de la source de financement censée couvrir le coût inhérent à l'exercice de ces nouvelles responsabilités est contraire au principe de dynamisme (parfois aussi appelé principe d'élasticité) des recettes.

Paragraphe 5

165. Cette disposition aborde la question de la situation financière des communes économiquement défavorisées, du fait de leur démographie ou de leur situation géographique (régions en transition, montagneuses ou insulaires) ou simplement parce qu'elles sont trop petites pour disposer des ressources nécessaires à la réalisation de leurs missions. L'asymétrie entre les tâches et les capacités de certaines communes augmente en présence de la prévalence d'écarts considérables entre la taille des différentes communes d'un pays donné et surtout lorsque des communes ou municipalités de taille et de capacité

55 En ce qui concerne les compensations versées aux collectivités locales, voir : Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux États membres *sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur* adoptée par le Comité des Ministres le 12 octobre 2011) lors de la 1123e réunion des Délégués

différentes sont obligées d'assumer les mêmes tâches. Par conséquent, un système de péréquation financière au profit des collectivités financièrement plus fragiles est nécessaire dans tous les pays et certainement indispensable dans ceux caractérisés par des asymétries extrêmes entre collectivités locales.

166. L'article 9.5 introduit un principe de protection des collectivités locales financièrement plus faibles. À titre de méthode classique d'aide aux collectivités locales faibles, la Charte préconise la péréquation financière qui est un mécanisme bien connu de redistribution dans un cadre de fédéralisme fiscal. Selon l'OCDE, la péréquation fiscale est un transfert de ressources fiscales entre juridictions dans le but de compenser les différences inhérentes à la capacité fiscale ou au coût du service public[56]. La péréquation fiscale est propre à chaque pays, puisqu'elle est déterminée par le contexte institutionnel plus large (tel que la taille, le nombre et la répartition géographique des collectivités locales), ainsi que par les responsabilités et les ressources fiscales attribuées à chaque type d'autorité. Certains accords de péréquation impliquent une simple redistribution des ressources fiscales tandis que d'autres aident les gouvernements centraux à façonner et à adapter étroitement la prestation des services publics au niveau local. Par conséquent, la Charte utilise le terme « *procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes* » dans le but d'englober un ensemble d'institutions, mécanismes et arrangements divers visant à corriger les effets d'une répartition inégale des finances.

167. En vertu de la Recommandation Rec (2005) 1 du Comité des Ministres aux États membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales[57], « [l]a péréquation peut être réalisée par des apports financiers d'une autorité supérieure (péréquation verticale) ou par la redistribution des ressources fiscales locales, notamment si elles sont recouvrées par les services de l'administration centrale (péréquation horizontale) ou par une combinaison des deux systèmes. En général, la péréquation verticale atténue le risque de ressentiment entre collectivités locales. La péréquation horizontale a l'avantage de renforcer la solidarité intercommunale et l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'autorité centrale ».

168. La péréquation financière peut revêtir différentes formes, mais passe généralement par la mise en place d'un système de transferts à l'intention des autorités les plus pauvres. On a généralement recours à un système de calcul polynomique permettant d'harmoniser différentes variables et données quantitatives et statistiques. Afin de réduire les disparités financières entre collectivités locales, la Charte prévoit également un mécanisme de péréquation financière transparent et prévisible, lequel doit être réactif aux changements du climat économique. Toutefois, les rapports de suivi soulignent fréquemment l'absence de mécanismes de péréquation financière répondant à ces critères[58].

169. La péréquation financière est un mécanisme de redistribution qui doit respecter certains principes, comme l'équité, la stabilité, l'efficience et la transparence. Dans ce contexte, les arrangements ont tendance à être complexes. Parallèlement, la Charte souligne que les procédures de péréquation ou les mesures équivalentes ne doivent pas *« réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité ».* En d'autres termes, la péréquation ne devrait pas revêtir les caractéristiques et les effets des subventions destinées au financement de projets spécifiques, de crainte de diminuer le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales bénéficiaires.

170. L'article 9.5 est étroitement lié à l'article 3.1 (voir, ci-dessus). Compte tenu de la nécessité d'une « capacité effective » correspondante des collectivités locales, les autorités centrales se doivent non seulement d'encourager lesdites collectivités à exploiter pleinement leurs ressources propres, mais également à fournir à ces entités les moyens financiers dont elles ont besoin, notamment en mettant en place un système de péréquation financière. De ce point de vue, l'article 9.5 de la Charte constitue une garantie supplémentaire de la « capacité » des collectivités locales prévue à l'article 3.1. L'article 9.5. vise à assurer une dotation financière suffisante permettant aux collectivités locales de couvrir non seulement les dépenses associées aux compétences propres et déléguées, mais aussi le financement de l'appareil politique et administratif nécessaire à l'accomplissement des tâches leur étant assignées. Sans une base financière solide, la garantie de l'article 3 de la Charte n'aurait pas de sens.

171. En vertu de l'article 9.1 de la Charte, les transferts de péréquation doivent être considérés comme des ressources propres dont les collectivités locales « peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs

56 Réseau OCDE sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration : *Fiscal Equalisation in OECD countries, 2007.*

57 Adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2005 lors de la 912e réunion des Délégués.

58 Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élection du Congrès (période de référence 2010-2016), 32e Session, CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

compétences ». Même si, dans les législations internes, les méthodes de calcul des systèmes de péréquation financière intègrent fréquemment les paramètres de dépenses dans des secteurs donnés (par exemple, les besoins éducatifs et les charges environnementales), les communes doivent pouvoir utiliser librement les sommes ainsi transférées (voir aussi l'article 9.5). Qualifier les transferts de péréquation de « ressources propres » implique que ces moyens financiers couvrent uniquement les coûts encourus pour l'exécution des tâches locales et obligatoires à l'exception de ceux engagés pour l'exercice des compétences déléguées. Pour ces tâches déléguées, un mécanisme distinct — et vertical — de transfert des moyens financiers doit être mis en place, conformément à l'article 9.2.

172. En vertu de l'article 9.5, les Parties sont tenues de protéger les collectivités locales financièrement plus faibles en mettant en place un système d'assistance pécuniaire au profit de certaines d'entre elles dans des conditions données. Avec la mise en place d'un tel mécanisme correctif, les Parties s'acquittent également de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 9.2 de la Charte de veiller à ce que les ressources financières des collectivités locales soient à la mesure des dispositions de la Constitution et de la loi.

Paragraphe 6

173. L'article 9.6 de la Charte constitue une application concrète du principe général de consultation, tel qu'il est consacré à l'article 4.6. En l'occurrence, la consultation doit porter sur la manière dont les ressources redistribuées doivent être allouées aux collectivités locales par les autres échelons d'administration. Aucune distinction n'est faite entre les fonds de péréquation et les autres subventions, ni entre les subventions générales et les subventions destinées au financement de projets spécifiques. La forme juridique de la décision d'attribution n'est pas précisée. Il peut s'agir d'une loi du Parlement, d'un décret, d'un arrêté ministériel ou d'une décision prise par un autre organe à un échelon supérieur d'administration (par exemple, une assemblée régionale ou nationale ou un comité exécutif). Les organes généralement tenus par cette obligation de consultation sont les autorités centrales ou régionales, du moins dans les pays où les finances des collectivités locales dépendent partiellement ou totalement des régions. La « manière » de redistribuer les ressources comprend des aspects temporels (concernant, par exemple, le moment des transferts financiers), ainsi que des aspects substantiels tels que les différents types et poids des critères régissant une telle allocation. Par conséquent, en vertu de l'article 9.6, la consultation n'est pas simplement une procédure obligatoire devant se dérouler en temps opportun avant la décision finale, car elle porte non seulement sur la décision elle-même, mais également sur les modalités et les critères applicables au processus décisionnel.

174. Les collectivités locales doivent être consultées « d'une manière appropriée ». En d'autres termes, elles doivent disposer de suffisamment de temps dans le cadre de la consultation et pouvoir s'appuyer sur des informations pertinentes leur ayant été communiquées. Puisque la consultation porte sur l'affectation de ressources, la procédure se doit d'être ouverte, transparente et équitable. Les associations de collectivités locales au niveau régional ou national sont normalement les interlocuteurs privilégiés pour la consultation sur l'allocation des ressources, dans la mesure où des consultations avec des communes individuelles ou des groupes restreints de collectivités locales soulèveraient des doutes quant à la transparence et l'équité de la procédure.

175. Les autorités nationales et régionales devraient également veiller à ce que la forme et le calendrier des consultations soient tels que les collectivités locales et leurs associations aient la possibilité, sauf circonstances exceptionnelles, d'informer et consulter correctement leurs membres, de préparer et soumettre des propositions constructives et d'exprimer leurs intérêts et opinions à temps pour être pris en considération dans la formulation des politiques et des lois. La Charte ne précise aucun délai légal pour la consultation, dans la mesure où ce point dépend des conditions et du contexte prévalant dans chaque État partie. La complexité de la question doit cependant toujours être prise en considération afin que les entités consultées aient le temps de fournir une réponse pertinente. Il est dans l'intérêt des deux parties de créer des conditions et des mécanismes propices à une consultation efficace des collectivités locales par les échelons supérieurs d'administration, de manière à favoriser la compréhension commune des défis et des réalités, la répartition des responsabilités et la réalisation des objectifs et priorités des deux parties[59]. Comme l'a déclaré le Congrès, une consultation efficace des autorités locales par les autres niveaux de gouvernement repose sur deux piliers : un cadre réglementaire national bien défini et un cadre institutionnel approprié. Le droit des autorités locales d'être consultées devrait être inscrit dans la législation interne.

59 Voir : Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement,* 35e Session, CG35(2018)20final, 8 novembre 2018, pages 4 et 6.

176. La législation interne devrait également reconnaître spécifiquement le rôle des associations nationales de collectivités locales dans le processus de consultation de ces entités sur les questions financières par les échelons supérieurs d'administration (voir aussi l'article 10 de la Charte). Ladite législation devrait également garantir le droit de plainte ou de pétition des collectivités locales estimant que les consultations requises n'ont pas eu lieu ou n'ont pas été menées correctement (voir l'article 11).

177. La manière de mener les consultations financières varie d'un pays à l'autre. Même si certains gouvernements discutent de l'ensemble du système de financement des collectivités locales avec les associations nationales concernées, des consultations régulières sont généralement tenues sur des questions financières spécifiques telles que les critères d'attribution des subventions de péréquation, les modifications de la fiscalité locale ou les emprunts et dettes des collectivités territoriales. Dans certains pays, le ministère des Finances met en place un conseil consultatif spécial chargé d'examiner les projets de décisions et de politiques en matière de finances publiques. Des conseils consultatifs, réunions politiques et autres tables rondes permettent de parvenir à un consensus politique sur l'allocation de ressources aux collectivités locales. Prenant en considération les questions récurrentes figurant dans les rapports de suivi, le Congrès a demandé une plus grande implication des collectivités locales ou de leurs représentants dans les questions financières, y compris l'estimation des coûts impliqués par toute nouvelle législation interne censée être mise en œuvre au niveau local[60].

Paragraphe 7

178. Ce paragraphe régit les subventions allouées aux collectivités locales par les autorités « de niveau supérieur », essentiellement l'État ou les régions. Dans la plupart des pays européens, les subventions sont une précieuse ressource pour les collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions et, dans certains, elles demeurent la principale source de financement. Il s'agit d'un outil clé de l'aide financière interinstitutionnelle. Les collectivités locales reçoivent des autorités centrales aussi bien des subventions destinées à des projets spécifiques que des subventions générales (« transferts »). L'attribution des premières devrait se fonder sur des critères objectifs et transparents justifiés par les besoins en matière de dépenses, tandis que les critères d'attribution des subventions générales devraient être précisés dans la loi pour permettre aux collectivités locales de connaître à l'avance le niveau des transferts à venir, une information essentielle aux fins d'une programmation financière et budgétaire saine.

179. Il existe essentiellement deux types de subventions allouées aux collectivités locales : celles « destinées au financement de projets spécifiques » et celles « sans affectation particulière ». Les premières sont des subventions affectées, dans la perspective de l'autonomie locale, à des projets et des infrastructures (routes et écoles, installations environnementales, etc.) que la collectivité locale ne peut pas financer avec ses propres moyens. Les secondes sont accordées sans lien avec des investissements spécifiques, pour la simple raison que, dans ces cas, la collectivité locale jouit d'un plus grand pouvoir discrétionnaire pour décider de l'affectation des fonds reçus (alors que, s'agissant de subventions destinées au financement de projets spécifiques, elle est tenue d'affecter les fonds concernés aux dits projets).

180. Malgré ce souhait exprimé dans la Charte, dans la plupart des pays, il est impossible d'annuler les subventions destinées à un projet spécifique et de les remplacer par des subventions générales dans le but de permettre aux collectivités locales de décider de l'utilisation de ces sommes sur la base de décisions stratégiques et de priorités en matière de dépenses. Cependant, la tendance à l'octroi de subventions affectées à des projets spécifiques pourrait limiter le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales. Malheureusement, dans certains pays, ces subventions ne sont pas seulement accordées pour l'achèvement de projets donnés (généralement dans le cadre d'un programme de cofinancement), mais aussi pour le financement de coûts opérationnels spécifiques (tels que le paiement du salaire des enseignants du primaire). En pareil cas, l'autonomie locale est réduite au maximum. Par conséquent, la Charte penche en faveur de l'approche privilégiant les subventions moins assorties de conditions, dans la mesure où celles-ci respectent davantage le principe de l'autonomie locale.

181. Le ratio subventions conditionnelles/inconditionnelles (ou subventions générales/destinées au financement de projets spécifiques) passe pour un indicateur pertinent de l'autonomie financière des collectivités locales. Les subventions conditionnelles limitent l'autonomie locale, mais cette conditionnalité peut faire partie des instruments politiques appliqués par le gouvernement central pour atteindre des objectifs

60 Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élection du Congrès (période de référence 2010-2016)*, 32e Session, CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

politiques nationaux. Les subventions destinées au financement de projets spécifiques sont en outre soumises à un contrôle gouvernemental plus strict, raison pour laquelle elles sont privilégiées depuis quelques années comme outil de mise en œuvre des mesures d'austérité.

Paragraphe 8

182. L'accès aux marchés nationaux des capitaux est pertinent pour les collectivités locales afin de financer les projets d'investissement nécessaires à la poursuite du développement du territoire local, car, dans de nombreux cas, le montant des ressources propres « ordinaires » ne suffit pas à couvrir tous les projets et plans arrêtés par ces collectivités pour répondre à leurs besoins. Par conséquent, la Charte décrit cet accès d'une manière plutôt impérative : « les collectivités locales *doivent* avoir accès ... ». Elle confère également au dit accès, de manière implicite, le caractère d'un droit. Ce dernier, cependant, comme d'autres droits consacrés par la Charte, ne revêt pas un caractère absolu et doit être concilié avec la politique générale de dépenses et d'endettement du secteur public. C'est pourquoi la Charte précise que l'accès doit se faire « conformément à la loi ».

183. En conséquence, la loi peut imposer des exigences, procédures, critères, limites ou autres plafonds à l'activité financière des collectivités locales. Cependant, quel que soit le contexte, ces normes ne doivent pas dissuader ou rendre extrêmement difficile dans la pratique le recours aux emprunts sur le marché national des capitaux. En outre, à la suite de la récente crise économique, nombreux sont les pays à avoir mis en place des régimes d'austérité pour lutter efficacement contre le déficit public. Ainsi, l'accès au marché national des capitaux doit s'analyser dans le contexte de la politique fiscale nationale et de la gouvernance de la dette publique au niveau du pays.

184. L'expérience en matière d'accès aux marchés financiers nationaux varie d'un pays à l'autre. La plupart des États acceptent que les autorités locales puissent emprunter des capitaux privés pour mettre en œuvre des projets d'investissement à long terme, mais pas pour couvrir leurs coûts opérationnels. En règle générale, cette interdiction découle des principes de gestion saine des finances publiques. L'emprunt est l'occasion de dégager des ressources venant s'ajouter au produit des impôts, taxes et transferts locaux. Ainsi, l'article 9.8 envisage l'emprunt sur le marché national des capitaux comme un outil de financement des politiques et services locaux.

185. L'activité d'emprunt et ses éventuelles limitations reflètent une autre dimension de l'autonomie locale. Dans cette perspective, l'exclusion des collectivités locales du marché national des capitaux risque de limiter leur autonomie. La plupart des pays autorisent les collectivités locales à emprunter librement des crédits d'équipement dans la limite d'un certain plafond réglementaire et tout dépassement doit faire l'objet d'une autorisation préalable explicite des organismes régionaux ou nationaux compétents. La récente crise économique a provoqué un renforcement de la surveillance et du contrôle des finances locales. Par conséquent, les plafonds mentionnés ont été revus à la baisse et le nombre de cas dans lesquels une autorisation est requise a augmenté au nom de la lutte contre la dette publique et de la nécessité d'assurer la stabilité macro-économique.

186. Les restrictions imposées par les gouvernements nationaux (ou régionaux) aux emprunts des collectivités locales visent à prévenir l'endettement de ces entités, à assurer leur viabilité financière et à assainir leur trésorerie. Les entités publiques ayant de faibles dettes et des revenus élevés sont plus à même d'exécuter les tâches qui leur reviennent, voire des tâches assumées à titre volontaire, tandis que les communes très endettées et disposant de faibles revenus sont moins viables à long terme. Reste à voir, cependant, si toutes ces restrictions sont proportionnées et justifiées, et si certaines d'entre elles ne s'apparentent pas à une forme déguisée de contrôle de l'autonomie locale.

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.

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

Rapport explicatif

Paragraphe 1

Ce paragraphe couvre la coopération entre collectivités locales sur une base fonctionnelle en vue notamment de renforcer leur efficacité par des projets en collaboration ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule. Cette coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités, mais la législation peut fixer un cadre juridique à la création de tels organismes.

Paragraphe 2

Le deuxième paragraphe concerne les associations dont les objectifs sont plus généreux que les considérations fonctionnelles du paragraphe 1 et qui normalement tendent à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier. Le droit d'appartenir à des associations de ce type n'implique pas toutefois que le gouvernement central reconnaisse chacune de ces associations comme interlocuteur valable.

Dans un instrument du Conseil de l'Europe de ce genre, il est normal que le droit d'appartenir à des associations au niveau national s'accompagne d'un droit parallèle d'appartenir à des associations internationales, dont un certain nombre travaillent activement à la promotion de l'unité européenne selon des axes conformes aux objectifs fixés par le Statut du Conseil de l'Europe.

L'article 10.2 laisse, cependant, à chaque État membre la définition des modalités, législatives ou autres, de la mise en œuvre du principe.

Paragraphe 3

La coopération directe avec des collectivités locales d'autres pays à titre individuel doit aussi être possible, bien que les modalités de cette coopération doivent respecter les règles juridiques éventuellement en vigueur dans chaque pays et rester dans le cadre des compétences des collectivités en question

Les dispositions de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (21 mai 1980, STCE n° 106) sont particulièrement pertinentes à ce propos, bien que certaines formes de coopération ne soient pas nécessairement limitées aux régions frontalières.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

187. La Charte proclame ici le « droit » (« *entitlement* » dans la version anglaise) des collectivités locales de coopérer avec d'autres entités du même type pour exercer leurs compétences et s'acquitter de tâches d'intérêt commun. Il s'agit d'un autre droit à part entière reconnu aux autorités locales par la Charte. En fait, l'article 10 reconnaît et proclame dans chacun de ses trois paragraphes un droit spécifique et différent pour les collectivités locales. Par conséquent, l'autonomie locale ne constitue pas seulement un principe général, mais un ensemble de droits concrets.

188. Dans ce paragraphe de l'article 10 et dans les autres, la Charte est parfaitement explicite et s'abstient d'utiliser des formules par trop conditionnelles ou générales. Par conséquent, ces dispositions sont directement applicables, un point qu'il convient de souligner au regard d'une certaine interprétation actuelle de la Charte en tant que traité mou ou non directement applicable. Une interprétation systématique de l'article 10 conduit à la conclusion que le droit proclamé dans son premier paragraphe vise uniquement les collectivités locales d'un même pays, la coopération avec les collectivités locales situées sur le territoire d'un autre État étant expressément traitée dans son troisième paragraphe.

189. En vertu de l'article 10.1, les collectivités locales jouissent d'abord d'un droit général de coopération entre elles en vue de fournir les services locaux ou d'exercer leurs compétences. La coopération intercommunale (ou la coopération à d'autres échelons de l'administration locale) représente un outil fondamental pour les collectivités locales dans la prestation de leurs services, étant donné que nombre d'entre elles sont trop petites ou trop faibles (financièrement parlant) pour fournir tous les services qu'elles sont censées prester ou pour mettre en œuvre une quelconque stratégie ou politique locale digne de ce nom.

190. La coopération locale est une autre expression de l'autonomie locale, car il s'agit de l'un des nombreux moyens que les collectivités locales peuvent choisir pour surmonter leur manque de ressources ou leur petite taille. La décision de coopérer ou non, ou bien d'élaborer une stratégie distincte, est alors l'expression de l'autonomie fonctionnelle de ces collectivités.

191. La coopération permet une plus grande efficacité et des économies d'échelle pour les entités participantes qui peuvent alors entreprendre des projets communs ou exécuter des tâches dépassant leurs capacités respectives. Pour cette raison, différentes collectivités locales, situées généralement sur le même territoire, peuvent vouloir coopérer entre elles afin de mettre en œuvre leurs plans dans le cadre d'un partenariat et de fournir conjointement leurs services (comme la collecte des ordures, le ramassage scolaire, etc.). La coopération locale peut revêtir différentes formes allant de l'assistance mutuelle « *de facto* » ou de simples accords bilatéraux à la création d'organisations administratives communes, mais distinctes.

192. Ce droit général de coopérer avec d'autres collectivités locales est complété par un droit plus spécifique, à savoir celui de « s'associer » c'est-à-dire de créer des organisations distinctes. Sur ce point, la version française est différente en ce sens qu'elle parle simplement du « droit de s´associer » alors que la version anglaise utilise le terme « *form consortia* »). Le rapport explicatif aplanit quelque peu ladite divergence entre les deux versions linguistiques officielles de la Charte en expliquant qu'une telle « coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités ». Par conséquent, les deux versions linguistiques du rapport explicatif sont en phase.

193. Même si la Charte mentionne uniquement l'« association », le droit spécifique de créer des structures mixtes « organiques », distinctes des collectivités locales participantes, peut revêtir diverses formes telles que la création de fondations et d'entreprises de droit privé, ou d'organismes de droit public comme des agences, groupement, fédérations, unions ou coopératives. Dans chaque cas, la nouvelle organisation commune possède sa propre personnalité juridique différente de celle des collectivités locales participantes. La procédure, les conditions et les étapes à respecter pour la création de ces organisations doivent être réglementées par la législation nationale (ou régionale) d'où l'utilisation dans la Charte de l'expression « dans le cadre de la loi ».

194. La création de structures organiques distinctes pour la prestation conjointe de services locaux est une stratégie positive qui se traduit par une réduction des dépenses, un gain d'efficacité et des économies d'échelle pour tous les partenaires. Toutefois, cette option ne devrait pas aboutir à une dilution de la responsabilité des collectivités locales participantes ni à la création d'une structure opaque ne pouvant pas garantir la responsabilité politique des décisions prises.

Paragraphe 2

195. Dans ce paragraphe la Charte reconnaît et proclame expressément deux autres droits aux collectivités locales :

a. adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs ;
b. adhérer à une association internationale de collectivités locales.

Ces dispositions sont singulièrement péremptoires, puisque lesdits droits « doivent être reconnus dans chaque État » (ayant ratifié la Charte et n'ayant pas jugé bon de faire une réserve concernant ce paragraphe). Il s'agit là du seul passage de la Charte utilisant cette formule, laquelle renforce le caractère applicable du paragraphe. La reconnaissance de ces droits dans une Partie donnée revêt généralement la forme d'une modification de la législation générale relative aux collectivités locales.

196. Bien que la Charte parle uniquement du droit « d'appartenir » ou « d'adhérer » à une association (déjà existante), il est clair que ce paragraphe reconnaît également, de manière implicite, le droit connexe de créer une telle association. Dans le cas contraire, la possibilité même de créer de telles associations serait gravement compromise.

197. À la lumière de l'expérience acquise après plus de 30 ans d'application de la Charte, ce droit est presque universellement respecté dans les Parties. En conséquence, dans la plupart des pays, une association nationale majeure ou prédominante (voire unique) de collectivités locales a été créée à l'initiative des collectivités locales elles-mêmes. Dans les États fédéraux ou fortement décentralisés, des associations *régionales* de collectivités locales ont également été créées.

198. Les « associations » visées au paragraphe 2 sont différentes de celles mentionnées au paragraphe 1. Les « associations » mentionnées à l'article 10.1 le sont en effet aux fins de la prestation conjointe ou commune de services, plans ou projets locaux et constituent des instruments permettant aux collectivités locales d'exercer leurs fonctions et compétences. Inversement, les associations mentionnées à l'article 10.2 sont des outils ou des instruments de promotion de leurs intérêts communs. Ces associations jouent un rôle fondamental dans la représentation et la défense des droits, pouvoirs et intérêts des collectivités locales et mènent de nombreuses activités au nom de toutes ces collectivités (et pas seulement en faveur de leurs membres). Elles s'adonnent tout d'abord à des activités de lobbying auprès des gouvernements nationaux ou régionaux, ou auprès des Parlements nationaux/régionaux. D'autre part, elles sont essentielles à l'application adéquate de plusieurs dispositions de la Charte prescrivant la consultation des collectivités locales, comme les articles 9.6 et 4.6, dans la mesure où cette consultation se fait généralement par l'intermédiaire de l'association correspondante. Enfin, elles peuvent promouvoir des activités et initiatives en faveur de l'ensemble des collectivités locales, s'agissant par exemple de programmes de formation, de publications et d'études, de campagnes de sensibilisation, etc. De plus, dans certains pays, ces associations sont autorisées à déclencher des procédures judiciaires dans le but de protéger des droits et intérêts locaux et constituent aussi à ce titre un instrument de mise en œuvre adéquate de l'article 11 de la Charte.

199. Le Congrès a souligné qu'une association nationale unifiée de collectivités locales peut utilement participer aux discussions avec le gouvernement au nom des collectivités locales ou régionales qu'elle représente. Il a demandé aux autorités nationales de développer des mécanismes de consultation — dans des délais uniformes — plus formels et garantis par la loi afin de permettre aux collectivités locales et à leurs associations représentatives d'apporter leur contribution aux décisions prises au niveau national, mais susceptibles de limiter l'autonomie des collectivités territoriales[61].

200. L'article 10.2 reconnaît également le droit des collectivités locales à adhérer à des associations internationales pour promouvoir et défendre leurs propres intérêts et objectifs au niveau mondial ou international. En ce sens, il convient de noter qu'au niveau européen différentes organisations internationales de ce type ont été créées. La plus ancienne est le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) qui réunit les associations nationales de collectivités locales et régionales de la plupart des pays européens.

Paragraphe 3

201. Ce paragraphe poursuit l'énoncé du droit des collectivités locales à coopérer, mais sous un angle spécifique à savoir le droit de coopérer avec des entités situées dans un autre pays. Cette disposition proclame donc le droit à la coopération transnationale ou « transfrontalière » en plus de la coopération intercommunale.

202. La coopération transfrontalière peut revêtir différentes formes, depuis des « jumelages » plus ou moins symboliques entre collectivités locales éloignées jusqu'à des accords de coopération de grande envergure entre collectivités locales situées de part et d'autre d'une frontière internationale, mais confrontées à des

61 Voir : Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement,* 35e Session, CG35(2018)20final, 8 novembre 2018 (rapporteur : A. Knape)

problèmes communs, partageant un patrimoine culturel commun, protégeant des ressources naturelles communes ou souhaitant réaliser des projets d'intérêt commun. Il est important de noter que, même si l'appellation officielle de ces activités est « coopération transfrontalière », la coopération internationale ne se limite pas aux collectivités locales situées dans les zones frontalières.

203. Bien que la coopération transfrontalière soit décrite comme un droit des collectivités locales, celui-ci peut être combiné avec deux conditions spécifiques. La première est que la législation interne sur les collectivités locales peut établir des mesures, procédures ou exigences concernant l'exercice de ce droit (comme l'obligation de signaler toute coopération envisagée avec des organismes locaux étrangers). Cette exigence peut être considérée comme légitime, à moins qu'elle n'entrave sérieusement la possibilité d'une coopération transfrontalière fructueuse. La deuxième condition vise les cas où cette activité locale pourrait éventuellement se chevaucher ou entrer en conflit avec la conduite des affaires étrangères, laquelle relève de la responsabilité du gouvernement central. En pareilles circonstances, l'exercice des compétences de l'État ne doit pas se traduire par une restriction arbitraire de ce droit des collectivités locales ; en outre, des mécanismes de dialogue et de négociation doivent alors être mis en place pour résoudre toute divergence éventuelle.

204. Dans le domaine de la coopération internationale ou « transfrontalière » entre collectivités locales d'États différents, le Conseil de l'Europe a élaboré plusieurs instruments internationaux :

- La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 25 mai 1980 (STCE n° 106) ouverte à la signature le même jour et entrée en vigueur le 22 décembre 1981.
- Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995 (STCE n° 159) ouvert à la signature le même jour et entré en vigueur le 1er décembre 1998.
- Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale du 5 mai 1998 (STCE n° 169) ouvert à la signature le même jour et entré en vigueur le 1er février 2001.
- Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération, du 16 novembre 2009 (STCE n° 206) ouvert à la signature le même jour et entré en vigueur le 1er mars 2013.

205. En conséquence, le Congrès — lorsqu'il effectue des missions périodiques de suivi dans les États membres de l'Organisation — devrait suivre la manière dont ces conventions ont été mises en œuvre dans les États Parties.

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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

Rapport explicatif

Par voie de recours juridictionnel, on entend l'accès d'une collectivité locale :

a. à un tribunal dûment constitué, ou

b. à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, omission, décision ou autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre.

Le cas d'un pays a été constaté où, bien que les décisions administratives ne puissent pas faire l'objet d'un recours ordinaire devant un tribunal, il est possible d'avoir recours à un remède extraordinaire appelé demande de réouverture de la procédure. Cette voie de recours judiciaire, qui est ouverte si la décision est basée sur une application manifestement incorrecte de la loi, est en accord avec les dispositions de cet article.

Commentaire contemporain

206. Cet article est d'une importance capitale dans la structure interne de la Charte et son application devrait, par conséquent, être évaluée minutieusement par le Congrès dans le cadre de ses activités régulières de suivi. Il insiste sur le fait que les collectivités locales doivent jouir du droit de revendiquer et de défendre devant les tribunaux les principes de l'autonomie locale, en particulier dans le cadre de contentieux autour de cas où leurs droits et pouvoirs sont contestés ou réduits, ou bien menacés par les niveaux supérieurs du gouvernement (pouvoir central ou régional). Par « recours juridictionnel », on entend l'accès d'une collectivité locale soit à un tribunal dûment constitué, soit à un organe légal équivalent et indépendant.

207. Il s'agit donc d'un instrument crucial et indispensable pour garantir la reconnaissance effective et la protection de l'autonomie locale dans un pays. À supposer que cet élément ne soit pas reconnu par le droit interne, les tribunaux nationaux se retrouveraient souvent dans l'impossibilité de faire respecter les principes de cette autonomie. Or, lorsque l'autonomie locale est privée de garanties judiciaires efficaces, son contenu et sa mise en œuvre deviennent largement tributaires de la bonne volonté ou du pouvoir discrétionnaire des branches politiques du gouvernement, à savoir le législatif et l'exécutif. Par conséquent, cet article pourrait avoir d'importantes répercussions dans les pays où les différends entre entités administratives sont considérés comme échappant à la compétence des tribunaux et comme devant être plutôt résolus par les branches politiques du gouvernement.

208. Deux aspects de l'autonomie locale doivent pouvoir être protégés devant les tribunaux : d'une part, le libre exercice des compétences des collectivités locales et, d'autre part, le respect des principes de ladite autonomie tels qu'ils sont « consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». En ce qui concerne le premier élément, le « libre exercice » équivaut ici à la mise en œuvre « autonome » ou « complète » des pouvoirs et responsabilités des collectivités locales. C'est une autre façon de décrire un exercice du pouvoir sans ingérence gouvernementale d'organismes et d'autorités régionales ou nationales, une idée qui se retrouve dans les articles 3.1 et 4.4 de la Charte. Le deuxième aspect renvoie aux principes d'autonomie locale tels qu'ils sont « consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». Cela signifie que les autorités locales peuvent revendiquer la reconnaissance et la protection des principes de l'autonomie locale dans la manière dont ils sont réglementés dans les lois et règlements nationaux. Toutefois, dans une situation normale, le pays qui a ratifié la Charte aura normalement transposé ou « incorporé » la Charte dans son droit interne. Par conséquent, en invoquant ces lois et règlements nationaux, les autorités locales invoquent indirectement la Charte elle-même.

209. D'un point de vue technique, en revanche, cet article ne permet pas aux collectivités locales d'invoquer toutes les dispositions de la Charte devant les tribunaux, mais seulement celles ayant été acceptées par l'État Partie en cause lors de la ratification ou à un stade ultérieur (voir l'article 12.3). En conséquence, les collectivités locales ne sauraient revendiquer devant les tribunaux le respect des principes d'autonomie inscrits dans les articles de la Charte auxquels l'État a déclaré ne pas s'engager (voir l'article 13).

210. Selon l'article 11, les collectivités locales sont censées avoir un « droit » et non simplement manifester une attente ou un intérêt. Cet article traite d'un aspect crucial dans le domaine des voies de recours, à savoir « le droit à agir » en justice (*locus standi*)[62]. Les collectivités locales devraient se voir reconnaître par la législation interne le droit d'intenter des poursuites devant les tribunaux dans le but de déclencher des actions en justice en vue de protéger leurs droits et compétences en qualité d'instances administratives.

211. En ce sens, il ne suffit pas que, dans un État membre, les collectivités locales se voient reconnaître le droit d'ester en justice de la même manière que toute autre personne morale (par exemple, une société commerciale) afin de défendre ses prérogatives ou ses biens. La Charte fait référence à la capacité des collectivités locales (en tant que rouage de l'administration publique) de déposer des plaintes de droit public contre d'autres échelons d'administration (contentieux interinstitutionnel). Une telle démarche peut s'avérer nécessaire dans un certain nombre de scénarios :

a. par exemple, le Parlement national ou régional approuve un texte législatif qui réduit les compétences ou les pouvoirs des collectivités locales, ou porte considérablement atteinte à l'autonomie locale ;

b. le gouvernement central ou régional approuve un règlement introduisant des mécanismes supplémentaires de contrôle des collectivités locales, etc.

62 « *Right to sue* » en anglais.

212. Concernant les types de tribunaux dans lesquels les autorités locales devraient avoir la capacité d'agir, l'article 11 doit d'abord être mis en œuvre dans les recours constitutionnels. À la lumière de l'expérience pratique, ce pourvoi devant la Cour constitutionnelle est certainement le recours qui protège le mieux l'autonomie locale contre toute atteinte ou réduction de sa portée par des actes législatifs. C'est donc le meilleur mécanisme de « contrôle abstrait » de la conformité des législations internes à la Charte. À cet égard, le Congrès a découvert au cours de ses exercices de suivi que, dans certains pays, les collectivités locales jouissent du droit de saisir la Cour constitutionnelle en alléguant qu'un certain texte législatif ignore ou viole le principe de l'autonomie locale, alors que dans d'autres pays une telle voie de recours n'est pas envisageable, soit parce qu'il n'existe pas de Cour constitutionnelle[63], soit parce que la législation interne n'autorise pas les collectivités locales à saisir cette juridiction[64].

213. La capacité procédurale d'ester en justice devant la Cour constitutionnelle peut se concrétiser sous différentes formes, en fonction des traditions juridiques et constitutionnelles nationales. Par exemple, dans certains pays, la loi exige qu'un nombre minimum de collectivités locales agissent en commun pour acquérir la qualité de requérant (Espagne), tandis que dans d'autres, chaque collectivité locale peut introduire un recours devant la Cour constitutionnelle (Lettonie, République de Moldova). Il est également intéressant d'observer que certains pays autorisent les principales associations nationales ou régionales de collectivités locales à intenter des poursuites devant la Cour constitutionnelle nationale.

214. Outre la possibilité d'introduire un recours devant la Cour constitutionnelle (dans les pays dotés d'une telle juridiction), les collectivités locales doivent également avoir qualité pour engager des poursuites — en qualité d'entités gouvernementales — devant la Cour suprême ou le Conseil d'État, ou bien devant la juridiction équivalente de dernier ressort. Devant ces tribunaux ordinaires, les autorités locales peuvent former un recours contre les règlements administratifs ou les décisions adoptés par des agences et organes nationaux ou régionaux, dès lors que ces instruments ne respectent pas ou violent les principes de l'autonomie locale.

215. Divers rapports de suivi du Congrès démontrent que, dans plusieurs pays, les collectivités locales (ou un échelon spécifique de celles-ci) ne disposent pas de recours juridictionnel approprié et que la protection judiciaire de l'autonomie locale est incomplète, voire inexistante[65].

216. Enfin, dans les États membres qui ont formulé une « réserve » à cet article au moment de la ratification de la Charte, les collectivités locales ne peuvent pas faire valoir ce droit devant les tribunaux nationaux, du moins en vertu de la Charte elle-même. Le nombre d' États membres n'ayant pas adhéré à cette disposition est de toute façon très réduit[66].

Article 12 – Engagements

1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :

– Article 2,
– Article 3, paragraphes 1 et 2,
– Article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
– Article 5,
– Article 7, paragraphe 1,
– Article 8, paragraphe 2,
– Article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
– Article 10, paragraphe 1,
– Article 11.

63 Royaume-Uni, Pays-Bas.

64 En Italie, par exemple, seules les régions (à l'exclusion des provinces et des communes) ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle.

65 Voir : Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres, rapporteurs : X. Cadoret & K. Van Overmeire, CG32(2017)22final, 28 mars 2017, p. 30.

66 En juillet 2019, ce groupe comprenait uniquement trois Parties : l'Autriche, les Pays-Bas et la Turquie.

2 Chaque État contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Rapport explicatif

La formulation des principes d'autonomie locale énoncés à la partie I de la Charte s'efforçait de concilier la grande diversité de systèmes juridiques et de structures des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, il est reconnu que certains gouvernements peuvent encore rencontrer, sur le plan constitutionnel ou pratique, des difficultés qui les empêchent d'adhérer à certaines dispositions de la Charte.

En conséquence, le présent article adopte le système du « noyau obligatoire » déjà retenu dans la Charte sociale européenne, en prévoyant que les Parties à la Charte européenne de l'autonomie locale doivent adhérer à un minimum de vingt paragraphes sur les trente que compte la partie I de la Charte, dont dix au moins faisant partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux. Néanmoins, l'objectif final demeurant le respect de toutes les dispositions de la Charte, il a été spécifiquement prévu que les Parties puissent ajouter de nouveaux engagements au fur et à mesure qu'elles en ont la possibilité.

Commentaire contemporain

Paragraphe 1

217. Cette disposition précise l'intensité, l'étendue et le format de la ratification de la Charte par les États membres du Conseil de l'Europe. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la Charte permet en effet différents degrés d'adhésion de sorte que sa ratification n'est pas une acceptation « soit toute blanche soit toute noire ». Au contraire, la Charte prévoit différents formats de ratification : soit une acceptation globale et complète dès le premier jour, soit une acceptation progressive par des moyens ou des déclarations ultérieurs. En effet, comme indiqué dans le rapport explicatif, au moment de l'élaboration de la Charte, il était entendu que la formulation des principes de l'autonomie locale (énoncés dans la Partie I de la Charte) devait tenter de concilier la grande diversité des systèmes juridiques et des structures de gouvernement local existant à cette époque dans les États membres du Conseil de l'Europe.

218. D'autre part, il s'agit de la disposition ouvrant la partie II de la Charte, laquelle ne saurait faire l'objet d'une réserve par un Étatlors de la ratification de ce traité.

219. Pour mieux comprendre le fonctionnement de cette disposition, on peut faire appel à l'analogie entre la structure de la Charte et une coquille de noix. La Charte se compose en tout d'un préambule et de 18 articles. Les articles 2 à 18 sont répartis sur trois parties, tandis que l'article 1 est exclu de ces parties et constitue à lui seul un avant-propos capital. Les 17 autres articles sont inclus dans la partie I, la partie II ou la partie III. La partie I consacre le noyau dur de la Charte et énumère les différents principes et éléments de l'autonomie locale. La partie II comprend des « dispositions diverses » (articles 12 à 14) et doit être obligatoirement acceptée ou se voir reconnaître une valeur contraignante par les États membres lors de la ratification de la Charte. Il en va de même pour la partie III (articles 15 à 18) qui reproduit les clauses types de droit international pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe (signature, ratification, dénonciation, etc.). Ces articles doivent eux aussi être acceptés comme contraignants par tout État ratifiant la charte.

220. Comme nous l'avons déjà dit, la partie I représente le « noyau dur » de l'autonomie locale. Elle se répartit sur 13 articles, dont certains comptent un seul paragraphe et d'autres plusieurs, l'ensemble de la partie totalisant 30 paragraphes. Tout pays désireux de ratifier la Charte doit se conformer à au moins 20

paragraphes. En outre, au moins 10 de ces paragraphes acceptés doivent être « choisis » parmi les paragraphes énumérés à l'article 12.1. En conséquence, lesdits paragraphes sont considérés comme le « cœur » du noyau dur de la Charte.

221. On peut donc considérer que la Charte contient deux types d'engagements : les engagements « obligatoires » d'une part et les engagements « facultatifs » d'autre part. Les premiers, considérés comme un minimum, sont identifiés avec précision dans cet article 12.1. Les engagements facultatifs, quant à eux, sont laissés à la discrétion politique de la Partie et peuvent varier d'un pays à l'autre. Il est par conséquent possible pour un pays de moduler la portée de son engagement au moment de la ratification de la Charte.

Paragraphe 2

222. Cette disposition est un complément technique du paragraphe précédent. Chaque État contractant est censé préciser – au moment du dépôt de son instrument de ratification (pratique habituelle) et dans les limites de l'article 12.1, les paragraphes de la Charte qu'il a choisi de ratifier. Il convient de préciser à cet égard que, en vertu de l'article 15, il est également possible à un État d'adhérer à la Charte par une simple acceptation ou approbation laquelle doit être notifiée formellement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

223. Cette disposition est également importante et particulière dans le contexte du droit international standard dans la mesure où la Charte, contrairement à de nombreux instruments multilatéraux, ne prévoit pas explicitement la possibilité pour les pays de formuler de véritables réserves (au sens technique du terme) au moment de la ratification. Aucune disposition spécifique en ce sens ne figure dans la Charte.

224. On pourrait soutenir (du moins en théorie) qu'un pays peut encore formuler des réserves à la Charte en vertu de dispositions générales du droit international dans la mesure où cet instrument n'interdit pas expressément une telle pratique[67]. Cependant, sur la base de l'expérience acquise pendant plus de 30 ans en matière d'application de la Charte, l'idée s'est imposée que cette dernière ne permet pas de « véritables » réserves, mais autorise seulement de « ratifier » ou « de ne pas ratifier » certaines dispositions énoncées dans sa partie I, tandis que les obligations énoncées dans ses parties II et III sont obligatoires pour tous les pays et en toutes circonstances[68].

225. Lorsqu'un État membre, en ratifiant la Charte, n'a pas l'intention de faire des « réserves » ou des restrictions à son application, il peut inclure dans son instrument de ratification une courte phrase ou déclaration indiquant qu'il entend l'appliquer dans son intégralité[69] ; il peut également ne rien insérer et se contenter de s'abstenir de toute déclaration, ce qui constitue également un moyen d'accepter la Charte dans son intégralité[70].

Paragraphe 3

226. Les auteurs de la Charte désiraient éviter que les engagements pris par les Parties signataires restent figés ou intangibles dans le temps et permettre l'élargissement et le renforcement de leurs obligations à mesure de l'évolution de leur cadre institutionnel et politique. C'est pourquoi il est prévu que toute Partie ayant déjà ratifié la Charte pourra se déclarer liée par les paragraphes de la partie I exclus lors de son engagement initial.

227. L'objectif ultime du Congrès étant de faire respecter l'ensemble des dispositions de la Charte, les Parties sont spécifiquement habilitées à compléter leurs engagements au fur et à mesure de l'élargissement de leurs possibilités. Comme le montre l'histoire de la Charte, nombreux sont les États à avoir usé de cette faculté pour élargir progressivement leurs engagements afin de souscrire à toutes les obligations[71]. Le fait qu'à la

67 Sur les réserves en droit international ordinaire, voir l'article 19 de la convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969.

68 Voir le rapport du Congrès intitulé *Réserves et déclarations relatives à la Charte européenne de l'autonomie locale*, 28 septembre 2011. Voir aussi la Résolution 330 (2011) et la Recommandation 314 (2011) du Congrès adoptées toutes les deux le 20 octobre 2011.

69 Cette déclaration peut revêtir plusieurs formes : ainsi, « le Royaume-Uni se considère lié par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte » **;** la Slovénie « déclare sa volonté d'appliquer les dispositions de la Charte » ; et la République d'Estonie « se considère liée par tous les articles de la Charte dans le territoire sous sa juridiction »

70 Tel est le procédé auquel ont recouru la Finlande et l'Islande.

71 Tel est le procédé auquel ont notamment recouru l'Arménie, la Croatie et le Danemark.

fin du mois de juillet 2019, vingt Parties avaient ratifié intégralement toutes les dispositions de la Charte prouve le succès de la mise en œuvre de ce mécanisme[72].

228. Il est éminemment souhaitable que la possibilité pour un État membre de « modifier » l'extension et la portée de ses engagements au titre de la Charte aille dans le sens d'un renforcement de ses obligations et d'une réduction des exceptions précédemment déclarées par la Partie considérée. En fait, c'est la pratique habituellement suivie par les États membres depuis 1985 et on peut conclure – sur la base de cette évolution historique - à l'existence, au moins *de facto*, d'une sorte de « non-régression » dans l'acceptation des obligations de la Charte. Cependant, en raison du caractère de ce traité intergouvernemental, les Parties conservent la décision finale de réduire leurs engagements au titre de la Charte au moyen d'une simple « dénonciation » de paragraphes précédemment acceptés (voir l'article 17.2), ou même d'une dénonciation du traité dans son intégralité (voir l'article 17.1).

Article 13 – Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Rapport explicatif

En principe, les conditions énoncées à la partie I de la Charte concernant toutes les catégories ou tous les niveaux de collectivités locales existant dans chaque État membre. Elles peuvent aussi s'appliquer aux collectivités régionales là où il en existe. Néanmoins, la forme juridique ou le statut constitutionnel propre à certaines régions (en particulier les États fédérés) peuvent empêcher celles-ci d'être soumises aux mêmes conditions que les collectivités locales. En outre, dans un ou deux États membres il existe une catégorie de collectivités locales qui, en raison de leurs petites dimensions, n'exercent que des fonctions secondaires ou consultatives. Pour tenir compte de ces cas exceptionnels, l'article 13 autorise les Parties à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte.

Commentaire contemporain

229. Cette disposition est un autre exemple de l'approche souple adoptée par les auteurs de la Charte en ce qui concerne la ratification de cet instrument. En principe, les exigences énoncées dans sa partie I concernent toutes les catégories ou niveaux de collectivités locales présentes dans chaque État membre. La Charte ne définit pas la notion de « collectivité locale » dans la mesure où celle-ci dépend largement des traditions politiques et constitutionnelles de chaque Partie, ainsi que de son droit interne. Malgré le silence de la Charte, la notion de « collectivité locale » est communément comprise comme désignant toute forme d'unité relevant de l'administration publique, mais n'appartenant ni à la fédération ni à un État fédéré ou à une région et située le plus près des citoyens (voir l'article 3.1). La diversité des réalités domestiques traduit la diversité des collectivités locales sous l'angle de leur taille, leur mode d'habitat, leur population et leur caractère territorial ou non territorial (communes, villes métropolitaines, villages, îles, comtés, provinces, associations intercommunales, *Kreise*, *freguesias*, *comunità montane*, etc.).

230. Si une Partie ne fait pas de déclaration explicite au moment de la ratification, la Charte s'applique à tous les types de collectivités locales présentes sur son territoire. Toutefois, conformément à l'approche souple adoptée par les auteurs de la Charte, l'article 13 permet aux Parties de déterminer le champ d'application de ce traité en fonction des différents types de collectivités locales dont elle dispose. En conséquence, une Partie peut exclure un certain type de collectivités locales de l'application de la Charte, ou *a contrario* limiter cette application à d'autres types de collectivités locales. À supposer par exemple qu'un

72 Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Portugal, Moldova, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Suède et Ukraine.

pays donné dispose de quatre types différents de collectivités locales (A, B, C et D), il pourrait parfaitement déclarer que les collectivités locales de type A ne seront pas couvertes par la Charte (déclaration d'exclusion). À l'inverse, il pourrait aussi déclarer que la Charte ne couvrira que les autorités de type A et B (déclaration de confinement)[73].

231. L'analyse des pratiques en matière de mise en œuvre de la Charte révèle également qu'une Partie peut exclure un certain type de collectivités locales non pas de la totalité de ses engagements au titre de la Charte, mais d'un certain article ou paragraphe (lequel demeurera pleinement applicable aux autres collectivités locales). Dans ce cas, la Partie intéressée invoque simultanément les articles 12.2 et 13 de la Charte[74]. On peut également, dans la même veine, mentionner l'article 16 (« Clause territoriale »), dont le paragraphe 1 fait preuve d'une souplesse analogue en matière d'application.

232. L'application éventuelle de la Charte aux autorités régionales constitue un autre aspect intéressant de l'article 13 et dépend de plusieurs facteurs. Il convient, premièrement, d'analyser le libellé de la Charte. Si le titre et le contenu de la Charte mentionnent constamment les « collectivités locales », il n'en demeure pas moins que l'article 13 ouvre explicitement aussi cette application aux « régions », par le biais — une fois de plus — d'une déclaration d'exclusion ou de confinement.

233. Deuxièmement, les travaux préparatoires de la Charte sont également pertinents. On sait que l'intention des rédacteurs de cet instrument était de couvrir à la fois les collectivités locales et régionales[75]. La plupart des spécialistes n'ont jamais contesté que la Charte était destinée à s'appliquer également, *par analogie*, aux autorités régionales, une hypothèse corroborée par la pratique du Congrès et des Parties. En ce sens, les différentes résolutions statutaires constitutives du Congrès lui ont conféré le pouvoir de suivre la situation de la démocratie locale et régionale en veillant à l'application effective de la Charte[76]. Les missions de suivi effectuées dans le cadre de ce mandat et les rapports correspondants permettent d'analyser la situation de la démocratie locale *et régionale* sous l'angle de la Charte et incitent le Congrès à formuler régulièrement des recommandations visant à renforcer l'application de cet instrument ainsi que du Cadre de référence pour la démocratie régionale[77].

Article 14 – Communication d'informations

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

Rapport explicatif

Cet article est destiné à faciliter le contrôle de l'application de la Charte dans chaque Partie en créant pour celle-ci l'obligation de fournir toute information appropriée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Spécialement en l'absence d'organe spécifiquement chargé du contrôle de l'application de la Charte, il est particulièrement important que le Secrétaire Général puisse disposer de toute information concernant les changements de législation ou autres mesures pouvant avoir des répercussions importantes sur l'autonomie locale, telle qu'elle est définie dans la Charte.

73 Ainsi, la Suède a joint à son instrument de ratification une déclaration dans laquelle elle affirme avoir « l'intention de limiter le champ d'application de la Charte aux collectivités locales ou régionales : communes (*Kommuner*), conseils de comtés (*Landstingskommuner*) ». Pour leur part les Pays-Bas limitent l'application de la Charte aux provinces et communes ; quant à l'Espagne, elle limite cette application aux provinces, communes et îles.

74 Ainsi, l'Espagne a joint à son instrument de ratification une déclaration libellée comme suit : « Le Royaume d'Espagne ne se considère pas lié par le paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte dans la mesure où le système d'élection directe prévu par elle devrait être mis en œuvre dans la totalité des collectivités locales inclues dans le cadre de son application ». Cette limitation découle du fait que les députations provinciales espagnoles ne sont pas élues au suffrage universel direct.

75 Par exemple, la Résolution 126 (1981) – c'est-à-dire l'ancêtre de la Charte) prévoyait que : « En puissance, les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte … s'appliquent aussi en réalité, mutatis mutandis, aux autorités territoriales du niveau régional ».

76 Voir l'article 2.3 de la Résolution statutaire (révisée) 2000 (1) du Comité des ministres relative à la CPLRE, l'article 2.3 de la Résolution statutaire 2007 (6), l'article 2.3 de la Résolution statutaire 2011 (2) et l'article 1-2 de la Résolution statutaire 2020(1).

77 Le Cadre de référence a été successivement approuvé par le Congrès en 2007 et par la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales tenue à Utrecht (Pays-Bas) les 16 et 17 novembre 2009.

Commentaire contemporain

234. L'objectif initial de cette disposition était de faciliter le suivi de l'application de la Charte dans les différentes Parties. Cet article renforce également le caractère contraignant de cet instrument (voir le commentaire relatif à l'article 1) puisque le but de l'obligation de transmettre « toutes les informations pertinentes » est d'aider le Conseil de l'Europe à vérifier de quelle manière les Parties « respectent » les dispositions de la Charte. Pareille approche implique une autorisation de vérification ou de suivi du respect des obligations acceptées par les États membres. La même disposition signifie aussi implicitement que la principale obligation de la Partie ratifiant la Charte consiste à mettre sa législation interne en conformité avec les exigences et principes de la Charte.

235. Le mécanisme conçu à l'article 14 s'avère particulièrement utile dans la mesure où la Charte n'a pas créé d'organisation ou d'organe spécifique chargé de « surveiller » ou de contrôler la mise en œuvre de la Charte (par exemple, une Conférence des Parties comme c'est souvent le cas en droit international). En conséquence, il a été estimé qu'il serait particulièrement important que le Secrétaire Général dispose d'informations concernant toute modification de la législation ou autres mesures ayant un impact sur l'autonomie locale dans les pays ayant ratifié la Charte. Cette obligation de transmettre des informations doit inclure notamment les éléments suivants :

- Amendements constitutionnels, textes législatifs ou règlements pertinents sur les collectivités locales au niveau national ou régional ;

- Autres mesures ayant un impact politique décisif dans le paysage national des collectivités locales, telles que les plans, programmes, stratégies de décentralisation, etc.

236. Cette disposition ne fait pas partie du « noyau dur » de la Charte (partie I), mais figure dans la partie II de sorte que les Parties ne sauraient l'exclure de leurs engagements.

237. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte, cette disposition n'a pas été mise en œuvre en pratique, et ce pour toute une série de raisons. Toutefois, le fait qu'elle crée également une obligation pour les Parties semble laisser la possibilité au Secrétaire Général (ou au Congrès en vertu d'un mandat spécifique) de demander l'application de cet article. Au-delà de ce scénario possible, le Congrès a suivi pendant de nombreuses années les développements juridiques et politiques les plus pertinents en matière d'autonomie locale survenus dans les États membres du Conseil de l'Europe grâce aux visites de suivi régulières effectuées par le Congrès dans ces juridictions et aux rapports correspondants[78].

Article 15 – Signature, ratification, entrée en vigueur

1 La présente Charte est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3 Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16 – Clause territoriale

78 Qui se fonde actuellement sur l'article 1-2 de la Résolution statutaire (2020) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui prévoit que « 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.

1 Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.

2 Tout État peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Dénonciation

1 Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.

2 Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18 – Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux États membres du Conseil :

a toute signature ;
b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
c toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15 ;
d toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3 ;
e toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13 ;
f tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

Rapport explicatif

Articles 15 à 18

Les dispositions finales qui font l'objet des articles 15 à 18 sont calquées sur le modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

Commentaire contemporain

238. Ces quatre articles constituent la partie III de la Charte, celle qui ne peut faire l'objet d'aucune réserve au moment de la ratification. Dans la plupart des cas, leurs dispositions suivent le modèle des clauses finales adopté par bon nombre de traités internationaux. Elles n'ont pas de lien substantiel direct avec les principes et les éléments de l'autonomie locale et le Congrès n'a pas produit de recommandations ou d'études sur ces articles. Pour cette raison, et en raison de leur libellé et de leur formulation explicite, lesdites dispositions ne méritent pas une analyse approfondie ou un commentaire spécifique. Cependant, il y a lieu de formuler de manière succincte certaines remarques pertinentes :

- Article 15.1 : Le fait que la Charte soit ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe a déjà été mentionné ci-dessus (voir le commentaire du préambule et la note de bas de page 2). Une fois la Charte signée, l'État doit déposer son instrument de ratification, même s'il est prévu que les États peuvent adhérer à cet instrument par simple acceptation ou approbation. Cette dernière peut revêtir la forme d'une notification officielle au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Toutefois, la ratification demeure la pratique la plus couramment observée. Toutes les Parties ont adhéré à la Charte au moyen d'une ratification (et non d'une acceptation ou d'une approbation).

- Article 15.2 : Cette disposition est la norme dans les traités multilatéraux internationaux et pose une règle très pertinente en matière de détermination de la date exacte à laquelle la Charte est entrée en vigueur. Ladite Charte exigeait quatre ratifications pour entrer en vigueur. Le premier État membre à la ratifier a été le Luxembourg (15 mai 1987) suivi de l'Autriche (23 septembre 1987), du Liechtenstein (11 mai 1988), de Chypre (16 mai 1988) et de l'Allemagne (17 mai 1988). Par conséquent, en vertu de son article 15.2, la Charte est entrée en vigueur le 1er septembre 1988 pour les Parties qui l'avaient déjà ratifiée à cette date.

- Article 15.3 : Il s'agit là d'une technique courante dans les traités internationaux multilatéraux. Après son entrée en vigueur initiale le 1er septembre 1988, la Charte est entrée en vigueur à une date différente pour chaque Partie, en fonction de la date du dépôt de son instrument de ratification. Ladite date correspond au premier jour du mois suivant un délai de trois mois commençant à courir le jour de ce dépôt. Ainsi, la Turquie a ratifié la Charte le 9 décembre 1992, laquelle est donc entrée en vigueur pour cette République le 1er avril 1993.

- **Article 16 :** Cette disposition illustre de nouveau la souplesse de la Charte et la modularité des engagements pouvant être souscrits par les Parties. En vertu de l'article 16.1, « *[t]out État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte* ». En règle générale, dès lors qu'un État membre ratifie la Charte, il s'engage à l'appliquer à l'intégralité du territoire placé sous sa juridiction[79]. Toutefois, certains États Parties ont invoqué cette disposition pour exprimer leur volonté de limiter l'application de la Charte à des parties de leur territoire. Ainsi, un État peut limiter l'application de la Charte aux collectivités locales situées sur la portion européenne de leur territoire[80], ou bien exclure de son champ d'application des zones ou collectivités éloignées[81]. Pour ce faire, ils doivent recourir à une déclaration.

Il est cependant loisible à un État ayant fait une déclaration en ce sens d'élargir par la suite l'application des dispositions de la Charte à un territoire ou une portion de territoire préalablement exclu. Inversement, il peut annuler une déclaration faite au moment de la ratification. Dans les deux cas, il a recours pour ce faire à une autre « déclaration ». Une fois cette formalité accomplie, la Charte s'applique aux « nouveaux » territoires en cause dès le premier jour du mois suivant un délai de trois mois commençant à courir le jour de la réception de la déclaration pertinente par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

- Article 17 : Cette disposition vise la « dénonciation » de la Charte. En droit international, la dénonciation unilatérale d'un traité revêt la forme d'une déclaration explicite par un État membre de sa volonté de quitter ou de rompre un traité international qu'il avait préalablement ratifié. Cette manière de procéder permet à la Partie intéressée de mettre fin à ses obligations en vertu dudit traité sans être contrainte d'obtenir l'accord préalable des autres États Parties. La dénonciation est une technique valable et légale pour se retirer d'un traité international selon une procédure qui diffère notamment de l'extinction ou de l'obsolescence. Dans la perspective d'une dénonciation, on distingue deux types de traités internationaux : ceux qui contiennent des dispositions spécifiques à leur dénonciation et ceux qui n'en contiennent pas (et auxquels le droit international général s'applique par conséquent). La Charte appartient au premier type. Dans cet esprit, son article 17 régit deux situations différentes : son paragraphe 1 traite de la dénonciation de la Charte dans son intégralité, tandis que son paragraphe 2 réglemente la dénonciation d'un paragraphe donné de la Charte contenant un engagement auquel la Partie en cause avait préalablement souscrit. Dans les deux cas, ces dénonciations doivent respecter strictement les exigences prévues par la Charte :

a. Dénonciation de l'intégralité de la Charte (article 17.1) :
Le recours à cette méthode suppose l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur pour la Partie en cause. Cependant, cette dernière doit envoyer un préavis de six mois

79 C'est le cas notamment de l'Estonie.
80 Ce fut le cas des Pays-Bas.
81 Le Danemark a décidé que la Charte ne s'appliquerait pas au Groenland ou aux îles Féroé.

au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, de sorte que ladite dénonciation ne produira ses effets qu'une fois le semestre en cours terminé. De toute façon, elle n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties à condition que le nombre de ces dernières dépasse quatre (une condition ayant peu de chances d'être remplie dans la mesure où, comme indiqué ci-dessus, la Charte a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe).

b. Dénonciation de paragraphes spécifiques de la Charte (article 17.2) :
Une partie ayant ratifié la Charte pourrait vouloir dénoncer un paragraphe spécifique de cet instrument auquel elle aurait préalablement souscrit. Cette technique permet de réduire ou de restreindre des engagements préalablement souscrits de manière solennelle par la Partie en cause. De toute façon, il convient de noter que ce retrait ne peut viser que des dispositions figurant dans la partie I, dans la mesure où les parties II et III contiennent des dispositions obligatoires (voir l'article 12). Une telle dénonciation ne peut être faite qu'à l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur pour la Partie concernée ; cette dernière, en outre, doit notifier un préavis de six mois de sorte que la dénonciation ne produira ses effets qu'à l'expiration du semestre en cours. Une autre condition importante s'impose : la Partie dénonciatrice reste liée par le nombre et le type de paragraphes prévus à l'article 12.1 (voir ci-dessus). À défaut, la Partie sera considérée comme ayant également dénoncé la Charte dans son intégralité.

Dans les deux cas, la dénonciation doit être notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
Il convient de souligner à ce propos que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, aucune Partie n'a jamais dénoncé tout ou partie des dispositions de cet instrument, une preuve de sa reconnaissance comme norme européenne commune universellement acceptée en matière d'autonomie locale.

- Article 18 : Il s'agit là d'une simple disposition opérationnelle, commune à la plupart des traités internationaux, laquelle ne mérite pas de remarques spécifiques dans le cadre du présent commentaire contemporain.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe.