

42<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CG(2022)42-16final  
22 mars 2022

## Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne

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

Rapporteurs<sup>1</sup> : Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE)  
Jani KOKKO, Finlande (R, SOC/V/DP)

Recommandation 469 .....	2
Exposé des motifs (pour information).....	4

### Résumé

Il s'agit du deuxième rapport de suivi sur l'Allemagne depuis que le pays a ratifié la Charte en 1988. Il fait suite aux réunions de suivi à distance qui ont eu lieu du 26 au 28 mai 2021. Le rapport salue les normes élevées de la démocratie locale et un cadre juridique sophistiqué couvrant tous les aspects de l'autonomie locale, le niveau de protection judiciaire offert aux progrès de l'autonomie locale. Le rapport souligne également le large éventail de responsabilités et le haut niveau d'autonomie organisationnelle dont jouissent les collectivités locales allemandes.

Les rapporteurs attirent toutefois l'attention, entre autres, sur l'augmentation des besoins dans le secteur social qui a réduit l'autonomie financière des collectivités locales, du faible pouvoir d'imposition des comtés et du manque de diversification et de flexibilité de leur système de revenus.

Par conséquent, ils demandent aux autorités allemandes, entre autres, de veiller à ce que les autorités locales disposent de moyens financiers adéquats leur permettant de dépenser ces ressources à leur guise ; de réviser le statut financier des comtés et d'étendre leurs pouvoirs d'imposition afin de diversifier et d'assouplir le système de revenus des comtés, tout en veillant à ce que les impôts pertinents ne soient pas prélevés au détriment des municipalités qui font partie des comtés. Les rapporteurs ont également appelé les autorités allemandes à signer et à ratifier le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale relatif au droit de participer aux affaires d'une collectivité 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 : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RECOMMANDATION 469<sup>2</sup>

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

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

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

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

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

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

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

h. à la précédente Recommandation 320(2012) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne ;

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

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

2. Le Congrès rappelle que :

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

b. L'Allemagne n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. il n'a toujours pas été adopté de normes et critères relatifs à la mise en œuvre du principe de proportionnalité ;

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

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

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

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

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

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

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

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

f. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

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

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....	5
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL .....	6
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes).....	6
2.2	Statut de la capitale.....	8
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	9
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès .....	9
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	10
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale .....	10
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....	11
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	14
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	21
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	21
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	22
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	24
3.8	Article 9 – Ressources financières .....	27
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	40
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....	43
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE .....	44
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	47
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Allemagne.....	49

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, « 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 ».

2. La République fédérale d'Allemagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 13 juillet 1950 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> septembre 1988. L'Allemagne a émis certaines réserves lors de la ratification, déclarant que l'article 9, paragraphe 3<sup>3</sup>, ne s'appliquait pas aux groupements de communes (*Verbandsgemeinden*) ni aux districts (*Kreise*) de l'État (land) de Rhénanie-Palatinat, et que dans tous les autres États (*länder*) ce même paragraphe ne s'appliquait pas aux *Kreise*. Aucune de ces exceptions, formulées dans une déclaration faite le 1<sup>er</sup> septembre 1988, n'a été retirée depuis lors.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, l'Allemagne a également ratifié :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), le 21 septembre 1981 (entrée en vigueur le 22 décembre 1981) ;
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), le 16 septembre 1998 (entrée en vigueur le 17 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 (STE n° 169), le 2 octobre 2001 (entrée en vigueur le 3 janvier 2002) ;
- le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STE n° 206), le 8 novembre 2012 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013).

4. L'Allemagne n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

- Le Congrès a adopté précédemment la recommandation suivante sur la démocratie locale et régionale en Allemagne : Recommandation 320 (2012)

5. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Allemagne à la lumière de la Charte. Elle a chargé Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE), et Jani KOKKO, Finlande (R, SOC/V/DP), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne. La mission de suivi officielle a été menée à distance par les rapporteurs susmentionnés. La délégation était accompagnée du Secrétariat du Congrès et a été secondée par M. Nikolaos CHLEPAS (expert), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Les rapporteurs souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

6. La visite de suivi s'est tenue du 26 au 28 mai 2021. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

---

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 (article 9, paragraphe 3).

## 2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

8. La République fédérale d'Allemagne est une démocratie parlementaire fédérale et comprend seize länder (États constitutifs), dotés chacun de leur propre constitution et de structures politiques internes largement autonomes. Les relations entre la Fédération (*Bund*) et les länder sont définies par la Constitution allemande, la Loi fondamentale (*LF-Grundgesetz*). Les länder ont leurs propres autorités publiques et structures administratives. Aux termes de la loi sur l'organisation de l'État, les länder sont divisés en collectivités locales. Pour ce qui concerne la relation au droit international, l'Allemagne a un système juridique moniste, où les normes générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral et prévalent sur la législation interne.

9. Les länder ont le pouvoir de légiférer sur toute question que la Loi fondamentale n'attribue pas à la compétence de la Fédération. Les principaux pouvoirs législatifs des länder concernent l'éducation et la culture, la radiodiffusion et les dispositions générales sur la police et la réglementation. La législation municipale relève également de la compétence des länder. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif est exercé par le parlement bicaméral, composé du Parlement fédéral élu au suffrage direct (*Bundestag*) et du Conseil fédéral (*Bundesrat*), un organe législatif représentant les seize länder. Le *Bundesrat* est considéré comme étant actuellement, après le Sénat des États-Unis, la seconde chambre (ou chambre basse) la plus puissante au monde.

10. Le chef de l'État est le Président fédéral, élu par la Convention fédérale (*Bundesversammlung*), une institution composée de membres du *Bundestag* et d'un nombre égal de membres élus par les parlements des länder au scrutin proportionnel. Le pouvoir exécutif fédéral est exercé par le gouvernement fédéral, dirigé par le chancelier fédéral élu par le *Bundestag* et responsable devant lui.

11. La Loi fondamentale garantit l'indépendance de la justice. Le pouvoir judiciaire est conféré aux juges et exercé par les juridictions fédérales définies par la Loi fondamentale et par les juridictions des länder. La Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) fait aussi partie intégrante du système judiciaire. Elle est en charge des questions constitutionnelles, par exemple l'examen constitutionnel des textes de loi.

12. La démocratie allemande est qualifiée de « véritable démocratie », placée au 14<sup>e</sup> rang mondial<sup>4</sup> et caractérisée par une culture de consensus politique. Avec, là encore, un des meilleurs scores (94/100), l'Allemagne est considérée comme un « pays libre »<sup>5</sup>. Concernant la perception de la corruption, l'Allemagne se situe au 9<sup>e</sup> rang mondial (avec un score de 80)<sup>6</sup>, ce qui peut aussi expliquer pourquoi le pays est classé 6<sup>e</sup>, au sein de l'UE28, du point de vue de la confiance envers le gouvernement<sup>7</sup>. Concernant le niveau de l'autonomie locale, une étude comparative récente menée à ce sujet dans 39 pays d'Europe a montré que le score de l'Allemagne était resté relativement stable depuis 1990, atteignant au mieux la 7<sup>e</sup> place au cours de la période 2010-2014<sup>8</sup>.

### 2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

13. D'après l'article 28, paragraphe 1 (LF)<sup>9</sup>, l'ordre constitutionnel des länder doit être conforme aux principes d'un État républicain, démocratique et social régi par l'État de droit au sens de la présente Loi fondamentale. Dans les länder, les districts et les communes, le peuple doit avoir une représentation issue d'élections au suffrage universel direct, libre, égal et secret. Pour les élections dans les districts et les communes, les personnes possédant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne sont également électrices et éligibles dans les conditions du droit de l'Union européenne. Dans les communes, l'assemblée des citoyens de la commune peut tenir lieu de corps élu.

14. Aux termes du deuxième paragraphe de ce même article, les communes doivent se voir garantir le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'autonomie englobe également

4. Score de 8,67 d'après l'Indice mondial de la démocratie 2020 : <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>.

5. <https://freedomhouse.org/country/germany/freedom-world/2021>.

6. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

7. <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>.

8. Voir Ladner/Keuffer/Baldersheim/Hlepas/Swianiewicz/Navarro (2019), Patterns of Local Autonomy in Europe, New York: Palgrave MacMillan, p. 240. D'après cette étude, la Suisse obtient la meilleure note (79,5) parmi ces pays, suivie de la Finlande (79,4) et de l'Islande (78,5) ; l'Allemagne a obtenu la note de 73,6.

9. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception.

15. En tant que principe essentiel et dans les limites de la loi, les collectivités locales sont habilitées à régler et administrer toutes les affaires publiques locales qui ne sont pas attribuées à une autre autorité publique (*Allzuständigkeit*). Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, le droit et le pouvoir :

- a. d'exercer une autorité générale dans leur domaine de compétence propre (*Gebietshoheit*) ;
- b. de déterminer leur organisation administrative interne (*Organisationshoheit*) ;
- c. de recruter leur personnel et de déterminer leur division du travail (*Personalhoheit*) ;
- d. d'avoir leur propre budget, avec la responsabilité de leurs ressources (y compris fiscales) et de leurs dépenses (*Finanzhoheit*) ;
- e. de régler les affaires publiques locales de manière autonome (*Rechtsetzungshoheit*).

16. Aux termes du troisième paragraphe de l'article 28 LF, la Fédération garantit la conformité de l'ordre constitutionnel des länder avec les droits fondamentaux et avec les dispositions des deux paragraphes précédents. De plus, d'après l'article 31 LF, la législation fédérale prévaut sur celle des länder.

17. Les constitutions des länder contiennent aussi des garanties constitutionnelles, mais la protection qu'elles offrent ne peut être de niveau inférieur à celle de la Loi fondamentale fédérale. Les garanties constitutionnelles les plus fréquentes au niveau des länder portent aussi sur la compétence générale des collectivités locales pour les questions locales, leur droit d'être entendues sur toutes les décisions qui touchent à leurs intérêts, le principe de connexité, le droit à des recettes fiscales propres et le droit de recevoir une part au titre de la péréquation financière.

18. En Allemagne, les questions ayant trait à l'administration locale sont de la compétence des länder. Ainsi, les dispositifs institutionnels, l'attribution des compétences et le système de financement des collectivités locales relèvent de la responsabilité des länder, qui disposent d'une large autonomie pour les régler. Par conséquent, il existe des différences institutionnelles considérables entre leurs systèmes respectifs d'administration locale. En effet, la seule restriction concernant la réglementation des collectivités locales au niveau des länder réside dans le fait que l'ordre constitutionnel des länder (y compris leurs communes) doit reposer sur les principes de l'État de droit (*Rechtsstaatlichkeit*) (républicain, démocratique et social). Ce principe d'harmonisation (désigné *Homogenitätsgebot* ou *Homogenitätsklausel*) garantit non seulement l'unité du constitutionnalisme dans le pays, mais aussi la structure démocratique des collectivités locales dans tous les länder.

19. D'après la législation allemande relative aux collectivités locales, le droit à l'autonomie locale est garanti pour les unités territoriales des länder (*Gebietskörperschaften*). Cette catégorie inclut non seulement les communes, mais aussi les groupements de communes (*Gemeindeverbände*), auxquels appartiennent les districts (*Kreise*) et les formes institutionnelles de coopération des collectivités locales. Les dispositions détaillées relatives aux collectivités locales sont énoncées dans des lois distinctes des länder sur l'administration locale (*Kreis- et Gemeindeordnungen*). Les fonctions des collectivités locales sont également définies par les länder, tandis que le gouvernement fédéral n'a pas compétence, depuis l'amendement constitutionnel de 2006, pour assigner directement des fonctions obligatoires aux collectivités locales.

20. La structure territoriale actuelle de l'autonomie locale en Allemagne est le résultat de réformes successives et asymétriques. À partir de la fin des années 1960, certains länder ont tenté de remédier aux disparités au moyen de fusions des petites communes afin d'en former d'autres, plus puissantes. En particulier en Hesse, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et dans la Sarre, les réformes territoriales des années 1970 ont conduit à la création de communes « unitaires » (*Einheitsgemeinden*) beaucoup plus grandes. En Hesse, par exemple, le nombre des communes est passé de 2 691 en 1960 à seulement 416 en 1978. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie a connu une évolution analogue, le nombre des communes baissant de 2 277 en 1968 à 396 en 1978. La Sarre, qui comptait 345 communes avant la réforme, n'en avait plus que 50 après.

21. De même, les nouveaux États de Saxe et de Saxe-Anhalt ont connu une réduction notable du nombre des communes après la réunification allemande. Cependant, à la différence de la Hesse, de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de la Sarre, le modèle des grandes communes unitaires n'a pas été appliqué de manière uniforme dans ces deux États. En Saxe et en Saxe-Anhalt, ainsi notamment qu'en Bade-Wurtemberg, en Bavière, en Brandebourg, en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, en Basse-Saxe, en Rhénanie-Palatinat, en Schleswig-Holstein et en Thuringe, on trouve encore, aux côtés de quelques grandes communes unitaires, un nombre considérable de petites communes, qui ont été combinées au sein d'associations/groupements de communes agissant à un niveau inférieur aux districts pour compenser leur manque de capacités. Ces associations, décrites comme étant des partenariats administratifs (*Verwaltungsgemeinschaften*), des

administrations municipales (*Ämter*) ou des groupements de communes (*Verbandsgemeinden*), se distinguent essentiellement par le fait qu'elles remplissent la plupart des tâches administratives des communes qui en sont membres, dont elles assurent quasiment la gestion, et sont donc en mesure de proposer les structures administratives nécessaires. Les communes membres de ces associations/groupements ont aussi leur propre maire et un organe représentatif municipal (conseil municipal).

22. Aujourd'hui, les communes et surtout les districts constituent le principal échelon opérationnel pour la mise en œuvre des législations des länder. Ce poids du niveau local (communes, groupements et districts) se reflète dans l'effectif des personnels et le volume du budget municipal : ce niveau représente environ un tiers de la fonction publique et des budgets publics (hors sécurité sociale). Fondées sur une tradition remontant au début du 19<sup>e</sup> siècle, l'administration municipale et l'autonomie locale modernes contribuent fortement à la qualité de l'offre des services publics et plus globalement au consensus autour de la légitimité de l'administration publique. Le système décentralisé doté d'un large éventail de responsabilités et d'un pouvoir décisionnel a fourni le socle visant à favoriser les initiatives et approches visant à moderniser l'administration publique et les réformes dans divers domaines<sup>10</sup>.

23. Un atout majeur du système administratif allemand réside dans le fait qu'il favorise une diversité territoriale et fonctionnelle, qui permet l'existence de modèles flexibles d'organisation entre les niveaux d'autorité infranationaux. Cette diversité du cadre institutionnel et des modèles de réforme encourage l'expérimentation, les ajustements et l'apprentissage. Cependant, l'existence de modèles différents peut engendrer des disparités dans l'offre de services, le traitement des citoyens et le progrès institutionnel de l'administration locale. De plus, un juste milieu doit être trouvé entre les entités territoriales « trop petites » et « trop grandes ». Un suivi permanent de la qualité des services et de l'activité des collectivités locales semble indispensable pour identifier les nouveaux besoins de réforme en temps utile et ajuster les cadres institutionnels en conséquence<sup>11</sup>.

## 2.2 Statut de la capitale

24. Berlin, la capitale de l'Allemagne, a un statut administratif spécial, qui ne découle pas du fait qu'elle est la capitale du pays, mais plutôt de son statut en tant que land. Cependant, un amendement constitutionnel a introduit une nouvelle disposition dans la Loi fondamentale (dans son article 22), citant Berlin en tant que capitale de la République fédérale d'Allemagne et affirmant que son statut doit être réglementé par la législation fédérale. Berlin possède un système administratif à deux niveaux. Elle compte douze arrondissements (*Bezirke*), considérés comme des unités d'administration locale non dotées d'une personnalité juridique.

25. L'organe représentatif de l'administration centrale de Berlin est la Chambre des représentants (*Abgeordnetenhaus*), composée d'au moins 130 membres élus par les citoyens allemands habilités à voter lors des élections générales au suffrage égal, libre, secret et direct. L'organe exécutif est le Sénat, composé du bourgmestre-gouverneur et d'un maximum de huit autres membres. Tandis que le bourgmestre-gouverneur est élu à la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants, les autres membres du Sénat sont nommés et révoqués par le bourgmestre-gouverneur. Les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif s'appuient sur un régime parlementaire, ce qui signifie que le bourgmestre-gouverneur doit avoir le soutien d'une majorité des membres du parlement du land.

26. Le second niveau d'autorité publique de Berlin est celui des conseils d'arrondissement, qui exercent des responsabilités législatives et décisionnelles. Chacun de ces conseils est composé de 55 membres élus en même temps que la Chambre des représentants lors d'élections générales au suffrage égal, secret et direct. Les fonctions exécutives sont assurées par le maire et les conseillers d'arrondissement (*Bezirksstadträte*) élus par le conseil d'arrondissement. Les arrondissements ont leurs propres fonctions et tâches, mais le Sénat peut formuler des lignes directrices et des dispositions administratives générales concernant leurs activités. Le Sénat contrôle leur application et la légalité de leur activité administrative.

---

10. Kay Ruge, Klaus Ritgen Local Self-Government and Administration (2021), in : S.Kuhlmann et al. (eds), Public Administration in Germany, New York: Palgrave MacMillan.

11. Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, Administrative Reforms in the Multilevel System: Reshuffling Tasks and Territories (2021), in : S.Kuhlmann et al. (eds), Public Administration in Germany, New York: Palgrave MacMillan.

## 2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

27. Comme mentionné ci-avant, l'article 25 LF établit la primauté du droit international : « *Les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral. Elles sont supérieures aux lois et créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.* »

28. Cependant, lorsqu'un traité affecte spécifiquement un land donné, celui-ci doit être consulté : l'article 32 [Relations extérieures], paragraphe 2, LF dispose ce qui suit : « *Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un land, ce land devra être entendu en temps utile.* »

29. Aux termes de l'article 100 [Contrôle concret des normes], paragraphe 2, LF, « *Si, au cours d'un litige, il existe un doute sur le point de savoir si une règle de droit international public fait partie intégrante du droit fédéral et si elle crée directement des droits et obligations pour les individus (article 25), le tribunal doit soumettre la question à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale.* »

30. Comme indiqué (voir supra), l'Allemagne a fait deux déclarations sur le champ d'application de la Charte sur son territoire. Celles-ci ont été annoncées dans deux lettres de son Représentant permanent, en date du 17 mai 1988, et remises au Conseil de l'Europe au moment du dépôt de l'instrument de ratification. D'après ces déclarations, l'article 9, paragraphe 3, de la Charte ne s'appliquera pas aux *Verbandsgemeinden* ni aux *Kreise* (districts) du land de Rhénanie-Palatinat, ni aux *Kreise* de tous les autres länder. D'après les autorités allemandes, ces réserves s'expliquent par le fait que la Loi fondamentale fédérale ne reconnaît qu'aux communes le droit à l'autonomie financière visé dans cette disposition (incluant la possibilité de définir le taux des impôts locaux). Lors de la précédente visite de suivi, la délégation du Congrès a été informée que l'Allemagne n'envisageait pas de retirer ni modifier ces déclarations.

31. Le précédent rapport de suivi notait que les autorités allemandes avaient indiqué, s'agissant de la nature juridique de ces déclarations, *qu'il ne s'agissait pas de réserves « au sens strict du terme », mais simplement d'une restriction du champ d'application de la Charte. Cela étant, en dépit du flou quant à la distinction entre les deux concepts, les rapporteurs rappelaient que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités définit sans ambiguïté le concept de réserve, déclarant (article 2, expressions employées) que « l'expression 'réserve' s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ».*

## 2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

32. Lors du précédent exercice de suivi du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Allemagne, mené en 2011<sup>12</sup>, les principales insuffisances constatées concernant l'application de la Charte étaient les suivantes :

- a. bien que la situation des collectivités locales, déjà jugée « critique » en 1999, ait connu une certaine amélioration en raison d'un produit fiscal positif au niveau local, la situation de ces collectivités reste préoccupante du fait de l'augmentation des dépenses de protection sociale, des déficits structurels du financement des collectivités locales et d'un déséquilibre croissant entre elles ;
- b. de nombreuses régions n'ont pas mis en place de garanties pratiques du principe de connexité, qu'elles ont pourtant inscrit dans leur constitution ;
- c. les droits de participation des associations de pouvoirs locaux, à la fois au niveau fédéral et à celui des länder, doivent être renforcés. En effet, si le mode de consultation de ces associations est formellement reconnu dans les règles de procédure du pouvoir fédéral, il n'apparaît pas dans les règlements du parlement fédéral ni des parlements des länder ;
- d. les districts n'ont pas le droit de lever des impôts directement en plus de ceux – relativement négligeables – qui existent déjà. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'Allemagne maintient les explications fournies en 1988 sur le choix de ne pas donner effet à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

33. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demandait au Comité des Ministres d'inviter les autorités allemandes à :

- a. respecter pleinement les garanties constitutionnelles des finances locales, en veillant à ce que les pouvoirs locaux puissent être associés à la prise de décisions concernant la structure et le produit des impôts au niveau

12. La démocratie locale et régionale en Allemagne, Rapporteuse de la commission de suivi : Britt-Marie LÖVGREN, Suède (L, GILD), 22e SESSION CG(22)7, 14 mars 2012.

local, malgré les tendances économiques négatives actuelles ; en veillant aussi, compte tenu du haut niveau d'endettement des collectivités locales et des länder, à ce que les autorités locales disposent de moyens financiers suffisants leur laissant une certaine latitude dans la façon d'employer ces ressources ;

b. établir des normes et des critères de connexité du financement des collectivités locales assurant la transparence de l'ensemble des processus de calcul financier et de planification, de manière à fournir des garanties pratiques et à renforcer le cadre du principe de connexité par de véritables mécanismes de planification tenant compte des intérêts des collectivités locales ;

c. renforcer et institutionnaliser les droits de participation des associations de pouvoirs locaux, tant au niveau fédéral qu'à celui des länder, en inscrivant ces droits dans les règlements des parlements respectifs ;

d. étendre le droit des districts de lever des impôts directs au-delà de ceux qui existent déjà à ce niveau, conformément à l'objectif du Congrès d'étendre l'application de la Charte à toutes les entités ayant une légitimité politique directe, en veillant dans le même temps à ce que ces impôts ne soient pas levés au détriment des communes faisant partie des districts ou en empiétant sur leur revenu fiscal ;

e. signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

### **3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE**

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

##### **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.

34. La Loi fondamentale accorde aux communes et aux associations de communes (*Gemeindeverbände*) le droit à l'autonomie locale sur toutes les questions concernant leur communauté locale. Le principe de l'autonomie locale est également reconnu dans les constitutions des länder. Par exemple, selon l'article 11 de la Constitution de l'État libre de Bavière, les « communes sont initialement des collectivités territoriales relevant du droit public. Elles sont habilitées à organiser et administrer elles-mêmes leurs propres affaires dans le cadre de la loi, notamment pour ce qui est de l'élection du maire et des organes de représentation » (paragraphe 2). « L'autonomie administrative des communes vise à consolider la démocratie en Bavière, de manière décentralisée » (paragraphe 4).

35. L'article 78 de la Constitution de la Rhénanie du Nord-Westphalie est un autre exemple : « Les communes et les associations de communes sont des autorités territoriales ayant le droit de s'administrer elles-mêmes par l'intermédiaire de leurs organes élus. Les conseils des communes, des districts et des arrondissements ainsi que l'assemblée élue de la communauté régionale de la Ruhr sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et libre [...] » (paragraphe 1). « Les communes et les associations de communes sont les seuls organes responsables de l'administration publique sur leur territoire, sauf si la loi en dispose autrement » (paragraphe 2). « Le land peut, par la loi ou par décret réglementaire, obliger les communes ou les associations de communes à assumer et à exécuter certaines tâches publiques si des dispositions sont prises en parallèle pour couvrir les coûts » (paragraphe 3).

36. Les codes municipaux et de district en vigueur dans les länder contiennent essentiellement des réglementations sur les droits organisationnels des communes et des districts. Ces codes, qui dans certains länder ont également été intégrés dans une loi unique, sont complétés par des lois qui régissent le droit de vote local (« loi électorale locale »), le droit de percevoir des impôts locaux (« loi fiscale locale ») et la coopération entre les collectivités locales.

37. Le principe de l'autonomie locale est reconnu aussi bien dans la Constitution fédérale que dans les constitutions des länder, et les lois pertinentes des länder réaffirment et précisent ce statut. L'article 2 de la Charte est pleinement respecté en Allemagne.

### 3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

#### 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.

#### 3.2.1 Article 3.1

39. En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les länders, la Loi fondamentale accorde aux länders ce que l'on appelle la « présomption de compétence ». Cela signifie que l'État fédéral n'a de compétences en matière de législation, d'administration et d'administration de la justice que si celles-ci lui sont explicitement attribuées par la Loi fondamentale. L'État fédéral dispose de la majorité des pouvoirs législatifs. Les länders exercent une forte influence sur les processus législatifs fédéraux par l'intermédiaire du Bundesrat, la chambre haute du Parlement. Les pouvoirs législatifs les plus importants des länders concernent l'éducation et la culture, la radiodiffusion, le droit général de la police et le droit réglementaire. Le droit municipal relève également de la compétence des länders. Les länders détiennent la majorité des pouvoirs administratifs. Ils sont non seulement responsables de l'exécution des lois de leur propre land, mais aussi de la très grande majorité du droit fédéral.

40. L'article 28, paragraphe 2, LF comprend une garantie d'autonomie locale dont l'origine remonte à la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, l'autonomie locale n'est plus interprétée comme un droit fondamental, mais comme une garantie constitutionnelle visant à assurer un fonctionnement démocratique de bas en haut. Dans ce contexte, tout retrait ou ajout imposé de compétences est considéré comme une atteinte au principe d'autonomie prévu à l'article 28, paragraphe 2, LF. Cette atteinte peut être justifiée, mais elle doit alors répondre aux exigences du principe de proportionnalité. Il en va de même pour le droit des collectivités locales de décider – dans le cadre des lois en vigueur – de leur organisation, de leur personnel, de leur planification et de leur budget.

41. La Loi fondamentale accorde aux communes et aux associations de communes (*Gemeindeverbände*) le droit à l'autonomie locale sur toutes les affaires concernant leur communauté locale. Ce droit à l'autonomie locale englobe toutes les questions locales relevant de la compétence des pouvoirs publics, notamment la construction, les transports publics locaux, l'entretien des routes, l'approvisionnement local en eau et en électricité, l'élimination des déchets, les banques et établissements de crédit, les hôpitaux, les enterrements, la formation des adultes, ainsi que l'entretien des théâtres, des musées, des archives locales et des installations sportives. Comme déjà mentionné, selon la doctrine juridique et la jurisprudence, l'autonomie locale comprend l'autonomie ou la « souveraineté » financière (*Finanzhoheit*), la souveraineté pour les questions de personnel (*Personalhoheit*) et pour la planification urbaine (*Planungshoheit*), ainsi que l'autonomie réglementaire (*Satzungshoheit*) et l'autonomie organisationnelle (*Organisationshoheit*).

42. L'éventail des fonctions dévolues aux collectivités locales par leur land se reflète également dans la structure des dépenses des collectivités locales (voir le tableau 1 ci-dessous). Toutefois, en ce qui concerne les dépenses pour les prestations sociales, il convient de noter que les dépenses sont mesurées en données brutes. Comme l'État fédéral finance une part importante des prestations sociales, la charge nette des dépenses de prestations sociales est beaucoup moins importante pour les collectivités locales.

Tableau 1 – Structure des dépenses des collectivités locales (2019)

Ressources humaines	25,2 %
Prestations sociales (brutes)	23,2 %
Frais de fonctionnement	20,9 %
Subventions	13,2 %
Projets de construction	9,3 %
Achat d'actifs	3,7 %

Dépenses en intérêts	0,9 %
Autres dépenses	3,7 %

Source : Ministère fédéral des Finances. Compilé à partir des données du Bureau fédéral de la statistique

43. En 2020, les dépenses totales des collectivités locales se sont élevées à 293,2 milliards d'euros (8,8 % du PIB), tandis que les recettes totales ont représenté 295,2 milliards d'euros (8,8 % du PIB). Les dépenses totales des länder se sont élevées à 487,2 milliards d'euros (14,6 % du PIB), tandis que les recettes totales ont représenté 453,8 milliards d'euros (13,6 % du PIB). En ce qui concerne le poids relatif des collectivités locales dans les finances publiques, les budgets centraux des collectivités locales couvrent environ un tiers des dépenses publiques (hors sécurité sociale). Toutefois, les budgets centraux des collectivités locales ne reflètent pas pleinement la réalité des dépenses municipales ; il faut également tenir compte des budgets spéciaux établis pour les différents services locaux (transports publics locaux, approvisionnement en eau et assainissement, collecte des déchets, institutions culturelles, etc.). En outre, les collectivités locales mettent en œuvre une part importante des investissements publics (souvent cofinancés par les länder ou par les programmes fédéraux)<sup>13</sup>.

44. En ce qui concerne la notion de « collectivités locales » en Allemagne, il convient de noter que le terme « *Kommunen* » (communes) a une portée générique et englobe les collectivités locales de premier et de deuxième niveau. Toutefois, la Loi fondamentale fait une distinction. Tout comme l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, l'article 28, paragraphe 2 (1), LF reconnaît aux communes le droit d'assumer la responsabilité de toutes les affaires de la communauté locale. Ce droit s'applique également aux associations de communes (article 28, paragraphe 2 (2), LF). Dans la Loi fondamentale, cette notion concerne principalement les districts (*Kreise*). Les districts ont une double nature. D'une part, les districts sont des associations de communes, ces dernières étant donc désignées comme « communes appartenant à un district ». D'autre part, les districts sont considérés – au même titre que les municipalités – comme des collectivités locales (ou « *Kommunen* » – communes) dotées du droit constitutionnel à l'autonomie locale.

45. La distinction entre les municipalités et les districts est importante pour la répartition des tâches. Il est évident que les districts sont appelés à accomplir des tâches qui, par nature, ont une influence supra-locale qui va au-delà des limites des municipalités qui en font partie. C'est le cas notamment des transports publics locaux dans les zones rurales. En raison de leur taille et de leur pouvoir administratif, les districts sont également plus efficaces que les municipalités. Toutefois, cette distinction ne s'applique pas aux villes qui ne font pas partie d'un district (*kreisfreie Städte*). Ces villes sans district sont considérées comme des municipalités n'appartenant à aucune association de communes et se situent à la fois au premier et au deuxième échelon de l'autonomie locale, puisqu'elles remplissent à la fois les tâches d'une municipalité et d'un district. La structure verticale de l'administration publique est ainsi réduite et simplifiée d'un niveau.

46. En 2017, on comptait 11 455 collectivités locales en Allemagne, dont 107 villes sans district, 294 districts et 11 054 municipalités appartenant à un district. En plus de l'exécution de leurs tâches originelles, les collectivités territoriales autonomes sont également responsables de la mise en œuvre de pans entiers des lois fédérales et des lois des länder. Les collectivités locales sont généralement chargées par les länder de mettre en œuvre les lois fédérales ou celles des länder, ce qui donne lieu à une administration allemande fortement décentralisée<sup>14</sup>.

47. Les administrations locales sont intégrées dans le système politico-administratif allemand et englobent des fonctions importantes. Les finances (voir ci-dessus) et les effectifs sont deux indicateurs clés du poids des collectivités locales et de leur gestion d'une « part importante des affaires publiques » (article 3, paragraphe 1, de la Charte). Les collectivités locales représentent 30 % du personnel de la fonction publique (voir le tableau ci-dessous). L'importance de ces effectifs reflète la charge assumée par les collectivités locales, qui gèrent la plupart des services publics en contact direct avec les citoyens (si les effectifs des länder sont plus importants, cela s'explique uniquement par le nombre élevé de fonctionnaires travaillant dans les trois domaines que sont l'éducation [écoles et universités], la police et la justice). Pour la plupart des questions administratives, le premier contact – et le plus important – des citoyens et des entreprises avec l'administration passe par leur mairie ou leur district. Ces services sont souvent regroupés dans des centres administratifs appelés *Bürgerämter* (guichets uniques)<sup>15</sup>.

13. Kay Ruge, Klaus Ritgen Local Self-Government and Administration (2021), dans : S.Kuhlmann et autres (éd.), Public Administration in Germany, New York : Palgrave MacMillan, p. 125.

14. Ibid., page 124.

15. Ibid.

Tableau 2 : Personnel de la fonction publique<sup>16</sup>

Secteur	ETP <sup>17</sup>	%
État fédéral	474 100	11,3
Länder	2 105 200	50,4
Collectivités locales	1 271 300	30,4
Sécurité sociale	328 500	7,9
Total	4 179 100	100

Source : Bureau fédéral de la statistique (2019) – Finances et taxes. Personnel de la fonction publique 2018. Série spéciale 14, Série 6, p. 25.

48. Les rapporteurs concluent que l'Allemagne dispose d'un système d'autonomie locale à part entière et que les collectivités locales gèrent effectivement une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale. L'Allemagne respecte donc le premier paragraphe de l'article 3 de la Charte.

### 3.2.2 Article 3.2

49. L'article 28, paragraphe 1 (2), LF énonce le principe de représentation du peuple dans les municipalités et les districts. Les membres des organes représentatifs locaux sont élus directement par les citoyens (ville, conseil municipal ou conseil de district), tout comme les maires et, dans la plupart des länder, les présidents de district (*Landrat*). La durée du mandat des organes représentatifs locaux est désormais de cinq ans dans presque tous les länder, à l'exception de la Bavière, où elle est de six ans.

50. L'organe principal de chaque collectivité locale est l'organe représentatif local, c'est-à-dire le conseil municipal (des communes ou des villes) et le conseil de district. Le conseil est l'organe central dirigeant et il prévaut sur tous les autres organes locaux (BVerfGE 47, 253, 275). Par conséquent, dans chaque collectivité locale, les tâches de gestion et de contrôle les plus importantes sont réservées aux organes représentatifs. En principe, les organes représentatifs sont responsables de toutes les affaires, sauf de celles qui sont explicitement dévolues à un autre organe local, notamment à un dirigeant élu (maire ou président de district) ou à un organe « tiers » (conseil municipal ou conseil de district).

51. Les maires employés à plein temps sont directement élus par le peuple et les présidents de district le sont également dans la majorité des länder, mais pas tous. Les maires et les présidents de district sont généralement chargés d'exécuter les décisions du conseil et de gérer toutes les affaires administratives courantes. Ils sont également responsables de la représentation extérieure de la collectivité locale. Dans certains länder, le président de district n'est pas seulement le plus haut fonctionnaire administratif, il agit aussi comme l'échelon le plus bas de l'autorité régionale.

52. Bien qu'une harmonisation des systèmes « constitutionnels » locaux (au niveau de la conception des organes principaux et de leurs compétences : « *Kommunalverfassungen* ») soit en cours, il subsiste encore dans ce domaine des différences importantes entre les länder. La plupart des länder ont au moins réduit à deux le nombre de leurs organes locaux. Ainsi, l'organe représentatif local ne se trouve plus que face à un seul organe exécutif. Ce dualisme a été mis en œuvre dans les länder de Bavière (au niveau municipal), de Bade-Wurtemberg, de Hesse, de Mecklembourg-Poméranie-occidentale, de Rhénanie-Palatinat, de Sarre (au niveau municipal), de Saxe, de Saxe-Anhalt, de Thuringe et de Schleswig-Holstein.

53. Dans la plupart de ces länder, l'organe exécutif est organisé de manière monocratique et est représenté par un maire ou un président de district. Il n'y a qu'en Hesse que le pouvoir exécutif est encore (dans certains cas) confié à une instance collégiale, à savoir le conseil municipal ou le conseil de district. Cet organe est composé du maire ou du président de district et de leurs adjoints.

54. Dans les länder de Brandebourg, Basse-Saxe et Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les collectivités locales ont trois organes. En Bavière et en Sarre (seuls) les districts disposent d'un troisième organe. Dans ces länder, outre l'organe représentatif et le maire ou le président de district, une autre instance réunit un certain nombre d'adjoints ou de membres de l'organe représentatif.

16. Ibid.

17. ETP = équivalent temps plein.

55. Des différences importantes existent par ailleurs entre les länder en ce qui concerne les règles régissant le mode de scrutin de chaque élection – notamment du fait de l'article 28, paragraphe 1 (2), LF, qui permet une très grande souplesse. De façon générale, le droit de vote est accordé aux citoyens allemands de plus de 18 ans. Dans certains länder, il est néanmoins possible de voter à partir de 16 ans, selon les lois électorales locales. L'article 28, paragraphe 1 (3), de la Loi fondamentale étend le droit de vote aux citoyens des autres États membres de l'Union européenne, tandis que les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit de voter au niveau local.

56. L'Allemagne a une longue tradition de participation directe des citoyens dans les affaires locales. Aujourd'hui, les citoyens peuvent, par le biais de référendums, prendre des décisions contraignantes en lieu et place des organes représentatifs locaux. En fait, depuis les années 1990, des réglementations à cet égard ont été intégrées dans toutes les chartes locales, tant au niveau des communes que des districts. En raison de leurs procédures complexes, ces instruments ne peuvent évidemment pas remplacer les décisions permanentes de l'organe représentatif local, mais seulement les compléter au cas par cas. Ainsi, au regard de l'article 28, paragraphe 2 (2), LF, le niveau local prévaut très nettement sur la démocratie représentative.

57. La procédure de prise de décision en démocratie directe au niveau local se déroule en deux étapes. Tout d'abord, une initiative citoyenne (ou populaire) est lancée. Si cette initiative est déclarée recevable et reçoit le soutien nécessaire des citoyens, l'organe représentatif local doit alors décider s'il souhaite ou non l'autoriser. Si la demande est rejetée, un référendum est organisé. L'applicabilité objective et contextuelle de la démocratie directe au niveau local est limitée ; certains sujets ne peuvent pas faire l'objet d'initiatives citoyennes ou de référendums. La liste des sujets pour lesquels ces instruments ne sont pas autorisés varie d'un land à l'autre, mais les référendums excluent généralement les questions de personnel, les lois de finances et l'organisation interne de l'administration locale.

58. L'Allemagne n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ce malgré la demande explicite formulée dans la recommandation 320/2012. Cette décision a fait suite à une consultation des länder, durant laquelle la Bavière et la Basse-Saxe s'étaient opposées à la signature du Protocole additionnel. La Bavière continue de refuser de signer le Protocole additionnel, car elle estime cela créerait une obligation supplémentaire de promulguer une loi sur la liberté d'information (article 2, paragraphe 2, point ii) b) du Protocole additionnel). La Basse-Saxe continue d'exprimer les mêmes préoccupations, bien qu'elle n'ait pas encore terminé son propre examen de la nécessité ou non d'adopter une législation sur la liberté d'information.

59. Les rapporteurs regrettent que cette situation entrave la ratification du Protocole additionnel par l'Allemagne et ils appellent les autorités allemandes de tout niveau à adopter toutes les mesures nécessaires pour signer et ratifier cet instrument de droit international.

60. En dépit de la situation susmentionnée, les rapporteurs concluent qu'il existe en Allemagne une démocratie locale à part entière et que les dispositions pertinentes de la législation allemande sont conformes à la Charte. L'Allemagne respecte donc pleinement l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

### 3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

#### 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.

## 3.3.1 Article 4.1

61. En vertu de la Loi fondamentale, l'État fédéral détient une part importante des pouvoirs législatifs (article 70 LF), tandis que les länder – et, au sein des länder, principalement les collectivités locales – sont chargés d'exécuter les lois fédérales (article 83 LF), puisqu'il existe très peu de services fédéraux déconcentrés au niveau local. Dans la plupart des cas, les länder exécutent les lois fédérales à titre de « compétence propre ». Cela signifie qu'ils sont en grande partie seuls responsables de l'opportunité des responsabilités dont ils s'acquittent, puisqu'ils décident de l'organisation des pouvoirs et des procédures administratives. L'État fédéral n'exerce alors qu'un contrôle pour s'assurer que les länder exécutent les lois fédérales conformément au droit applicable (contrôle juridique). Dans une minorité de cas seulement, auxquels la Loi fondamentale fait explicitement référence, les länder sont plus étroitement liés par des instructions (« exécution par délégation », article 85 LF).

62. En ce qui concerne le niveau local, la Constitution considère les collectivités locales comme faisant partie des länder. Les compétences des collectivités locales sont donc définies en principe par la législation de chaque land. En outre, la Loi fondamentale interdit à l'État fédéral de transférer aux collectivités locales des tâches relevant du droit fédéral (article 84, paragraphe 1). Le droit de confier des tâches étatiques aux collectivités locales en dehors du cadre de l'autonomie locale est réservé aux länder (article 84, paragraphe 1 (7), et article 85, paragraphe 1 (2), LF), qui peuvent également leur confier des tâches liées à l'exécution du droit fédéral.

63. Cela signifie que, comme dans la plupart des pays, les communes allemandes assument des tâches qui leur sont confiées par l'échelon supérieur (le land), en plus de leurs tâches initiales relatives aux affaires locales. L'hétérogénéité des municipalités constitue sans nul doute un défi pour le législateur qui souhaite transférer des tâches aux collectivités locales. Il convient de s'assurer que les tâches sont déléguées à des collectivités locales dont le niveau de performance est suffisamment élevé pour permettre leur mise en œuvre. En ce qui concerne les districts et les villes sans district, en revanche, il leur est plus facile de gérer la charge liée à l'exercice des tâches déléguées par le land, car ces collectivités ont davantage de capacités.

64. Comme on l'a déjà souligné dans le commentaire sur la mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, les communes allemandes couvrent un large éventail de fonctions et assument finalement une très grande part des tâches de l'administration publique en Allemagne. Les responsabilités des districts et des municipalités allemandes sont décrites, souvent de façon détaillée, dans les différents codes municipaux (*Gemeindeordnungen*), codes de districts (*Kreisordnungen*) et autres lois des länder. À titre indicatif, quelques-unes des responsabilités les plus courantes sont citées ci-après.

Au niveau municipal :

- diverses tâches administratives étatiques, par exemple l'enregistrement de l'état civil et la délivrance des cartes d'identité ; ces services sont généralement fournis dans des centres spéciaux de services administratifs (guichets uniques) ;
- l'autonomie en matière de planification urbaine confère aux municipalités le pouvoir d'organiser et d'aménager leur territoire en élaborant des plans d'urbanisme et de développement, tandis que les districts délivrent les permis de construire ;
- les écoles et les centres de formation pour adultes, lorsqu'ils ne sont pas sous la responsabilité d'un district ;
- les crèches (ce service peut aussi être assuré par des organismes d'aide sociale ou des entreprises privées) ;
- les garderies, écoles maternelles, clubs périscolaires ;
- les services d'incendie et les corps de sapeurs-pompiers ;
- les institutions culturelles (bibliothèques, musées, etc.) et autres établissements publics (gymnases, stades, parcs, piscines, mairies et centres d'information) ;
- les services funéraires et les cimetières ;
- l'entretien du réseau public routier (routes municipales) ;
- les services publics (parfois assurés par des entreprises municipales), tels que l'eau, l'assainissement, l'électricité, la collecte des déchets.

65. Les responsabilités les plus courantes des districts (et des villes sans district, en plus de leurs tâches municipales) sont les suivantes :

- diverses tâches administratives, telles que l'immatriculation des véhicules, l'application de la loi sur les armes, la délivrance des permis de construire, etc. (tâches déléguées – *übertragene Aufgaben*).

- les établissements d'enseignement secondaire ou les écoles professionnelles, les centres de formation pour adultes ;
- la protection contre les incendies et les catastrophes, en tant qu'organe responsable des autorités de protection civile au niveau inférieur ;
- la santé publique et les inspections vétérinaires ;
- les hôpitaux de district ;
- l'organisation des services d'urgence et d'ambulance dans les zones rurales ;
- l'aide publique à l'enfance et à la jeunesse (Livre VIII du Code social [SGB]) ;
- l'aide sociale « classique » (par ex. allocation vieillesse pour les personnes retraitées percevant une toute petite pension, pension d'invalidité pour les personnes dans l'incapacité de gagner leur vie pour raison médicale [SGB XII]) ;
- l'élimination des déchets, y compris l'entretien des décharges et les services de conseil en matière de déchets ; la protection de l'environnement et la conservation de la nature ;
- la garantie des transports publics dans les zones rurales et l'entretien des routes du district ;
- le soutien financier aux demandeurs d'emploi, conformément au Livre II du Code social (SGB), y compris l'insertion/la réinsertion sur le marché du travail. Cette tâche est assurée soit par les centres locaux pour l'emploi, soit par des institutions associées à l'Agence fédérale pour l'emploi ;
- l'intégration des réfugiés et autres migrants (au côté des communes, des organismes d'aide sociale et d'autres acteurs) ;
- le développement économique (par exemple, garantie d'une couverture étendue d'un réseau à large bande ; gestion directe d'entreprises pour le développement de zones commerciales).

66. Parmi les responsabilités susmentionnées, plusieurs tâches caractéristiques du fonctionnement des collectivités locales en Allemagne feraient certainement partie des « compétences de base » (article 4, paragraphe 1, de la Charte) décrites dans le commentaire contemporain du Congrès<sup>18</sup>. À cet égard, la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a d'ailleurs rappelé récemment la protection constitutionnelle de ces tâches (VerfGE 138, 1 et suivante – *Schulnetzplanung Sachsen*, voir plus loin le commentaire sur la mise en œuvre de l'article 11 en Allemagne). Compte tenu du cadre juridique pleinement développé sur les responsabilités des collectivités locales en Allemagne, les rapporteurs concluent que l'Allemagne respecte le premier paragraphe de l'article 4 de la Charte.

### 3.3.2 Article 4.2

67. La Loi fondamentale habilite les municipalités à gérer toutes les questions concernant la communauté locale. Il s'agit de leur domaine de responsabilité, auquel s'applique le principe de compétence générale (*Allzuständigkeit*). En ce qui concerne les affaires de la communauté locale, les municipalités peuvent agir sans autre mandat juridique, et elles peuvent « s'inventer » de nouvelles responsabilités (*Aufgabenerfindungsrecht*). Les affaires locales sont les tâches qui concernent les conditions de vie et la cohabitation des populations locales, ou qui y font spécifiquement référence. Cependant, la Loi fondamentale ne mentionne aucune réglementation de ce type pour les districts et, selon la célèbre décision *Rastede* rendue par la Cour constitutionnelle d'Allemagne<sup>19</sup>, les districts ne peuvent agir que si la loi le prévoit, et leur statut constitutionnel ne leur confère pas le pouvoir d'inventer de nouvelles responsabilités. Néanmoins, certains codes de district des länder (par exemple, les articles 1 et 5 du code de district bavarois<sup>20</sup>, l'article 2, paragraphe 1, du code de district du Schleswig-Holstein<sup>21</sup>) transfèrent aux districts le droit d'accomplir des tâches publiques supra-locales pertinentes, en vertu d'une clause générale.

68. Il est évident, par conséquent, que la Loi fondamentale met spécifiquement l'accent sur l'administration publique au niveau local. Elle a doté les communes d'une compétence étendue (c'est-à-dire le droit d'assumer la responsabilité pour certains domaines d'action) pour les questions de portée locale. Ces questions incluent les besoins et intérêts intrinsèques de la collectivité locale ou ayant une pertinence particulière pour elle<sup>22</sup> ; elles sont ainsi partagées avec la population locale, dans la mesure où ces questions touchent à la vie des membres d'une collectivité<sup>23</sup>. Il n'existe pas de garantie analogue pour les districts (*Kreise*)<sup>24</sup>, mais en vertu de la législation des länder, une compétence étendue leur est habituellement accordée concernant leurs

18. <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e>

19. BVerfGE 79, 127 ; *Beschluß des Zweiten Senats vom 23. November 1988 -- 2 BvR 1619, 1628/83 --*.  
<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079127.html>

20. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLKrO>true>

21. [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?xid=148797,1](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=148797,1)

22. Voir les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale BVerfGE 8, 122 [134] ; 50, 195 [201] ; 52, 95 [120] ; 79, 127 [151 f.] ; 83, 363 [382] ; 86, 148 [220 f.] ; 110, 370 [400].

23. Voir les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale BVerfGE 79, 127 [151 f.] ; 83, 363 [382] ; 86, 148 [220 f.] ; 110, 370 [400]

24. BVerfGE 79, 127 [147].

domaines de responsabilité (BVerfGE 83, 37 [54]). Dans ceux-ci, leur droit de régler toutes les affaires locales sous leur propre responsabilité est garanti (BVerfGE 21, 117 [129]).

69. Un district est une association de communes au sens de l'article 28 (2), alinéa 2, LF et il dispose des mêmes droits d'autonomie que les communes (BVerfGE 61, 82 [105] ; 83, 363 [383]). Cependant, le principe d'une répartition des tâches énoncé à l'article 28 (2), alinéa 1, de la Loi fondamentale garantit aux communes, y compris vis-à-vis des districts, un domaine de responsabilité qui inclut toutes les questions liées à la collectivité locale. Ainsi, LF n'assigne pas aux districts un domaine de responsabilité spécifique (BVerfGE 21, 117 [128 f.] ; 23, 353 [365]). L'article 28 (2), alinéa 1, LF ne fait pas de distinction entre les tâches locales-municipales et supra-locales des districts, et sa garantie ne s'étend pas aux districts (BVerfGE 79, 127 [150, 152]). Aux termes de l'article 28 (2), alinéa 2, LF, le droit des associations de communes à l'autonomie n'est garanti que de manière limitée, à savoir dans le périmètre de leurs fonctions. La Constitution ne détaille par les tâches des districts (comme elle le fait pour les communes), mais délègue la définition de ces tâches au législateur (BVerfGE 119, 331 [353]), dont la marge de manœuvre pour déterminer le champ de responsabilité des districts s'étend jusqu'au point où la garantie constitutionnelle du droit des districts à l'autonomie deviendrait sans effet.

70. En ce qui concerne leur pouvoir d'appréciation sur l'opportunité et la manière de remplir leurs obligations, les collectivités locales ont différentes possibilités, selon le type de responsabilités. S'agissant des affaires publiques locales, qui sont les principales fonctions obligatoires des collectivités locales (*Pflichtaufgaben*), les autorités locales décident de leurs modalités d'exécution (BVerfGE 119, 331, 362 ; BVerfGE 138, 1, 17), tandis que s'agissant des tâches volontaires (*freiwillige Aufgaben*, surtout dans les domaines du sport, de la culture et de la promotion des entreprises), les municipalités ont le plus grand pouvoir discrétionnaire.

71. En pratique, selon les représentants des associations nationales, il existait déjà de grandes disparités entre les municipalités avant la pandémie. En particulier, les municipalités les moins riches avaient très peu de latitude pour mettre en œuvre des tâches volontaires et réaliser des investissements. Le manque de ressources financières présente un risque pour la démocratie locale et peut entraîner une perte de confiance envers les institutions.

72. Outre les obstacles économiques à la prise d'initiative locale mentionnés ci-dessus, que l'on retrouve dans de nombreux pays, l'Allemagne se heurte à une lacune juridique spécifique concernant les districts des länder qui n'ont pas prévu le droit des districts d'exercer leur initiative pour des questions qui ne sont pas exclues de leur compétence ou attribuées à une autre autorité. D'après les commentaires du rapport explicatif de la Charte<sup>25</sup>, il est important que les collectivités locales conçues comme des entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines. En raison de cette lacune concernant les districts, les rapporteurs concluent que l'Allemagne se conforme partiellement l'article 4, paragraphe 2, de la Charte.

### 3.3.3 Article 4.3

73. Ce paragraphe de l'article 4 de la Charte introduit le « principe de subsidiarité », selon lequel l'exercice des responsabilités publiques incombe « de préférence » aux autorités les plus proches du citoyen. Il s'agit ici essentiellement d'un principe politique, puisque son objectif est de rapprocher le plus possible la prise de décision du citoyen. Il souligne le caractère inévitablement politique de la décentralisation<sup>26</sup>.

74. Le principe de subsidiarité existe depuis longtemps en Allemagne et il sous-tend, dans une très large mesure, tout le système politico-administratif du pays. L'administration allemande, fortement décentralisée, a prouvé son efficacité. Elle permet de prendre des décisions administratives concrètes à l'échelon le plus proche des citoyens et sur la base d'une connaissance approfondie du contexte local. Des tentatives de transfert de responsabilités à des niveaux plus élevés ont été contrecarrées à plusieurs reprises par le pouvoir judiciaire (voir le commentaire concernant la mise en œuvre de l'article 11 en Allemagne). Et dans plusieurs cas, les responsabilités ont été transférées plus près du citoyen. Par exemple, les récentes modifications (en mai 2021) du Code fédéral de la construction ont renforcé les pouvoirs des collectivités locales en matière de planification et de gestion de la construction (*Baulandmobilisierungsgesetz*), conformément au principe de subsidiarité<sup>27</sup>.

25. <http://rm.coe.int/16800ca437>

26. <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e>

27. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw18-de-baulandmobilisierungsgesetz-836886>

75. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'Allemagne respecte les exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte.

#### 3.3.4 Article 4.4

76. Conformément à l'article 83 LF, sauf interdiction ou disposition contraire, les länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre. À ce titre, le gouvernement fédéral peut être autorisé par une loi fédérale nécessitant l'approbation du *Bundesrat* à donner des instructions dans des cas particuliers. Ces instructions sont adressées aux plus hautes autorités du land, à moins que le gouvernement fédéral ne considère la question comme urgente (article 84, paragraphe 5, de la Loi fondamentale). Comme nous l'avons déjà indiqué, la Loi fondamentale dispose que les lois fédérales ne peuvent pas transférer de tâches aux communes et aux associations de communes (article 84, paragraphe 1 (7), et article 85, paragraphe 1 (2), LF). Toutefois, cela ne signifie pas que les länder eux-mêmes ne sont pas autorisés à impliquer les collectivités locales, en tant que parties prenantes de l'administration des länder, dans l'exécution des lois fédérales.

77. La délimitation claire des rôles dans la Loi fondamentale est conforme à l'esprit de la Charte, et en particulier à l'article 4, paragraphe 4. D'après la Recommandation CM/Rec (2007)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux, le législateur devrait 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<sup>28</sup>.

78. Malgré la complexité du système fédéral à bien des égards, les rapporteurs ont estimé que la répartition des pouvoirs était, pour l'essentiel, clairement établie en Allemagne et que dans certains cas où des doutes et des conflits avaient conduit à des litiges, les tribunaux avaient réussi à les résoudre (voir ci-après, à propos de la mise en œuvre de l'article 11 de la Charte). Les rapporteurs concluent par conséquent que l'Allemagne respecte les exigences de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

#### 3.3.5 Article 4.5

79. Le droit de confier des tâches étatiques aux collectivités locales en dehors du cadre de l'autonomie locale est réservé aux länder (article 84, paragraphe 1 (7), et article 85, paragraphe 1 (2), de la Loi fondamentale). L'État fédéral ne dispose de ses propres structures administratives que dans un nombre très restreint de domaines de compétences. Il s'agit généralement uniquement d'institutions, d'organes juridiques et d'autorités fédérales supérieures ainsi que de fondations de droit public qui exécutent leurs tâches respectives de manière centralisée pour l'ensemble du territoire fédéral (voir article 87, paragraphe 3, de la Loi fondamentale).

80. Aux termes du premier paragraphe de l'article 85 de la Loi fondamentale, lorsque les länder exécutent les lois fédérales par délégation de l'État fédéral, l'organisation administrative reste de la compétence des länder, à moins que les lois fédérales n'en disposent autrement avec l'approbation du *Bundesrat*. Comme nous l'avons déjà indiqué, les lois fédérales ne peuvent pas confier de tâches aux communes et associations de communes, mais les collectivités locales, en tant que parties prenantes de l'administration des länder, peuvent exécuter des lois fédérales. Les autorités des länder sont soumises aux instructions des plus hautes autorités fédérales compétentes. À moins que le gouvernement fédéral ne considère la question comme urgente, ces instructions sont donc adressées aux plus hautes autorités des länder qui sont chargées de leur mise en œuvre (article 85, paragraphe 3, LF).

81. La loi sur la protection contre les infections est un exemple du cadre général de la Loi fondamentale (compétence législative de l'État fédéral selon l'article 74, paragraphe 1(19) LF). L'exécution de la loi fédérale (en l'occurrence la loi sur la protection contre les infections) est une tâche qui relève des länder en vertu des articles 83 et 84 LF. L'article 87, paragraphe 3 (1), LF dispose que les compétences administratives de l'État fédéral sont limitées aux seuls domaines qui doivent nécessairement être traités de manière centralisée (dans ce cas précis, l'Institut Robert Koch et l'Institut Paul Ehrlich).

82. Une spécificité de la loi sur la protection contre les infections (qui a également été créée par le législateur parlementaire et n'a pas encore été modifiée) est que les länder sont chargés de concrétiser les règles

---

28. <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ch/16809cbf8e>

énoncées dans la loi fédérale, essentiellement sur la base de leur pouvoir d'édicter des ordonnances et d'autoriser la promulgation de textes réglementaires. Les länder sont donc les premiers compétents pour les règles relatives à la protection contre les infections applicables sur leur territoire et sont responsables de leur mise en œuvre au niveau local. Cela semble logique, puisque les taux d'infection peuvent varier d'un territoire à l'autre et que le principe de proportionnalité exige à lui seul que les règles soient adaptées en conséquence. En même temps, cela signifie que l'État fédéral et les länder doivent parvenir à un accord politique et coordonner leurs mesures, comme cela a été fait lors de réunions régulières organisées au plus haut niveau politique. Outre le fait de répondre aux exigences légales, ces réunions servent aussi à garantir l'acceptation de ces règles.

83. Dans le cadre de la réforme du fédéralisme, il a été établi que l'État fédéral ne pouvait pas transférer de nouvelles tâches aux communes. Cependant, il peut créer ou définir des tâches dans les lois fédérales sans préciser qui sera chargé de leur exécution. Les länder, dans la mesure où ils sont fondamentalement responsables de l'exécution des tâches conformément à la Constitution, transfèrent alors si nécessaire ces tâches aux communes, sous réserve que leur exécution ne relève pas de la responsabilité des autorités du land elles-mêmes.

84. La crise des réfugiés en 2015/2016 – durant laquelle les communes ont dû assumer une lourde charge – offre un exemple intéressant des répercussions que peuvent avoir pour les communes certaines décisions prises au niveau fédéral concernant l'attribution de tâches aux communes. L'hébergement des demandeurs de protection est une tâche obligatoire des communes. Dans un cadre bien structuré, elles doivent veiller à créer des conditions de vie durables pour les réfugiés et toute autre personne en quête de protection. Les communes prennent en charge l'hébergement et les soins de santé des demandeurs de protection, leur proposent des cours de langue et offrent des places dans les écoles et les jardins d'enfants. Elles aident aussi ces personnes à trouver un emploi et à se former, contribuant ainsi à l'intégration et à la cohésion sociale.

85. La délégation de tâches des länder aux communes est explicitement prévue dans certaines constitutions de länder et se combine parfois avec des compétences d'instruction. Par exemple, la Constitution de l'État libre de Saxe dispose (article 85, paragraphe 3) qu'« en cas de transfert de tâches publiques, l'État libre peut se réserver le droit d'émettre des directives conformément aux dispositions de la loi ».

86. En ce qui concerne le degré de discrétion qui est potentiellement accordé concernant les tâches déléguées, il convient de faire une distinction. Si les tâches transférées deviennent des tâches propres aux collectivités locales (« système moniste »), le land peut non seulement obliger les collectivités locales à exécuter ces tâches, mais peut également s'accorder le droit d'émettre des instructions concernant le mode d'exécution desdites tâches (« obligation d'exécution selon les instructions » – *Pflicht aufgaben zur Erfüllung nach Weisung*). Dans les länder où les tâches ne perdent pas leur caractère étatique même après avoir été transférées aux collectivités locales (« système dual »), c'est-à-dire où les tâches restent externes aux collectivités locales (« missions transférées » – *Auftragsangelegenheiten*), ce droit d'émettre des instructions découle du caractère étatique desdites tâches.

87. À la suite de leurs échanges et de leurs observations, les rapporteurs ont toutefois constaté que dans de nombreux cas où cela est juridiquement et pratiquement possible, les collectivités locales disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des tâches déléguées. Par conséquent, ils concluent que l'Allemagne respecte en général l'article 4, paragraphe 5, de la Charte.

### 3.3.6 Article 4.6

88. En Allemagne, le système fédéral garantit une forte influence des États fédérés (länder) dans le processus législatif. Les länder ont le pouvoir de légiférer, sauf dans les cas où la Constitution confère cette compétence législative à l'État fédéral. En outre, par l'intermédiaire du Conseil fédéral (*Bundesrat*), les länder participent à la législation et à l'administration de l'État fédéral, ainsi qu'aux affaires concernant l'Union européenne (article 50 LF). Aux termes de l'article 47, paragraphe 1 (1), des Règles de procédure communes aux ministères fédéraux (GGO), les projets de lois doivent être adressés le plus tôt possible aux länder, aux associations nationales de pouvoirs locaux et aux représentations des länder auprès de la Fédération, si ces projets touchent à leurs intérêts. D'après le ministère fédéral des Finances et celui de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire, il s'agit d'une pratique publique habituelle qui garantit que les intérêts et les droits de participation des communes sont suffisamment pris en compte.

89. Au niveau fédéral, la consultation des collectivités locales est coordonnée par leurs associations nationales (*kommunale Spitzenverbände*). Leurs droits de participation figurent dans le règlement intérieur du *Bundestag* : si une commission discute d'un projet de loi qui lui est soumis en tant que commission principale

et qui touche aux intérêts majeurs des communes et des associations/groupements de communes, les associations de collectivités locales au niveau fédéral doivent avoir la possibilité d'exprimer leur position avant qu'une décision ne soit prise en commission. Les « intérêts majeurs » des communes sont les intérêts affectés par des lois devant être appliquées en tout ou en partie par les communes ou les associations/groupements de communes, qui affectent directement leurs finances ou qui ont une incidence sur leur organisation administrative (règle 69, paragraphe 5).

90. Lorsque les projets de loi au sens de cette règle font l'objet d'une audition par la commission principale, les associations de collectivités locales au niveau fédéral doivent avoir la possibilité de participer à l'audition (règle 70, paragraphe 4). Les principales prises de position exprimées par les associations de collectivités locales conformément à la règle 69, paragraphe 5, précitée, doivent figurer dans les rapports des commissions soumis au *Bundestag* et contenant les recommandations de la commission principale, y compris les arguments, l'opinion dissidente de la minorité et les commentaires des commissions concernées (règle 66, paragraphe 2).

91. La commission de la construction, du logement, du développement urbain et des collectivités locales a rappelé, dans une réponse pertinente au Congrès, qu'elle respectait les droits de consultation susmentionnés des associations de collectivités locales. Depuis la mise en place de cette commission en avril 2018, ces associations ont pris part aux quatre auditions publiques portant sur les projets de loi renvoyés à la commission en tant que commission principale (Code fédéral de la construction, allocation logement, bien-être animal et logements sociaux). Elles ont par ailleurs participé à un certain nombre d'autres auditions publiques touchant à leurs intérêts (la situation des centres-villes, l'égalité des conditions de vie, la promotion du développement urbain, les sans-abris, etc.).

92. En outre, la commission a également rencontré ces associations pour discuter de questions les concernant et qui ont été soulevées lors des auditions publiques. Le calendrier de ces rencontres (une à deux fois par an) n'a toutefois pas pu être respecté en 2020-2021 en raison de la pandémie de COVID-19.

93. Dans certains cas, la consultation des collectivités locales est prescrite par les constitutions des länders. Par exemple, l'article 83, paragraphe 7, de la Constitution de l'État libre de Bavière prévoit que « les associations nationales de communes doivent être entendues en temps voulu, avant que des affaires concernant les communes ou les associations de communes ne soient réglées par la loi ou par un acte réglementaire »<sup>29</sup>. De même, l'article 84, paragraphe 2, de la Constitution de l'État libre de Saxe prévoit la consultation en temps voulu des communes et des associations de communes avant l'adoption de réglementations les concernant<sup>30</sup>.

94. Selon les informations fournies par le gouvernement du land de Saxe, les associations peuvent représenter les intérêts des communes dans le processus législatif. En outre, les associations sont également impliquées en amont, par le biais de nombreuses autres consultations et de consultations régulières avec le land au niveau opérationnel, pour échanger sur les grands axes de travail et présenter leurs idées. Au sein du gouvernement du land, chaque service est chargé d'associer les communes en temps utile dans le champ de sa responsabilité sectorielle.

95. Selon les associations nationales de collectivités locales, les possibilités de participation au cadre législatif sont généralement perçues de façon positive, mais les délais accordés sont souvent trop courts. Une implication plus en amont des collectivités locales pourrait être judicieuse. En outre, dans certains cas, aucune consultation n'a lieu, sans qu'il y ait des motifs objectifs (par ex. en situation d'urgence).

96. Dans sa Recommandation 320/2012, le Congrès invitait les autorités allemandes à renforcer et à institutionnaliser les droits de participation des associations de collectivités locales, tant au niveau fédéral qu'au niveau des länders, en les inscrivant dans les règlements des parlements fédéraux (y compris le *Bundesrat*) et des länders. Au *Bundesrat*, ce sont les länders qui sont représentés, et non les communes. Ces recommandations devraient être révisées, puisque le Règlement intérieur du parlement fédéral – et ceux des parlements des länders – institutionnalisent les droits de consultation. D'autre part, les autorités allemandes devraient mieux garantir la consultation en temps utile et sans autres exceptions que celles qui se fondent sur des raisons objectives (par exemple l'urgence). Par conséquent, les rapporteurs concluent, suite à leurs échanges et observations, que la situation s'est améliorée mais que des insuffisances subsistent encore

---

29. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_Verfassung\\_Englisch\\_formatiert\\_14-12-16.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf)

30. [https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SaechsischeVerfassung\\_Neuaufgabe2017.pdf](https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/landtagskurier/SaechsischeVerfassung_Neuaufgabe2017.pdf)

concernant la consultation en temps utile sans exception non fondée, et que l'article 4, paragraphe 6, de la Charte est partiellement respecté en Allemagne.

### 3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

#### **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.

97. Les fusions de communes (réformes territoriales) ne sont pas rares dans les länder. En Saxe-Anhalt, par exemple, le nombre de districts est passé de 21 à 11 en 2007. En Saxe, le nombre de districts est passé de 22 à 10 en 2008, et le nombre de villes sans district s'est réduit de sept à trois. En septembre 2011, le land de Mecklembourg-Poméranie occidentale s'est retrouvé avec six districts (contre 12 à l'origine), dont cinq sont les plus grands d'Allemagne en termes de superficie.

98. En Bavière, la dernière réforme territoriale a eu lieu en 2018 dans les districts de Cham (circonscription administrative/*Regierungsbezirk* d'Oberpfalz), de Straubing-Bogen (circonscription administrative de Niederbayern), de Pfaffenhofen an der Ilm (circonscription administrative d'Oberbayern) et de Kelheim (circonscription administrative de Niederbayern). En principe, les collectivités locales concernées doivent être consultées avant toute modification des limites territoriales (article 11 du code municipal de Bavière [GO], article 8 du code de district de Bavière [LKrO] et article 8 du code des circonscriptions administratives de Bavière [BezO]).

99. Selon les représentants des associations nationales, les associations de communes ont toujours été consultées par les gouvernements des länder avant la mise en œuvre d'une réforme territoriale. Dans toutes les réformes, les principaux points de discussion ont toujours été le maintien d'une référence spatiale concrète, qui doit garantir la proximité avec les citoyens et une souplesse de gestion des services municipaux.

100. Les rapporteurs concluent que l'Allemagne respecte pleinement les exigences de l'article 5 de la Charte.

### 3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

#### **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.

#### 3.5.1 Article 6.1

101. Au titre de l'autonomie ou « souveraineté » organisationnelle (*Organisationshoheit*), les collectivités (communes et districts), en vertu de la garantie constitutionnelle de l'autonomie, ont le pouvoir de décider, sous leur propre responsabilité, de l'organisation interne de leur administration. En Allemagne, les collectivités peuvent, par principe, décider de manière autonome de leur organigramme, du nombre de divisions, directions, services, bureaux, etc. (*Dezernate, Ämter*, etc.), ainsi que de la nature et du nombre des postes et emplois permanents. Le législateur n'est pas autorisé à porter atteinte à cette souveraineté organisationnelle ; cependant, il peut imposer l'obligation de créer certains services ou certaines fonctions (par exemple celle de responsable municipal de l'égalité des chances (*Gleichstellungsbeauftragte*), ou imposer des restrictions concernant, par exemple, le nombre maximal d'employés, afin de garantir une gestion prudente des ressources. De plus, le législateur peut adopter des mesures aux fins de la modernisation de l'administration municipale.

102. Récemment, les mesures de protection contre le coronavirus ont aussi accru la pression sur les collectivités locales pour qu'elles accélèrent la conversion numérique de leurs processus. Ce passage contraint au numérique a aussi été bénéfique pour les contacts entre les citoyens et l'administration : de nombreuses communes ont introduit des systèmes numériques de prise de rendez-vous afin de permettre l'accès aux services administratifs malgré le coronavirus et les mesures de confinement. Dans de nombreux endroits, les conseils ont tenu leurs réunions en distanciel et des plages horaires de consultation des citoyens ont été proposées en ligne. Dans le même temps, les conditions de travail ont dû être aménagées afin de permettre le télétravail. Des terminaux mobiles ont été mis en place aussi rapidement que possible et des

points d'accès numérique sécurisés ont été créés. Le travail à domicile est devenu la norme dans de nombreux endroits. La flexibilité des salariés ne s'est pas limitée à un simple changement d'activité : nombre d'entre eux ont entrepris des tâches totalement nouvelles, par exemple l'identification des contacts par le biais des lignes d'assistance municipales sur le coronavirus. Un défi majeur pour de nombreuses communes a été de maintenir toutes les tâches essentielles tout en luttant contre la pandémie.

103. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe.

### 3.5.2 Article 6.2

104. Au titre de la souveraineté des ressources humaines (*Personalhoheit*), les collectivités (communes et districts), en vertu de la garantie constitutionnelle de l'autonomie, ont le pouvoir de décider, sous leur propre responsabilité, du recrutement de leurs employés (dans le respect de l'article 33, paragraphe 2, LF : « Tous les Allemands ont un droit d'accès égal à toutes fonctions publiques, selon leurs aptitudes, leurs qualifications et leurs capacités professionnelles »), de définir les critères pour les carrières et les promotions, de sélectionner des modalités d'emploi et d'introduire des règles et priorités pour la gestion de leurs ressources humaines.

105. En tant qu'employeurs, les collectivités allemandes doivent se conformer au droit du travail et aux conventions collectives contraignantes relatives aux salaires et rémunérations. Pour ce qui concerne en particulier les employés ayant le statut de fonctionnaires, les collectivités doivent appliquer le cadre juridique en vigueur relatif aux fonctionnaires, tant au niveau de la Fédération qu'à celui des länder, à commencer par l'article 33, paragraphe 5, LF : « Le droit de la fonction publique doit être réglementé en tenant compte des principes traditionnels du fonctionariat ».

106. L'Allemagne possède une très forte tradition de formation professionnelle et avancée, dispensée par diverses entités. Cependant, comme c'est le cas dans de nombreux pays, plusieurs communes, en particulier celles qui sont considérées, en raison de leur taille et/ou de leur situation géographique, comme étant peu attractives pour les employés, sont confrontées à un manque de personnels qualifiés. Ce problème est particulièrement évident dans les domaines des technologies de l'information, de la construction et de la santé, où la demande existe aussi hors de l'administration.

107. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe.

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

### 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.

### 3.6.1 Article 7.1

108. D'une manière générale, les élus locaux (maires, conseils municipaux, chefs de district et conseillers de district) jouissent d'une position forte et de bonnes conditions au sein des parlements municipaux, du fait des équipements modernes, des droits d'information et de contrôle en vigueur et des ressources financières allouées aux partis politiques et aux listes indépendantes. Les maires (« *Bürgermeister* ») et les chefs de district (« *Landräte* ») sont des fonctionnaires élus pour une durée déterminée, ce statut de fonctionnaires étant établi sur la base d'une élection au suffrage direct. Ce sont, en Allemagne, les seuls mandats politiques pourvus au moyen d'une élection directe par les citoyens. Les membres des assemblées municipales et de district n'ont pas le statut de membres du parlement, mais des dispositions juridiques garantissent le libre exercice de leur mandat et les protègent contre toute entrave à cet exercice<sup>31</sup>.

109. La proximité des maires et autres responsables politiques locaux avec les citoyens et leurs apparitions publiques fréquentes (les maires allemands se rendent souvent dans des lieux publics afin d'y rencontrer les

31. Sur le libre exercice du mandat de conseiller : J. J. Nolte, *Das freie Mandat der Gemeindevertretungsmitglieder*, DVBl. 2005, pp. 870.

citoyens, président des festivités publiques, etc.) les exposent aux agressions. Ces dernières années, les agressions visant des responsables politiques locaux se sont tragiquement multipliées. Une étude représentative commandée par la fondation Körber<sup>32</sup> fait apparaître une menace pour la démocratie locale. D'après cette étude, plus de la moitié des maires (57 %) ont été insultés, menacés ou agressés physiquement. La majorité d'entre eux (68 %) ont même modifié leur comportement par crainte des insultes ou des agressions. Plus d'un tiers (37 %) ont sensiblement réduit leur fréquentation des réseaux sociaux. Les personnels administratifs municipaux sont tout autant concernés par ce phénomène. Souvent, les auteurs de ces comportements ne se limitent pas à la personnalité du maire, mais s'en prennent aussi à leur vie privée et familiale : 25 % des personnes concernées ont fait état d'une hostilité ou de menaces contre des proches. Fait particulièrement préoccupant pour la démocratie, un cinquième (19 %) des maires (hommes ou femmes) qui ont été menacés, par crainte pour leur propre sécurité ou celle de leur famille, envisagent de quitter la politique ; un tiers (30 %) sont plus réticents qu'auparavant à évoquer certaines questions politiques.

110. Le 29 avril 2021, le Président fédéral Frank-Walter Steinmeier a lancé, en tant que parrain de l'initiative, le portail en ligne « Un mandat fort »<sup>33</sup>. Ce portail offre aux maires et aux conseillers un accès direct à des informations et des services destinés à prévenir les agressions visant les responsables politiques locaux et à aider les victimes de la haine. Eu égard aux cas de diffamation, de menaces et d'agressions contre des responsables politiques locaux, un amendement a été introduit dans le Code pénal (article 188), afin d'améliorer la protection des élus locaux contre les rumeurs malveillantes et la diffamation. La question de l'hostilité envers les élus politiques au niveau local figurait à l'ordre du jour de la récente conférence des ministres de l'Intérieur de la Fédération et des länder, en juin 2021.

111. Compte tenu de ce qui précède, et en particulier du fait que les autorités allemandes ont pris plusieurs mesures en réponse aux menaces et aux agressions visant les élus locaux, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe de la Charte.

### 3.6.2 Article 7.2

112. Les dispositions régissant la rémunération des élus locaux en Allemagne sont contenues dans les codes des collectivités locales et les ordonnances promulguées au niveau des länder. La rémunération dépend des exigences requises pour la fonction. Dans ce cadre, pour les représentants honoraires au niveau local, la commune jouit habituellement d'une marge d'appréciation pour déterminer leur juste rémunération.

113. Dans l'État libre de Bavière, par exemple, les premiers maires honoraires (soit 891 des 2 056 maires de Bavière), qui sont essentiellement des maires de communes de moins de 5 000 habitants, reçoivent une indemnité mensuelle de 1 000 à 4 800 euros, en fonction principalement du nombre d'habitants de leur commune. La classification des maires et chefs de district à plein temps dépend du nombre d'habitants de la commune ou du district. Elle va du grade A 13 (rémunération brute mensuelle de 4 250 euros) pour les maires de communes de moins de 2 000 habitants jusqu'au grade B 11 pour le maire de la commune de Munich (13 744 euros). Les chefs de district ont les grades B 5 à B 7 (9 500-10 551 euros). De plus, les maires à plein temps reçoivent des allocations de service mensuelles comprises entre 195 et 997 euros (de 789 à 1 086 euros pour les chefs de district). L'échelle des rémunérations dans les länder est à peu près comparable. Par exemple, dans la ville de Fribourg, en Bade-Wurtemberg, les conseils municipaux travaillent à titre bénévole et reçoivent une indemnité pour leurs dépenses d'un montant de 1 150 euros par mois (pour les sessions ordinaires du conseil municipal). La législation pertinente des États fédéraux prévoit l'indemnisation, la rémunération et la protection sociale des élus locaux<sup>34</sup>.

114. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe de la Charte.

### 3.6.3 Article 7.3

115. Ce paragraphe porte sur la compatibilité entre l'exercice d'un mandat électif local et celui d'autres fonctions ou activités, qu'elles soient publiques ou privées. L'existence d'incompatibilités est jugée nécessaire pour protéger le libre exercice des mandats et respecter le principe d'égalité<sup>35</sup>. En Allemagne, les dispositions relatives aux incompatibilités figurent habituellement dans les lois sur les élections au sein des collectivités

32. <https://www.koerber-stiftung.de/gegen-hass-und-gewalt-kommunalpolitiker-wappnen-sich-2334>

33. [www.stark-im-amt.de](http://www.stark-im-amt.de)

34. Voir par exemple dans l'État libre de Bavière : <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96578/true>

35. T. Schneider-Häßler, Inkompatibilität im Kommunalrecht. Ausgestaltung der Inkompatibilitätsvorschriften und gesellschaftlicher Wandel, Richard Boorberg Verlag, 2017

(*Kommunalwahlgesetze*). Par exemple, l'article 13 de la loi sur les élections au sein des collectivités du land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (*Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen*<sup>36</sup>) définit certaines incompatibilités pour les fonctionnaires et autres employés des collectivités (ils ne peuvent pas être élus dans une commune ou un district où ils travaillent, les fonctionnaires assurant des fonctions de contrôle ne peuvent pas être élus dans les collectivités locales contrôlées, etc.).

116. Compte tenu du cadre juridique, de leurs observations et de leurs entretiens, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe de la Charte.

### 3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

#### 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.

#### 3.7.1 Article 8.1

117. Lorsque les länder exécutent les lois fédérales de plein droit (article 84.3 LF), le gouvernement fédéral exerce un contrôle afin de s'assurer qu'ils le font conformément au droit en vigueur. À cet effet, le gouvernement fédéral peut envoyer des délégués auprès des plus hautes autorités administratives des länder et également, avec l'approbation de celles-ci ou en cas de refus avec l'approbation du *Bundesrat*, auprès des autorités subordonnées, par exemple les districts ou les communes (84.3 LF). S'il n'est pas remédié aux carences relevées par le gouvernement fédéral dans l'exécution des lois fédérales dans les länder, le *Bundesrat* se prononce à la demande du gouvernement fédéral ou du land concerné sur la violation du droit par ce land. La Cour constitutionnelle fédérale peut être saisie d'un recours contre la décision du *Bundesrat* (84.4 LF).

118. Lorsque les länder exécutent les lois fédérales par délégation de la Fédération (article 85.1 LF), l'organisation des administrations reste de la compétence des länder (seuls ces derniers peuvent assigner les tâches correspondantes aux communes et groupements de communes), à moins que des lois fédérales n'en disposent autrement avec l'approbation du *Bundesrat*. Aux termes du quatrième paragraphe de ce même article, le contrôle fédéral porte sur la légalité et l'opportunité de l'exécution. Le gouvernement fédéral peut exiger à cet effet la soumission de rapports et de documents et envoyer des délégués auprès de toutes les autorités.

119. Outre le contrôle fédéral susmentionné, dans les trois villes-États (Berlin, Brême et Hambourg), les autorités municipales respectives ne sont pas contrôlées par un niveau d'autorité supérieur de la même manière que les autres communes. Seule la Fédération exerce un contrôle dans ces trois villes-États concernant leurs fonctions en tant que länder exécutant les lois fédérales. Pour le reste, le contrôle légal des actes de ces villes est exercé par les tribunaux, en particulier par les cours constitutionnelles et administratives de ces länder.

120. Dans le reste de l'Allemagne, les länder sont responsables du contrôle des collectivités locales et les réglementations pertinentes sont incluses dans les codes des länder relatifs aux communes et aux districts. Ce contrôle est, par principe, limité à la légalité des tâches municipales, c'est-à-dire qu'il vise uniquement à s'assurer de la conformité de l'exercice de ces tâches avec la législation en vigueur et ne couvre pas l'opportunité de cet exercice. Dans l'État libre de Saxe, par exemple, il existe un système de contrôle municipal à plusieurs niveaux. Les communes comptant des districts sont soumises à des obligations d'approbation et de notification vis-à-vis de « l'autorité de contrôle légal inférieure », qui est établie par l'administration du district. Les villes sans district et les districts sont contrôlés par l'autorité de contrôle légal immédiatement supérieure (*Landesdirektion Sachsen*). Le ministère de l'Intérieur du land est la plus haute autorité de contrôle légal.

121. Les principales dispositions régissant la planification, la structure, l'exécution et la responsabilité des budgets des collectivités locales ainsi que les réglementations sur le contrôle financier sont énoncées dans

36. [http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal\\_nrw.cgi?xid=146804,14](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=146804,14)

les codes relatifs aux collectivités locales et les constitutions adoptés au niveau des länder. Les détails spécifiques de ces tâches sont réglementés dans des ordonnances promulguées par les ministères de l'Intérieur des länder. Les principes applicables à la gestion budgétaire des collectivités locales sont largement identiques à ceux qui s'appliquent à la Fédération et aux länder et sont énoncés dans les codes relatifs aux collectivités locales.

122. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des échanges tenus lors du suivi à distance, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme aux exigences de ce paragraphe.

### 3.7.2 Article 8.2

123. Le contrôle est de nature différente lorsqu'il porte sur l'exécution des tâches déléguées. Les autorités des länder peuvent déterminer la manière dont ces tâches sont assurées par l'administration locale et contrôler que les fonds transférés sont utilisés de manière efficiente. Dans l'État libre de Saxe, par exemple, le contrôle d'opportunité relève uniquement de la supervision technique (« *Fachaufsicht* ») prévue spécifiquement dans la loi pertinente, basée sur l'article 85 (3) de la Constitution saxonne ; pour ces « tâches assignées » (*Auftragsangelegenheiten*), l'autorité de contrôle vérifie non seulement la légalité mais aussi l'opportunité de l'action municipale.

124. L'article 83 (4) de la Constitution bavaroise (BV) place les communes sous le contrôle des autorités de l'État libre de Bavière. Le contrôle du land garantit que les communes et groupements de communes remplissent leurs tâches conformément à la Constitution et à la législation, mettant ainsi en œuvre le principe de la légalité de l'administration (cf. article 20, paragraphe 3, GG ; article 3, paragraphe 1 (1) ; article 55, alinéa 1, BV). Concernant le contrôle de l'État sur les communes, une distinction juridique doit être faite entre le contrôle juridique et le contrôle technique (cf. article 109 GO, article 95 LKrO, article 91 BezO). Le contrôle juridique dans le domaine d'action propre des communes est limité à un contrôle de légalité. Le contrôle technique sur les affaires déléguées inclut aussi fondamentalement l'exercice de la discrétion administrative municipale.

125. La conformité avec la loi fait parfois l'objet d'un examen approfondi, en particulier sur les questions financières. Dans les länder, des dispositions légales reprenant les principes budgétaires généraux servent de lignes directrices pour l'ensemble de la gestion budgétaire. La conformité avec ces dispositions doit être garantie par les organes d'autonomie et leurs autorités de contrôle dans le cadre du contrôle juridique et du contrôle des finances publiques. En Bavière, par exemple, dans le domaine de la gestion des biens et actifs, la loi énonce les règles suivantes : il est interdit de céder ou de transférer gratuitement des actifs municipaux ; les actifs ne peuvent en règle générale être vendus qu'à leur juste valeur ; une commune ne peut établir, reprendre ou développer significativement une entreprise que si celle-ci répond à un besoin public et, par sa nature et sa taille, correspond raisonnablement à la capacité de la commune en question et à ses besoins prévisibles.

126. Les autorités de contrôle évaluent aussi la légalité des budgets et leur exécution. En vertu de la loi (§ 109 de la loi de Saxe sur les communes [*Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO* – articles 4 et 5]), les autorités de contrôle du land de Saxe sont incluses dans les procédures supralocales de contrôle de la Cour des comptes du land (SRH). Ces contrôles incluent notamment une analyse visant à déterminer si la commune dispose de ressources financières suffisantes pour accomplir ses tâches de manière permanente. La SRH informe la commune et l'autorité de contrôle juridique des résultats de son contrôle.

127. Le contrôle porte sur la légalité (des dépenses), mais l'évaluation de l'opportunité des dépenses est également prévue par l'article 72, paragraphe 2 (1), de la *SächsGemO* : la gestion budgétaire doit être régie par les principes d'efficacité et d'économie. La SRH tient compte de cette disposition dans ses contrôles. Un critère important consiste à savoir si une analyse de la performance a été menée avant les décisions financières majeures. Le contrôle est essentiellement mené a posteriori, tandis qu'un contrôle préalable ou simultané n'est effectué que dans certains cas, par exemple sur des projets de construction spécifiques.

128. D'après les informations fournies par la Cour des comptes du land de Saxe, le problème le plus récurrent actuellement (pour de nombreuses communes et/ou depuis plusieurs années) est le non-respect du délai légal pour compiler les comptes annuels après la transition de la comptabilité budgétaire (trésorerie) à la comptabilité en partie double (d'exercice) au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (cas ordinaire). L'expérience des dernières années montre que les mesures prises par l'autorité de contrôle juridique n'ont que trop peu d'effets. D'autres faiblesses souvent soulignées concernent par exemple la passation des marchés publics. Si la commune ne résout pas les problèmes d'elle-même, le contrôle juridique doit s'accompagner des mesures nécessaires.

129. Le contrôle des questions financières a été développé ces dix dernières années, en lien avec l'attention politique accrue portée à la consolidation des finances municipales et à la gestion financière prudente. En 2010, dans le cadre de la deuxième phase des réformes fédérales de l'Allemagne, le Conseil de stabilité (*Stabilitätsrat*) a été inscrit dans l'article 109 bis de la Loi fondamentale en tant qu'organe conjoint de la Fédération et des Länder. Conjointement avec la règle de l'équilibre budgétaire en vigueur en Allemagne, le Conseil de stabilité renforce le cadre institutionnel visant à garantir la viabilité à long terme des budgets publics aux niveaux de la Fédération et des Länder.

130. L'une des tâches principales du Conseil de stabilité est d'assurer un suivi régulier des budgets de la Fédération et des Länder. Il a pour but de déceler les urgences budgétaires imminentes à un stade précoce, afin que des contre-mesures appropriées puissent être prises en temps utile. De plus, le Conseil de stabilité joue un rôle important concernant la conformité avec les exigences de l'UE en matière de discipline budgétaire. En particulier, il assure un suivi des budgets de la Fédération, des Länder, des collectivités locales et des fonds d'assurance sociale, afin de s'assurer que ces budgets, pris conjointement, respectent le plafond de déficit structurel public de 0,5 % du produit intérieur brut, conformément à la loi sur les principes budgétaires.

131. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des échanges tenus lors du suivi à distance, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme aux exigences de ce paragraphe.

### 3.7.3 Article 8.3

132. Ce paragraphe énonce le principe de proportionnalité concernant le contrôle administratif des activités des collectivités locales par des organes de niveau supérieur. Ce principe est bien connu et s'applique à de nombreux contextes juridiques différents. Il signifie ici que l'intervention de l'autorité de contrôle doit être proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger. À ce sujet, le Comité des Ministres recommandait en 2019 que les gouvernements des États membres adoptent 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 »<sup>37</sup>.

133. Par conséquent, en vertu du principe de proportionnalité, les autorités de l'État ne doivent intervenir que dans la mesure de ce qui est nécessaire, en tenant compte de l'importance de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation de la loi supposée avoir été commise par l'autorité locale. Elles doivent tout d'abord envisager la possibilité d'une action « a minima » (avertissement, demande, négociation) avant d'avoir recours à des moyens plus intrusifs tels que l'annulation ou la suspension d'une décision, d'un programme ou d'un projet adoptés au niveau local. Par ailleurs, un système dans lequel les collectivités locales devraient obtenir l'approbation préalable d'organes de l'État pour les décisions d'importance mineure voire insignifiante ne serait pas conforme au principe de proportionnalité.

134. De fait, la législation allemande a développé divers moyens et mesures de contrôle, de portée progressive : certaines mesures ont pour but une autocorrection de la commune ou du district, comme la « réprimande » (*Rügeanweisung*) ou la « plainte de contrôle » (*Beanstandung*) consistant pour l'autorité de contrôle à exiger une correction (l'acte municipal concerné ne peut alors être exécuté) et, dans certains cas, à ordonner que cette autocorrection intervienne dans un certain délai (*Anordnungsrecht*). Une autre catégorie de mesures de contrôle, plus strictes, inclut l'abrogation (*Aufhebung*) de l'acte municipal, voire la substitution (*Ersatzvornahme*) et, dans les cas extrêmes, la nomination de commissaires (*Kommissarbestellung*).

135. Lors du suivi à distance et par la suite, les rapporteurs n'ont reçu aucune plainte de la part des élus locaux et régionaux ou de leurs associations concernant le non-respect, dans la pratique, de ce principe de proportionnalité du contrôle. Le principe de proportionnalité, au sens de ce paragraphe de la Charte, est semble-t-il respecté.

136. Compte tenu de ce qui précède, il semble aux rapporteurs que la situation en Allemagne est conforme aux exigences de ce paragraphe.

---

37. Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales.

## 3.8 Article 9 – Ressources financières

**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.

## 3.8.1 Article 9.1

137. Aux termes de la Loi fondamentale, chaque niveau d'autorité est par principe responsable du financement de ses propres dépenses. La responsabilité du financement d'une fonction publique incombe en règle générale au niveau qui assume la responsabilité administrative de la fonction en question (article 104 bis (1) LF). Le lien fondamental entre les responsabilités administrative et financière énoncé dans cette règle de répartition des charges signifie que la responsabilité financière incombe le plus souvent aux länder, du fait de leur responsabilité générale en matière d'administration et d'exécution des lois. Par conséquent, le coût de l'exécution des lois fédérales est généralement assumé par les länder. La Fédération peut ne financer que les tâches pour lesquelles elle a une responsabilité administrative en vertu de la Constitution.

138. Afin de financer l'exercice des responsabilités des länder, les dispositions de la Constitution allemande attribuent à ceux-ci des recettes fiscales spécifiques (dans le cas de certains impôts, conjointement avec la Fédération). La principale garantie constitutionnelle d'une dotation financière adéquate pour les länder est énoncée dans les normes régissant la répartition du produit de la TVA entre la Fédération et les länder (article 106 (3), (4) LF). Aux termes de ces dispositions, la Fédération et les länder doivent disposer du même droit de couvrir leurs dépenses nécessaires au moyen de leurs recettes courantes. Compte tenu de cet objectif, les parts respectives du produit de la TVA sont déterminées par une loi fédérale nécessitant le consentement du *Bundesrat*.

139. La Loi fondamentale garantit aux collectivités locales le droit à l'autonomie, y compris ses bases financières (article 28 (2) LF). La Cour constitutionnelle fédérale a souligné à de multiples reprises qu'en vertu de l'article 28, paragraphe 2 (3), LF, l'État est tenu de fournir aux communes les fonds nécessaires pour assumer leurs tâches. Le terme « état » renvoie en premier lieu aux états fédéraux (BVerfGE 138,1, 19). Par conséquent, dans l'ordre constitutionnel allemand, les länder sont responsables du financement adéquat des collectivités locales. Les dotations des länder aux collectivités locales constituent une part importante des dépenses des länder et servent à couvrir les besoins financiers des autorités locales où les revenus des impôts, charges et contributions locaux ne sont pas suffisants. Ces dotations des länder servent aussi à financer les investissements locaux destinés à des fins spécifiques.

140. La principale source de recettes des autorités infrafédérales allemandes est la fiscalité. Les impôts visent à couvrir les besoins financiers généraux. Les collectivités locales peuvent peser en partie sur le montant des recettes fiscales locales : par exemple, elles ont le droit de définir le taux de la taxe foncière et de la taxe professionnelle et peuvent introduire leurs propres taxes locales sur certaines dépenses et consommations non essentielles. Les taxes de ce type ont toutefois une importance secondaire d'un point de vue budgétaire.

141. Les contributions et redevances sont des charges correspondant aux services municipaux utilisés par les entreprises et les citoyens. Elles sont basées sur les coûts des services et, si possible, leur montant doit

être calculé de telle sorte qu'elles couvrent ces coûts. Des exceptions à ce principe sont possibles pour des raisons de politique sociale.

Tableau 3 – Structure des recettes des collectivités locales (2019)<sup>38</sup>

Recettes fiscales	39,5 %
Dotations et remboursements de la part des länder	38,9 %
Redevances et contributions	8,4 %
Ventes d'actifs	1,8 %
Droits de licence	1,2 %
Autres recettes	10,1 %

Source : Ministère fédéral des Finances. Chiffres compilés d'après les données du Bureau statistique fédéral

142. Les districts, cependant, n'ont pas le droit de lever des impôts et/ou d'en déterminer le taux, de même qu'ils ne reçoivent pas une part directe sur les recettes fiscales. Néanmoins, en tant que prestataires locaux de l'assistance sociale, de la protection de l'enfance, de l'hébergement des réfugiés et de nombreux autres services sociaux (soins infirmiers, personnes handicapées, etc.), ils doivent bénéficier d'une part adéquate des recettes fiscales des länder et des communes. D'après les interlocuteurs représentant les districts, il est de plus en plus visible que la situation actuelle des districts, « pris en sandwich » entre ces deux autres niveaux, atteint ses limites : en effet, l'augmentation des contributions que les communes versent aux districts (« *Kreisumlage* ») est difficilement applicable politiquement en dépit des tâches de plus en plus nombreuses assurées par les districts.

143. Le montant du prélèvement des districts (leur part des recettes des communes, calculée sur la base du produit des impôts municipaux et des dotations réservées) est souvent un sujet de conflit entre les districts et les communes de leur territoire. Pour les districts, ce revenu est aujourd'hui la principale source de financement. Dans les communes ayant peu de ressources propres, une augmentation du revenu du district peut quasiment entraîner des problèmes de solvabilité. Dans certains länder, les districts sont relativement prudents dans la définition de leur prélèvement, ce qui s'explique aussi par le fait que les membres du conseil de district représentent avant tout les intérêts de leur commune d'origine. Par conséquent, selon le land, les déficits budgétaires sont parfois plus fréquents au niveau des districts ou à celui des communes, ce qui se traduit par des relations de pouvoir diverses entre les districts et les communes.

144. Une décision mérite d'être mentionnée à cet égard : le 16 juin 2015, le tribunal administratif fédéral (Bundesverwaltungsgericht, affaire n° BVerwG 10 C 13.14)<sup>39</sup> a statué que l'autorité de contrôle peut charger un district d'augmenter son prélèvement en réponse à une urgence budgétaire. Dans cette affaire, le district de Kassel avait renoncé à une augmentation du prélèvement du district après avoir entendu les communes. En tant que condition pour l'approbation du budget 2010 déficitaire du district, l'autorité de contrôle a alors ordonné au district d'augmenter le montant du prélèvement de trois points (pour atteindre 35,5 %). Le district a estimé que cette condition portait atteinte à son droit à l'autonomie et affirmé que l'État avait une obligation de financement des communes ; l'augmentation du prélèvement n'était pas raisonnable pour les communes concernées. À l'inverse, la Haute Cour administrative (Oberverwaltungsgericht) du land de la Hesse (une juridiction de degré inférieur au Tribunal administratif fédéral) a statué que les intérêts des communes du district de Kassel, qui doivent conserver un niveau de financement minimal, avaient été suffisamment protégés, une position reprise par le Tribunal fédéral<sup>40</sup>.

38. Du fait de l'impact budgétaire de la pandémie sur les budgets infrafédéraux, les données relatives aux recettes et dépenses pour 2020 ne sont pas représentatives de la composition ordinaire des budgets infrafédéraux. Par conséquent, les tableaux 3 à 6 présentent des données sur la composition des budgets pour 2019.

39. <https://www.bverwg.de/160615U10C13.14.0>

40. Ces décisions ont cependant été vivement critiquées par le district. D'après les comptes-rendus des médias, le chef du district de Kassel, Uwe Schmidt (SPD), a annoncé qu'en conséquence de cette décision « il ne laisserait plus le land de la Hesse continuer de consolider sa position à nos dépens ». Il a déclaré que le district demanderait au ministère hessois des Affaires sociales d'assumer le coût de la prise en charge des demandeurs d'asile, accumulé depuis 2009 et que le land n'avait pas assumé, soit quelque 14 millions d'euros : [https://www.focus.de/regional/hessen/kommunen-hessen-darf-landkreise-zur-erhoehung-der-kreisumlage-verpflichten\\_id\\_4756055.html](https://www.focus.de/regional/hessen/kommunen-hessen-darf-landkreise-zur-erhoehung-der-kreisumlage-verpflichten_id_4756055.html)

145. Tandis que dans l'affaire du district de Kassel les tribunaux ont considéré que les intérêts financiers des communes concernées étaient suffisamment protégés, dans une autre affaire – plus récente – le tribunal est parvenu à une conclusion différente : la Haute Cour administrative du land de Rhénanie-Palatinat a décidé (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.07.2020, Az.: 10 A 11208/18)<sup>41</sup> ce qui suit :

- les communes – comme les districts – ont le droit, garanti constitutionnellement, à des ressources financières proportionnées à leurs tâches.
- l'augmentation du prélèvement d'un district jusqu'à un niveau qui porte atteinte à ce droit (par exemple lorsque des communes sont contraintes, en conséquence, d'emprunter des liquidités sur une longue période) n'est pas admissible.
- Dans ces conditions, l'obligation de la part de l'autorité de contrôle d'augmenter le prélèvement du district est illégale.

146. Cette dernière affaire offre un exemple des conflits qui surviennent lors la plus grande part des recettes d'un district provient du prélèvement du district (*Kreisumlage*) et que le district et les communes sont soumis à des pressions budgétaires. Le transfert de ces pressions du second niveau d'autonomie locale (les districts) vers le premier affecte principalement les communes les plus faibles. Du point de vue de l'administration financière des districts, une solution possible serait que les districts bénéficient d'une part directe des recettes fiscales, provenant par exemple de la taxe sur les ventes de biens. Dans plusieurs districts, la situation financière actuelle serait difficile, en particulier pour ce qui concerne la planification à moyen terme. L'équilibre budgétaire semblerait difficilement réalisable dans les conditions générales actuelles et les investissements ne peuvent actuellement être financés qu'au moyen d'emprunts, comme certains interlocuteurs locaux des districts de l'État libre de Saxe l'ont souligné. Pour la plupart des districts de Saxe, le financement au moyen d'emprunts est possible, eu égard à leur niveau d'endettement modéré. D'une manière générale, il convient de souligner que les districts dépendent financièrement de leur prélèvement (*Kreisumlage*) et que ce système ne leur garantit pas des ressources financières suffisantes puisqu'une augmentation du prélèvement des districts pénalise le premier niveau d'autonomie locale ; de plus, ce système n'est pas de nature suffisamment diversifiée et évolutive (voir les commentaires sur l'article 9.4) et cette situation n'est pas conforme à la Charte.

147. Des plaintes au sujet du manque de moyens financiers ont aussi été formulées par les représentants des associations nationales. Selon eux, les communes allemandes sont « structurellement sous-financées depuis plus de vingt ans » et rencontrent en conséquence d'immenses difficultés d'investissement, avec actuellement, d'après une étude menée auprès des fonctionnaires locaux, un arriéré de 149 milliards d'euros de l'investissement municipal (KfW-Kommunalpanel 2021). Des investissements additionnels considérables sont nécessaires dans plusieurs domaines, par exemple l'adaptation climatique, les changements démographiques et la numérisation. Les communes allemandes auraient besoin de ressources financières correspondant à leurs tâches sur le long terme.

148. Les rapporteurs notent qu'en dépit de certaines difficultés les communes ont une situation et un éventail de recettes qui répondent aux exigences de ce paragraphe. Au contraire, les districts ne disposent pas de suffisamment de ressources propres et leur situation n'est manifestement pas conforme à ce paragraphe de la Charte. Par conséquent, ils concluent que cette disposition est partiellement respectée en Allemagne.

### 3.8.2 Article 9.2

149. La situation financière des länder (y compris les collectivités locales) semble, à première vue, être en principe proportionnée à leurs compétences et tâches telles qu'énoncées par la Constitution et la législation. Elle est en effet garantie par le principe fondamental de répartition des recettes de la TVA figurant à l'article 106 (3) et (4) de la Loi fondamentale. Par principe, les recettes de la TVA sont partagées entre la Fédération et les länder de telle sorte que ces deux niveaux d'autorité soient tout autant en mesure de couvrir leurs dépenses nécessaires au moyen de leurs recettes courantes.

150. Dans ce sens, le taux de couverture est calculé sous la forme du rapport mathématique entre les recettes (hors le produit de l'emprunt) et les dépenses (hors les remboursements de capitaux). Il sert d'indice pour évaluer la situation financière des länder par rapport à celle de la Fédération. Aux fins du système de péréquation budgétaire en vigueur depuis 2005, les taux de couverture ont aussi été inscrits dans la loi sur les normes (*Maßstäbengesetz*, MaßStG) en tant que norme pour la répartition de la TVA entre la Fédération

41. <https://ovg.justiz.rlp.de/startseite/detail/news/News/detail/landkreis-kaiserslautern-nicht-zur-erhoehung-der-kreisumlage-verpflichtet/>.

Il s'agit de la décision finale dans cette affaire, puisque le Tribunal fédéral administratif a rejeté un recours sur cette question comme étant irrecevable : <https://www.derneuekaemmerer.de/recht/foederale-finanzbeziehungen/kreisumlage-land-blitzt-beim-bundesverwaltungsgericht-ab-19198/>

et les länder. Conformément à la structure à deux niveaux du land allemand, le calcul des taux de couverture des länder tient compte des collectivités locales, avec un ajustement lié aux transferts financiers entre les länder et leurs collectivités locales (en particulier les mesures de péréquation financière).

151. Le tableau 4 présente les taux de couverture respectifs de la Fédération et des länder (y compris les collectivités locales) de 2005 à 2020. La plupart des années, la Fédération avait un taux de couverture inférieur à celui des länder et de leurs collectivités locales, avec un écart plus marqué en 2020. Là encore, les taux pour 2020 soulignent le fait que les coûts budgétaires de la pandémie pèsent principalement sur le budget de la Fédération.

Tableau 4 – Taux de couverture de la Fédération et des länder (y compris les collectivités locales) 2005–2020

Année	Fédération			Länder / collectivités locales		
	Dépenses milliards €	Recettes milliards €	Taux de couverture (%)	Dépenses milliards €	Recettes milliards €	Taux de couverture (%)
2005	259,8	228,6	88,0	357,6	331,7	92,8
2006	261,0	233,1	89,3	360,4	352,8	97,9
2007	270,4	256,1	94,7	365,1	380,3	104,2
2008	282,3	270,7	95,9	378,0	386,1	102,1
2009	292,3	258,1	88,3	397,6	363,0	91,3
2010	303,7	259,6	85,5	400,0	372,4	93,1
2011	296,2	278,8	94,1	410,7	399,5	97,3
2012	306,8	284,2	92,7	414,5	411,4	99,2
2013	307,8	285,7	92,8	428,5	428,0	99,9
2014	295,5	295,4	100,0	442,6	443,4	100,2
2015	299,3	311,4	104,1	459,8	463,6	100,8
2016	310,6	317,1	102,1	478,5	491,1	102,6
2017	325,4	330,7	101,6	490,5	512,3	104,5
2018	336,7	347,9	103,3	517,1	539,3	104,3
2019	343,2	356,7	103,9	541,3	556,1	102,7
2020	441,8	311,3	70,5	620,4	581,5	93,7

Source : Relations financières entre la Fédération et les länder sur la base des dispositions financières constitutionnelles, ministère fédéral des Finances, 2020. 1 Y compris les collectivités locales.

152. Aux termes de la Loi fondamentale, les länder sont responsables au premier chef des ressources financières des collectivités locales. Pour la détermination des ressources financières des collectivités locales, chaque land doit tenir compte de la répartition des fonctions entre le land et les collectivités locales afin que la situation financière de ces dernières soit proportionnée aux coûts des fonctions qui leur sont assignées. Ce principe est appliqué sans restriction depuis l'interdiction du transfert de tâches par le biais de la législation fédérale. En cas de violation de ce principe, les collectivités locales peuvent déposer un recours contre le land afin d'obtenir un renforcement de leur dotation financière en proportion des tâches qui leur sont assignées.

153. Les constitutions des länder énoncent également le principe de connexité. Par exemple, l'article 83, paragraphe 3, de celle de l'État libre de Bavière dispose que « si le land délègue des tâches aux communes, s'il les oblige à assurer des tâches relevant de son propre domaine d'activité ou s'il pose des conditions spécifiques concernant l'accomplissement de tâches existantes ou nouvelles, il doit dans le même temps adopter des dispositions pour la couverture des coûts. Si l'accomplissement des tâches en question entraîne une charge supplémentaire pour les communes, une compensation financière suffisante doit être allouée »<sup>42</sup>.

154. Lorsqu'un land délègue des tâches aux collectivités locales de son territoire, le principe du « paiement par le donneur d'ordre », tel qu'énoncé dans les constitutions des länder, s'applique. Il appartient aux länder de réglementer la répartition des tâches publiques sur leur territoire et d'allouer aux collectivités locales les ressources financières correspondantes et suffisantes. Outre la compensation financière directe, le soutien du land peut prendre d'autres formes, comme cela a été le cas, notamment, des mesures qui ont allégé la charge financière des collectivités locales (par exemple l'augmentation des allocations logement (*Wohngeldstärkungsgesetz*), qui a réduit les dépenses municipales pour le logement). La Fédération

42. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_Verfassung\\_Englisch\\_formatiert\\_14-12-16.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf)

augmentera aussi de 25 % sa part sur la couverture des coûts liés au chauffage et soutient par ailleurs les investissements locaux.

155. On note cependant certaines insuffisances concernant l'application du principe de proportionnalité, en particulier au niveau des districts (*Kreise*). D'après les informations fournies par les districts de l'État libre de Saxe, des problèmes récurrents se posent du fait de l'écart entre les tâches attribuées et les fonds alloués. Cela vaut en particulier pour les services sociaux, qui constituent une charge de plus en plus importante du fait des normes fixées par le gouvernement fédéral, le land ou l'UE, sans que les ressources financières fournies ne soient suffisamment revalorisées. Souvent, des mécanismes de compensation partielle (parfois très complexes) sont créés et absorbent initialement les charges additionnelles, mais après un certain temps ne répondent plus correctement aux besoins. D'un autre côté, les représentants de la Cour des comptes de Saxe (CCS) ont souligné que, pour ce qui concerne le niveau municipal, la CCS n'a constaté aucun déficit général lié aux tâches obligatoires, tandis que le solde budgétaire (recettes moins paiements) est positif depuis 2012 dans l'ensemble des communes. L'endettement global des communes a diminué jusqu'en 2019, tandis que l'activité d'investissement est en augmentation depuis 2016, y compris en 2020. Néanmoins, la situation financière peut varier selon les communes.

156. D'après les représentants des associations nationales de pouvoirs locaux, de nombreuses tâches, en particulier dans les domaines de l'éducation et des affaires sociales, sont transférées, dans le cadre du fédéralisme, aux communes. Ces tâches sont souvent associées à d'importants investissements additionnels. Dans le même temps, de nombreuses communes d'Allemagne doivent faire face à des dettes anciennes (notamment liées à leurs investissements dans des écoles), ce qui rétrécit de plus en plus leur marge de liberté financière. En conséquence, l'autonomie est de fait gravement restreinte. Les cours constitutionnelles des länder – dont dernièrement celle du land de Rhénanie-Palatinat – ont rendu plusieurs décisions sur le caractère suffisant ou non des ressources financières des collectivités locales. En décembre 2020, la Cour constitutionnelle de ce land a déclaré que la loi sur la péréquation financière était inconstitutionnelle du fait que les calculs qui y étaient définis reposaient sur le montant des recettes du land et non sur les tâches elles-mêmes (« *fehlender Aufgabenbezug* ») dont le financement suffisant devait être garanti en vertu de l'article 49, paragraphe 6, de la Constitution de Rhénanie-Palatinat. De plus, la Cour a critiqué l'absence de dispositions spécifiques sur le financement additionnel en réponse au problème du surendettement de certaines communes, lesquelles ne seraient pas en mesure de consolider leurs finances sans une assistance du land<sup>43</sup>.

157. Les Associations nationales de pouvoirs locaux ont également souligné que la forme juridique du principe de proportionnalité et le niveau de protection varient selon les länder. De plus, il existe d'importantes lacunes : par exemple, les ressources financières proportionnées « ne sont pas fournies lorsque les exigences réglementaires de l'UE sont appliquées ». Également, la proportionnalité n'est pas respectée dans les cas où des lois fédérales étendent ou augmentent les prestations sociales. Au niveau des länder, les réglementations sur la proportionnalité sont en partie compensées au moyen de déductions sur les dotations globales des länder aux communes.

158. Certaines décisions récentes de la Cour constitutionnelle fédérale présentent un intérêt particulier. Par exemple, la décision sur les besoins d'éducation et la participation aux activités (*'Bildung und Teilhabe'* : décision du 7 juillet 2020 – 2 BvR 696/12) a souligné et renforcé l'interdiction constitutionnelle du transfert de tâches de la Fédération vers les communes (article 84, paragraphe 1 (7), LF – « La législation fédérale ne peut pas transférer des tâches aux communes et associations de communes »). La Cour constitutionnelle fédérale a statué que cette disposition constitutionnelle s'applique si une loi fédérale assigne aux communes, pour la première fois, une tâche spécifique ou si elle étend une tâche déjà assignée par la législation fédérale. Par conséquent, plusieurs normes contenues dans le Code social (*Sozialgesetzbuch*) ont été déclarées inconstitutionnelles<sup>44</sup>. Cette décision a déjà un effet concret, dans la mesure où sept villes et districts du land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont déposé un recours constitutionnel municipal contre l'article 94(1a) du Code social XII, adopté en décembre 2019 et relatif aux recours des organismes de protection sociale contre les familles des bénéficiaires.

159. D'après les représentants des associations nationales, la recommandation 320/2012 du Congrès n'a pas été mise en œuvre. Dans cette recommandation, il était suggéré d'adopter des normes et des critères aux fins de la mise en œuvre du principe de proportionnalité, afin de donner plus de transparence aux calculs financiers et au processus de planification et de donner des garanties concrètes en associant les acteurs

43. <https://verfgh.justiz.rlp.de/de/startseite/detail/news/News/detail/kommunaler-finanzausgleich-in-rheinland-pfalz-muss-neu-geregelt-werden-aktueller-finanzausgleich-i/>

44. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/07/rs20200707\\_2bvr069612.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/07/rs20200707_2bvr069612.html)

municipaux. Du fait de la compétence des länder, la situation actuelle ne peut être évaluée qu'à ce niveau, puisque l'existence d'une réglementation fédérale unitaire est juridiquement impossible. Certains länder ont adopté des législations intéressantes. Par exemple, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (mais c'est aussi le cas de la Rhénanie-Palatinat) s'est déjà dotée d'un instrument d'évaluation des coûts et du cadre juridique correspondant, qui prévoit aussi la consultation et la participation. Les normes et critères opérationnels de la mise en œuvre du principe de proportionnalité n'ont pas, cependant, été adoptés et cette insuffisance persiste.

160. Conformément aux préoccupations exprimées ci-dessus, les rapporteurs que la situation en Allemagne est en partie conforme au principe de proportionnalité.

### 3.8.3 Article 9.3

161. À l'exception de la taxe foncière, la Fédération est dotée de compétences législatives concomitantes (article 105, paragraphe 2 (2), LF) pour les impôts lorsque tout (comme les taxes sur la consommation) ou partie de leur produit lui revient (par exemple les trois « impôts conjoints », c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, dont le produit est partagé entre la Fédération et les länder (article 106, paragraphe 3 (1), LF)). La Fédération est également dotée de compétences législatives concomitantes pour les impôts pour lesquels il a été jugé nécessaire d'adopter une législation fédérale conformément aux critères énoncés à l'article 72, paragraphe 2, LF (pour certains domaines d'action, tels que l'aide sociale, « lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'État rendent nécessaire une réglementation législative fédérale »).

162. Afin de garantir la cohérence juridique et économique à l'échelle nationale, la Fédération a largement utilisé ses compétences législatives concomitantes en matière fiscale. Cela signifie que les länder (de même que les collectivités locales) conservent le pouvoir de prélever des impôts principalement sous la forme de taxes sur la consommation, tant que celles-ci ne sont pas équivalentes aux impôts régis par le droit fédéral (article 105, paragraphe 2 bis (1), LF).

163. En outre, les länder ont le pouvoir exclusif de déterminer le taux de l'impôt sur les transferts de biens immobiliers (article 105, paragraphe 2 bis (1), LF). Les collectivités locales ont le droit de déterminer les coefficients (Hebesatz) qui sont appliqués aux taux de base de la taxe foncière et de la taxe professionnelle (article 106, paragraphe 6 (2), LF) et qui ont une incidence sur le montant des recettes qu'elles perçoivent.

164. En vertu d'une modification de la Loi fondamentale de 2019, la Fédération s'est vu attribuer des compétences législatives concomitantes en matière d'impôt foncier, indépendamment des critères énoncés à l'article 72, paragraphe 2, LF (article 105, paragraphe 2 (1), LF). Dans le même temps, les länder se sont vu accorder la possibilité, par un ajout à l'article 72, paragraphe 3, de la Loi fondamentale, de promulguer une législation foncière qui s'écarte de la législation fédérale (article 72, paragraphe 3, n° 7, LF).

165. La Loi fondamentale elle-même attribue conjointement plusieurs taxes particulièrement importantes à la Fédération, aux länder et, dans une certaine mesure, aux collectivités locales. Ces taxes sont donc appelées « taxes conjoints ». Le tableau 5 présente les taxes conjoints existant en Allemagne et les parts respectives des administrations régionales et locales dans ces recettes fiscales en 2019 :

Tableau 5 : Parts sur les recettes des taxes conjoints en 2019

	Fédération	Länder	Collectivités locales
Impôt sur le revenu Article 106, paragraphe 3, de la Loi fondamentale, en liaison avec l'article 1 de la loi sur la réforme des finances des collectivités locales	42,5 %	42,5 %	15 %
Prélèvement à la source final sur les intérêts et les plus-values Article 106, paragraphe 3, de la Loi fondamentale, en liaison avec l'article 1 de la loi sur la réforme des finances des collectivités locales	44 %	44 %	12 %

Impôts sur les sociétés Article 106, paragraphe 3, de la Loi fondamentale	50 %	50 %	-
Taxe sur la valeur ajoutée Article 106, paragraphes 3 et 4, de la Loi fondamentale, en liaison avec l'article 1 de la loi sur la péréquation financière	48,9 %	47,7 %	3,4 %

166. La part des revenus des autorités locales et des länder (y compris la retenue fiscale finale sur les intérêts et les plus-values) et les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés sont constantes depuis de nombreuses années. D'autre part, comme le montre le tableau 6, la part des collectivités locales et régionales dans les recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée a considérablement augmenté au cours des dernières années. Cette évolution reflète le fait que la Fédération a de plus en plus utilisé la répartition des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée pour orienter l'aide financière vers les collectivités locales et régionales : par exemple, depuis 2018, la part des collectivités locales a augmenté de 2,4 milliards d'euros par an (au détriment de la Fédération) afin de soutenir la situation financière des autorités locales à l'échelle nationale.

Tableau 6 : Évolution de la part des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée 2011-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fédération	53,9	53,4	53,4	53,5	52,3	49,4	50,7	48,9	48,9
Länder	44,1	44,6	44,6	44,5	45,5	48,3	46,6	47,7	47,7
Local	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,7	3,2	3,4

167. Les communes allemandes ont le droit, dans le cadre de la loi, de fixer les taux de la taxe foncière et de la taxe professionnelle (article 106, paragraphe 6 (2), LF). En outre, les communes peuvent prélever des taxes locales dites de consommation et de dépenses dans la mesure où ces taxes ne sont pas similaires aux taxes régies par la loi fédérale. En Allemagne, les communes disposent également, en vertu de leur compétence fiscale, du droit d'instaurer des taxes locales (« *Steuerfindungsrecht* »), qu'elles peuvent exercer dans le cadre de lois fiscales locales. Cela s'applique, par exemple, à la taxe locale sur les chiens (« *Hundesteuer* »).

168. Toutefois, le rendement de ce type d'impôts ne représente pas une part considérable des recettes des collectivités locales. Dans l'État libre de Bavière, par exemple, la part des recettes provenant de la taxe sur les chiens et de la taxe sur les résidences secondaires (deux exemples d'application dans le domaine des taxes locales sur la consommation et les dépenses) s'élevait en 2020 à 0,3 % du total des recettes fiscales des communes bavaroises. Au cours de la même année, la part des recettes fiscales totales des communes bavaroises dans leurs recettes totales était d'environ 41,2 %.

169. Néanmoins, les communes allemandes sont également habilitées à percevoir des contributions et des redevances pour l'utilisation (éventuelle) de leurs installations publiques. Le droit d'adopter des lois sur les prélèvements est un élément essentiel de la garantie de l'autonomie et l'expression de la souveraineté budgétaire des communes.

170. Bien que l'importance relative de la fiscalité autonome ou des taux d'imposition locaux semble diminuer, une partie des recettes municipales provient encore des impôts et taxes locaux, comme le montre le tableau 7 ci-dessous. Les rapporteurs concluent que ce paragraphe est respecté en Allemagne.

#### 3.8.4 Article 9.4

171. La base financière des collectivités locales s'est élargie ces dernières années. Par exemple, les lois modifiant les articles 104b, 104c et 104d de la Loi fondamentale, qui ont été promulguées entre 2016 et 2019, ont adapté le système fédéral et son régime financier à l'évolution de la situation en Allemagne, permettant ainsi à la Fédération de contribuer financièrement, entre autres, aux infrastructures éducatives locales et à l'offre de logements abordables.

172. La Fédération a renforcé son influence sur les länder et les collectivités locales : par l'exercice des pouvoirs législatifs, par l'élaboration de politiques, mais aussi par des programmes et des subventions fédérales dans des domaines qui relèvent en réalité de la responsabilité des länder et des communes. Par exemple, le financement des transports publics locaux dépend, entre autres, des fonds fédéraux mis à disposition. Il existe la contribution financière de l'État dans divers domaines, par le biais du LAN sans fil dans les écoles (*Digitalpakt Schule*), ou d'une aide spéciale pour couvrir les coûts d'intégration.

Tableau 7 : Recettes des communes de 2017 à 2019<sup>45</sup>

Milliards d'euros	2017	2018	2019
<b>Recettes</b>	<b>243,80</b>	<b>253,94</b>	<b>264,6</b>
Impôts	95,90	101,21	103,4
<i>Dont :</i>			
<i>Impôts fonciers</i>	12,50	12,69	12,8
<i>Taxe professionnelle</i>	40,06	42,21	42,2
<i>Part de l'impôt sur le revenu</i>	36,30	37,92	39,2
<i>Part de la TVA</i>	5,51	6,79	7,5
Redevances	19,41	19,96	20,5
Dotations courantes de l'État/du gouvernement fédéral	88,43	91,42	97,1
Allocations d'investissements de l'État/du gouvernement fédéral	7,42	8,44	10,6
Autres recettes	32,63	32,91	32,95

Source : *Associations des pouvoirs locaux, Deutscher Landkreistag, octobre 2019 : 499. Les chiffres pour 2019 sont basés sur des enquêtes, des statistiques et des projections, également pour ce qui concerne les länder et la Fédération.*

173. En Allemagne, il est évident qu'une plus grande diversité des bases financières des collectivités locales/communes est nécessaire, en particulier pour les districts qui dépendent fortement du mécanisme du *Kreisumlage* (allocation des recettes municipales aux districts), tandis que de nombreuses tâches supplémentaires ou l'extension des tâches déjà existantes sont imposées par des lois promulguées et des décisions prises à des niveaux de gouvernance supérieurs (Fédération, land).

174. Un problème particulier, mais très important, touche les villes qui offrent des services aux résidents de leur région. Les villes en question sont contraintes d'augmenter les taux d'imposition ou même de contracter des emprunts, afin de répondre à la demande accrue liée à ces populations et aux autres résidents des communes environnantes. À Fribourg, par exemple, la fiscalité propre à la ville est déjà au plafond pour l'État du Bade-Wurtemberg. Aucune autre augmentation à des fins économiques n'est envisageable. De plus, dans le cas des accords commerciaux, il existe une concurrence avec la région alentour, qui bénéficie des infrastructures municipales (salles de spectacle, musées, foires expositions, salles de concert, établissements d'enseignement professionnel) sans aucune contribution.

175. La ville de Brême a rencontré un problème comparable, quoique différent, ces dernières années, quand une grande partie de la population urbaine a déménagé dans des localités voisines situées sur le territoire d'un autre État fédéral (Basse-Saxe) où ils payaient des impôts, tandis qu'ils travaillaient et/ou utilisaient les services et les infrastructures de Brême. En réponse à ce problème, Brême a été obligée d'augmenter la fiscalité (et de perdre en attractivité pour les personnes et les entreprises) et, pire encore, d'augmenter sa dette, ce qui a finalement conduit à un cercle vicieux d'endettement.

176. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment, en ce qui concerne les districts, que leur système de recettes nécessite une diversification et une flexibilité accrues. En outre, les communes urbaines qui fournissent, de manière ordinaire et constante, des services et des infrastructures à un grand nombre de citoyens venant des régions environnantes devraient bénéficier de possibilités supplémentaires en matière

45. Kay Ruge, Klaus Ritgen *Local Self-Government and Administration* (2021), in : S.Kuhlmann et al. (dir.), *Public Administration in Germany*, New York: Palgrave MacMillan, p. 126 (développé par les auteurs).

de taxation et de redevances. En raison des lacunes à cet égard, la situation en Allemagne est partiellement conforme à ce paragraphe.

### 3.8.5 Article 9.5

177. Le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le gouvernement fédéral a lancé le système de financement fédéral pour les régions de développement structurel, qui vise à assurer des conditions de vie équivalentes en améliorant les conditions de vie et de travail dans les régions structurellement faibles.

178. Néanmoins, étant donné que les collectivités locales font partie des länder et que leur situation financière dépend largement de ces derniers, il conviendrait de présenter les mécanismes de péréquation applicables aux länder, outre ce qui a déjà été mentionné dans les commentaires sur l'article 9.3 (voir ci-dessus). L'article 107 de la Loi fondamentale, en liaison avec la loi sur la péréquation financière, dispose que la part des recettes de la TVA revenant aux länder est répartie de manière à égaliser convenablement les capacités budgétaires des États fédérés. Les länder ayant des capacités budgétaires inférieures à la moyenne reçoivent des fonds complémentaires financés par des contributions des länder ayant des capacités budgétaires supérieures (péréquation horizontale). La somme de ces fonds complémentaires est égale à la somme des contributions, étant donné que les deux sont calculés selon un barème linéaire qui couvre 63 % de l'écart (positif ou négatif) entre les recettes fiscales d'un land et la moyenne des länder.

179. Une fois que la péréquation financière entre les länder a été réalisée, le budget fédéral prévoit des dotations supplémentaires globales destinées à combler une partie de l'écart restant entre la capacité budgétaire et les indices de péréquation pour les länder dont la capacité est inférieure à la moyenne. Ces dotations globales couvrent 80 % de l'écart entre l'indice de capacité budgétaire et 99,75 % de l'indice de péréquation.

180. De plus, des dotations fédérales supplémentaires aux fins des besoins spéciaux sont attribuées :

- aux nouveaux länder (à l'exclusion de Berlin) pour couvrir les coûts liés aux indemnités de chômage élevées (dans le cadre de la réforme des prestations Hartz IV) ; le montant total de ces dotations a été d'un milliard d'euros par an jusqu'en 2011, d'environ 0,7 milliard d'euros par an en 2012 et 2013, et depuis 2014 d'environ 0,8 milliard d'euros par an.
- à dix petits länder ayant une capacité budgétaire inférieure à la moyenne, pour compenser les coûts disproportionnellement élevés de leurs administrations politiques (volume total d'environ 0,5 milliard d'euros par an).
- aux länder dont les recettes fiscales des collectivités locales sont inférieures à la moyenne perçoivent 53,5 % de l'écart entre leurs recettes fiscales locales par habitant et 80 % des recettes fiscales locales moyennes perçues à l'échelle nationale.
- aux länder dont les résultats inférieurs à la moyenne en matière de promotion des structures de recherche les amèneraient à recevoir une part inférieure à la moyenne des dotations fédérales destinées à la recherche (article 91b LF) reçoivent une dotation fédérale supplémentaire s'élevant à 35 % de la différence entre le financement de la recherche par habitant déjà fourni en vertu de l'article 91b de la Loi fondamentale et 95 % du financement moyen de la recherche par habitant à l'échelle nationale. Ces fonds sont parfois appelés « dotations supplémentaires pour la recherche », mais en réalité ils ne sont liés à aucun poste de dépense particulier.

181. La péréquation financière entre les autorités locales est réalisée au niveau des länder et les réglementations respectives régissant les systèmes de péréquation (*Kommunale Finanzausgleichssysteme*) sont toujours définies dans les codes des länder relatifs aux collectivités locales. En conséquence, les spécificités des systèmes de péréquation peuvent différer entre les länder dans de nombreux détails. Toutefois, la structure générale de ces systèmes est comparable à l'échelle nationale.

182. Tout d'abord, la péréquation financière vise à garantir à toutes les collectivités locales d'un land donné un niveau minimum de ressources budgétaires, en tenant compte du volume moyen des tâches qu'elles doivent accomplir (il s'agit de la dimension verticale et quantitative du système de péréquation financière). Deuxièmement, la péréquation financière vise à effacer les différences de capacité budgétaire entre les autorités locales (il s'agit de la dimension horizontale et redistributive du système). Cela implique de réduire uniquement les différences budgétaires d'origine structurelle entre les autorités locales, et non celles dont elles sont elles-mêmes responsables. Ainsi, les collectivités locales financièrement faibles reçoivent généralement des dotations proportionnellement plus élevées que les collectivités qui ont des sources de recettes fiscales supérieures. L'effet du système de péréquation peut être renforcé par un outil supplémentaire appelé la répartition de la péréquation financière (*Finanzausgleichsumlage*), une méthode de redistribution des fonds, à l'échelle d'un land, entre les collectivités locales les plus riches et les plus pauvres.

183. Chaque land est responsable de la distribution verticale et horizontale de ces fonds. Le principe directeur est que les fonds distribués doivent couvrir les besoins financiers. On considère qu'une répartition équitable aussi large que possible a été atteinte si chaque collectivité locale reçoit une dotation appropriée par rapport au montant total disponible pour toutes les collectivités locales. Dans la pratique, cet objectif ne peut jamais être pleinement réalisé. En conséquence, la structure du système de péréquation entraîne une concurrence entre les collectivités locales pour l'octroi de ressources budgétaires limitées.

184. Le partage des recettes fiscales est un élément central du système de péréquation financière depuis 1956, date à laquelle il a été inscrit dans la Constitution allemande. En vertu de l'article 106, paragraphe 7 (1), de la Loi fondamentale, un certain pourcentage des recettes des länder provenant des taxes conjointes est transféré aux collectivités locales et à leurs associations (on parle de « partage obligatoire des recettes »). Le pourcentage exact est fixé par les parlements des länder eux-mêmes. Ce montant est appelé « taux de partage » et il diffère selon la manière dont les fonctions ont été réparties historiquement entre un land et ses collectivités locales. Ainsi, même les bases du partage des recettes peuvent varier en conséquence. Le système de péréquation financière basée sur les besoins entre les collectivités locales suit une procédure différente, fondée sur le calcul du financement nécessaire à l'exercice des fonctions des collectivités locales. Dans ce cas, la notification du taux de partage est fournie à titre d'information seulement.

185. En outre, les parlements des länder peuvent décider si – et le cas échéant avec quel pourcentage – les recettes provenant des impôts des länder (par opposition aux taxes conjointes) seront partagées avec les autorités locales (on parle alors de « partage facultatif des recettes »). Les politiques des länder dans ce domaine sont également variables.

186. En outre, les länder accordent à leurs collectivités locales un financement supplémentaire provenant des réserves générales au sein des budgets des länder (régis en partie par la législation existante sur la péréquation financière, par des dispositions législatives spéciales et par des dispositions contenues dans les budgets spécifiques). Il n'est pas possible de comparer les dotations que les différents länder versent à leurs collectivités locales. En effet, la structure de ces dotations diffère d'un système à l'autre et les fonctions sont réparties différemment entre les différents länder et leurs collectivités locales (et cette répartition peut elle-même changer d'une année à l'autre).

187. Le système de péréquation financière de la Saxe peut servir d'exemple pour présenter un cadre de péréquation au sein d'un land. L'article 87 de la Constitution saxonne (péréquation financière locale) contient des dispositions pertinentes dans les paragraphes suivants :

- 1 : L'État libre veille à ce que les institutions municipales d'autonomie puissent accomplir leurs tâches.
- 2 : Les communes et les districts ont le droit de percevoir leurs propres impôts et autres prélèvements conformément à la loi.
- 3 : Les communes et les districts sont associés aux recettes fiscales du land, en tenant compte des missions de l'État libre dans le cadre de la péréquation financière mutuelle.
- 4 : La loi inclut des dispositions plus détaillées.

188. Cette loi est la loi saxonne sur la péréquation financière (*SächsFAG*). Elle garantit l'équilibre entre l'État et les autorités locales, ainsi que la péréquation au niveau des communes. La procédure de péréquation inclut les étapes suivantes :

1. Détermination de la masse compensatoire financière,
2. Identification des besoins financiers,
3. Identification de la solidité financière,
4. Compensation de l'écart existant.

189. L'ajustement du système de financement défini dans le *SächsFAG* est effectué tous les deux ans. Toutefois, du fait de cette périodicité, la péréquation financière ne peut répondre aux besoins subits ni aux variations importantes des recettes fiscales dans une commune donnée. Cette lacune est en partie comblée par les « allocations pour besoins spécifiques »<sup>46</sup>.

190. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Allemagne est conforme à cette disposition.

---

46. Ministère saxon des Finances : « Les communes et leurs finances » : <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/29597>

## 3.8.6 Article 9.6

191. Comme déjà mentionné, aux termes de l'article 69, paragraphe 5, du Règlement intérieur du Bundestag, si une commission examine un projet de loi qui lui est soumis en tant que commission principale et qui touche aux intérêts majeurs des communes, et en particulier si le projet de loi affecte directement leurs finances, les associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral ont la possibilité de faire connaître leur position avant qu'une décision ne soit prise en commission. Le Règlement intérieur commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO) contient des règles détaillées sur la participation des associations de pouvoirs locaux au sujet des projets de loi déposés par le gouvernement fédéral (par exemple, les articles 41 et 47 (1) du Règlement commun).

192. Les normes constitutionnelles des länder prévoient également une consultation sur les questions financières. Par exemple, l'article 83, paragraphe 7, de la Constitution de l'État libre de Bavière dispose que « le gouvernement du land doit convenir d'une procédure de consultation avec les associations centrales des communes afin de mettre en œuvre le principe de la connexité » (c'est-à-dire le principe de proportionnalité énoncé au paragraphe 3 de ce même article, voir ci-dessus au point 3.8.2.)<sup>47</sup>.

193. La Constitution fédérale, cependant, ne prévoit pas de droits de consultation dans ce domaine. Néanmoins, le Gouvernement fédéral a le pouvoir organisationnel de décider de la manière dont il exerce son droit d'initiative législative. Les länder exercent une forte influence sur les processus législatifs fédéraux par l'intermédiaire du Bundesrat. Les communes peuvent s'adresser aux autorités supérieures du land pour engager une initiative du gouvernement du land au sein du Bundesrat. Au niveau fédéral, il appartient aux organes législatifs et à leurs commissions de déterminer quelles associations et quels experts doivent être entendus, sous quelle forme, dans le cadre d'audiences qui ne sont pas prescrites par la Loi fondamentale (BVerfGE [Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale] 36, 321 [330]). La Constitution ne garantit pas le droit individuel de participer à de telles procédures (BVerfGE 139, 148 [176 et suivante, marge n° 55]).

194. D'après le ministère fédéral des Finances et celui de l'Intérieur, de la Construction et du territoire, le droit des communes d'être entendues est respecté dans la pratique de l'État, de sorte que les communes peuvent intervenir dans le processus législatif et dans tout autre domaine qui les concerne. Le droit des communes d'être entendues est inscrit dans la législation sur les règles de procédure et dispose donc d'une base légale suffisante. La loi sur les règles de procédure est aussi un lien adéquat pour ces dispositions. Inclure de telles dispositions de procédure dans la Constitution n'apporterait aucune garantie supplémentaire mais surchargerait la Loi fondamentale (voir le document écrit 12/6000 du Bundestag, p. 48). De plus, il est à noter qu'il existe des limites constitutionnelles à la participation. Par exemple, le principe du fédéralisme interdit à la Fédération de négocier directement avec des communes spécifiques lors du processus législatif et, ce faisant, de contourner le land concerné (BVerfGE 39, 96 [125] ; 56, 298 [320]).

195. Les rapporteurs sont conscients du fait que le système fédéral limite les possibilités de consultation directe des collectivités locales au niveau national. D'un autre côté, cependant, c'est en premier lieu au niveau fédéral, et non à celui des länder, qu'il appartient de respecter les obligations internationales découlant de la Charte ; de plus, les décisions fédérales relatives à la protection sociale ou à la protection de l'environnement peuvent peser lourdement sur la situation financière des districts et/ou des communes. Sur la base également de leurs observations et entretiens, les rapporteurs concluent qu'une consultation accrue est nécessaire au niveau fédéral et que ce paragraphe est en partie respecté en Allemagne.

## 3.8.7 Article 9.7

196. En 2015, un fonds de 7 milliards d'euros a été créé afin de promouvoir l'investissement local (*Kommunalinvestitionsförderungsfonds*). Il permet à la Fédération de fournir des ressources financières aux länder pour aider les communes financièrement faibles à investir dans des infrastructures. Une aide supplémentaire a également été fournie aux régions touchées par la fin de l'extraction du charbon. Comme on l'a vu, en 2019 la Loi fondamentale a été modifiée pour permettre à la Fédération de cofinancer des investissements locaux et régionaux (länder), afin d'améliorer les infrastructures numériques du secteur éducatif (*Digitalpakt Schule*), de soutenir financièrement le logement social ou d'augmenter les fonds fédéraux destinés aux infrastructures de transport locales.

197. L'activité d'investissement des collectivités locales n'a cessé d'augmenter ces dernières années, avec un taux de croissance moyen de 9,6 % entre 2015 et 2020. Cette évolution montre que les autorités locales

47. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/BV\\_Verfassung\\_Englisch\\_formatiert\\_14-12-16.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16.pdf).

disposent des ressources financières nécessaires pour planifier et exécuter des projets d'investissement, par exemple dans les infrastructures routières, les écoles ou l'urbanisme.

198. La Fédération stimule les activités d'investissement des autorités locales au moyen de programmes de soutien aux investissements dans des domaines d'importance fédérale. Dans le cadre du plan de relance fédéral, le financement de plusieurs programmes a été augmenté en 2020 et 2021 (voir le tableau 8). En outre, sans lien avec la pandémie, la Fédération a récemment décidé d'accroître le financement d'importants programmes d'appui à l'investissement, dont les plus importants sur le plan financier sont :

- *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz* (GVFG) – La Fédération fournit des fonds aux länder afin de soutenir les investissements des autorités locales dans les transports publics ferroviaires locaux. En 2020, conformément à son objectif lié au climat, la Fédération a décidé d'augmenter progressivement les fonds structurels alloués au cours des années suivantes, de 332 millions d'euros en 2019 jusqu'à 2 milliards d'euros à partir de 2025.
- *Strukturwandel Kohleregionen* – En 2020, la Fédération a décidé de soutenir la transition économique de certaines zones des anciennes régions houillères, en leur allouant jusqu'à 30 milliards d'euros entre 2020 et 2038. Les fonds fédéraux seront utilisés en partie pour soutenir les programmes des collectivités locales en faveur de la transformation économique, écologique et socialement durable au niveau local.

199. Le développement économique est un élément clé des activités d'investissement des collectivités locales. Étant donné que les revenus des collectivités locales dépendent dans une large mesure de la taxe foncière et des taxes sur la consommation, les responsables politiques locaux sont fortement incités à investir dans les infrastructures économiques afin de favoriser la croissance économique locale. Dans les zones économiquement défavorisées, la Fédération aide les autorités infra-fédérales dans leurs fonctions de développement économique dans le cadre de la tâche commune *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* (GRW)<sup>48</sup>.

200. Dans le cadre de cette tâche commune, la Fédération finance pour moitié les mesures pertinentes prises par les autorités infra-fédérales pour favoriser le développement économique local. Entre autres, les collectivités locales peuvent recevoir un soutien financier de la Fédération à des fins d'investissements dans leurs infrastructures économiques, par exemple pour le développement de parcs commerciaux ou autres.

201. Les interlocuteurs de la ville de Fribourg ont souligné que les dotations fédérales et des länder sont réservées et que pour certaines tâches les dotations ne sont que peu nombreuses, voire inexistantes (par exemple les investissements dans les écoles). D'autres interlocuteurs ont également souligné l'importance des dotations réservées, d'une manière générale. Cependant, les rapporteurs n'ont pas eu l'impression que l'octroi de telles dotations restreignait de manière décisive le pouvoir discrétionnaire des autorités locales dans les domaines concernés. Par conséquent, ils concluent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe.

### 3.8.8 Article 9.8

202. Contrairement à la Fédération et aux länder, les collectivités locales sont soumises à des règles spéciales concernant la levée de recettes. Les autorités de contrôle locales veillent au respect de ces règles. Les recettes nécessaires à l'exercice des fonctions des collectivités locales doivent être générées en premier lieu au moyen de redevances spéciales (telles que les droits administratifs, les droits d'utilisation et les contributions pour les infrastructures publiques), dans la mesure où cela est raisonnable et nécessaire, pour les services fournis par la collectivité locale. Ensuite, ces fonctions doivent être financées par des impôts dans la mesure où les autres sources de recettes (y compris les transferts depuis les réserves, les remboursements de frais et les subventions fiscales générales des länder) ne sont pas suffisantes.

203. En dernier lieu, les fonds ne peuvent être obtenus par l'emprunt que s'ils ne peuvent l'être d'aucune autre manière ou si d'autres méthodes de financement s'avèreraient peu rentables. La situation est légèrement différente pour les collectivités locales, qui sont autorisées à souscrire des crédits pour financer des investissements, si cela s'avère être le mode de financement le plus économique et si elles peuvent assumer les futurs engagements financiers découlant du crédit. Les autorités de contrôle locales peuvent interdire les emprunts municipaux sur la base de dispositions légales adoptées au niveau des länder si les

---

48. Lorsque certaines fonctions assumées par les länder revêtent une importance considérable pour le développement futur du pays dans son ensemble, la Loi fondamentale permet au pouvoir fédéral de participer à l'exécution et au financement de ces fonctions si cela est nécessaire pour améliorer les conditions de vie (cf. article 91a, paragraphe 1, LF). On parle à ce sujet de « tâches communes ».

engagements financiers découlant de ces emprunts mettraient en péril la performance économique à long terme et la gestion budgétaire d'une collectivité locale.

204. Le ministère fédéral des Finances n'a pas compétence pour limiter l'endettement des länder ou de leurs collectivités locales. Il ne collecte pas d'informations détaillées sur les conditions de financement des länder ou des collectivités locales.

205. En 2009, cependant, la Fédération et les länder ont convenu de l'introduction d'une règle d'équilibre budgétaire, qui est énoncée dans l'article 109, paragraphe 3, de la Loi fondamentale<sup>49</sup>. Le principe de la "règle d'or" ou du "frein à la dette" requiert que les budgets de la Fédération et des länder soient équilibrés sans y inclure des recettes provenant de crédits. Les länder réglementent eux-mêmes les détails de leur budget dans le cadre des compétences que leur confère la Constitution. Fait important, la règle contient une clause d'exception en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence inhabituelle échappant au contrôle des pouvoirs publics et constituant un danger substantiel pour la capacité financière de l'État, ce qui permet à la Fédération et aux länder de réagir aux difficultés économiques et sociales liées à la pandémie au moyen de réponses budgétaires adéquates.

206. Structurellement, les conditions de financement des länder ne diffèrent pas de celles de la Fédération. Toutefois, la capacité des collectivités locales à gérer elles-mêmes leur dette peut dépendre de leur taille. D'une manière générale, les autorités locales disposent d'un large éventail d'instruments de financement et obtiennent des crédits principalement auprès des banques et des institutions d'épargne locales ainsi que des *Girozentralen* régionaux.

207. Le cadre juridique de la gestion financière des communes est établi par les länder. En Bavière, par exemple, il est expressément indiqué dans la loi que les normes budgétaires applicables aux communes sont fondées sur le principe de la continuité des tâches municipales, de la garantie d'une efficacité permanente et de la prévention du surendettement (par exemple, article 61, paragraphe 1, du Code des communes de l'État libre de Bavière)<sup>50</sup>.

208. Dans cet esprit, le montant total des emprunts pour les investissements et les mesures de promotion des investissements dans le cadre des lois budgétaires nécessitent l'approbation de l'autorité de contrôle juridique. L'approbation doit être accordée ou refusée sous l'aspect de la gestion ordonnée du budget ; en règle générale, elle doit être refusée si le service de la dette n'est pas conforme à la capacité permanente de la commune.

209. En dépit de la situation financière particulièrement favorable de l'Allemagne, certaines régions et collectivités locales connaissent des problèmes de liquidités et plusieurs cas de surendettement sont également à signaler<sup>51</sup>. Le nombre des collectivités locales en difficulté varie considérablement d'une région à l'autre, ainsi que l'évaluation politique de la situation et des solutions possibles. Dans certains cas, les länder ont mis en place des programmes de consolidation "sur mesure" pour les communes endettées, adaptés aux particularités de chaque cas et fondés sur des contrats bilatéraux.

210. Il est également à noter qu'une ville-État confrontée à des problèmes d'endettement, à savoir Brême, a conclu un tel accord avec la Fédération. En prévision du frein à l'endettement inscrit dans la Constitution fédérale, le land de Brême a conclu un accord de restructuration avec le gouvernement fédéral en vue d'équilibrer le budget, qui était déficitaire jusqu'alors, avant l'entrée en vigueur de la mesure. En contrepartie,

---

49. Article 109 [Gestion budgétaire de la Fédération et des länder], paragraphe 3 : « *Les budgets de la Fédération et des länder peuvent introduire des règles destinées à prendre en considération, de manière symétrique en période d'expansion ou au contraire de repli économique, les effets de l'évolution du marché s'écartant des conditions normales, ainsi que des exceptions en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence inhabituelle échappant au contrôle des pouvoirs publics et constituant un danger substantiel pour la capacité financière de l'État. Dans de telles situations exceptionnelles, un plan d'amortissement correspondant doit être adopté. Les détails relatifs au budget fédéral sont régis par l'article 115, étant entendu que la première phrase doit être considérée comme étant respectée si le revenu provenant de crédits ne dépasse pas 0,35 % du produit intérieur brut nominal. Les länder réglementent eux-mêmes les détails de leur budget dans le cadre des compétences que leur confère la Constitution, étant entendu que la première phrase doit être considérée comme étant respectée si aucun revenu provenant de crédits n'est autorisé.* »

50. Art. 61 Allgemeine Haushaltsgrundsätze (1) 1Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, daß die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. 2Die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde ist sicherzustellen, eine Überschuldung ist zu vermeiden": <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO/true>

51. Hubert Heinelt & Philipp Stolzenberg (2014) 'The Rhinish Greeks'. Bailout funds for local government in German federal states, *Urban Research & Practice*, 7:2, 228-240, DOI: 10.1080/17535069.2014.910934.

le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir une aide à la restructuration d'un montant annuel de 300 millions d'euros.

211. Les collectivités locales disposent d'un accès effectif au marché national des capitaux conformément aux règles et restrictions susmentionnées. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation en Allemagne est conforme à ce paragraphe.

### 3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

#### **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.

#### 3.9.1 Article 10.1

212. Le principe d'autonomie comprend le pouvoir des collectivités locales de décider elles-mêmes si une certaine tâche peut être exécutée de manière autonome ou en collaboration avec d'autres organes administratifs (on parle alors de droit à la coopération, BVerfGE 138, 1, 17 et suivante). Ce droit à la coopération intercommunale est développé par les länder dans leurs propres lois. La coopération intercommunale peut se concrétiser par voie institutionnelle, par le biais notamment d'une association administrative à but spécifique (par exemple sous la forme juridique d'un syndicat de coopération – *Zweckverband*) ou par voie contractuelle.

213. L'Allemagne a une longue tradition de coopération locale et régionale. Parmi les exemples de coopération intercommunale, on peut citer la politique de développement des zones d'habitation et des zones commerciales, la reconversion des terrains, la formulation de concepts de développement, les services économiques généraux (notamment les transports publics locaux, l'évacuation des eaux usées et des déchets, la santé) et la recherche de sites pour la construction de grands centres commerciaux. Depuis des années, la coopération intercommunale est également l'expression d'une nouvelle conception du processus de planification. Les acteurs de la politique, de l'administration, de l'économie et de la science mettent en réseau leurs compétences et en tirent mutuellement profit. Cette nouvelle forme de coopération présuppose une grande ouverture à de nouvelles approches, une confiance mutuelle, une volonté de compromis et une vision d'ensemble. Elle s'étend des obligations et incitations légales jusqu'à la coopération volontaire afin de créer des synergies.

214. La coopération intercommunale et régionale survient à différents niveaux, parfois même au-delà des frontières régionales (coopération interrégionale). Outre la coopération entre les villes et les territoires voisins (par exemple, le Forum de voisinage de Berlin-Brandebourg ou le Forum de voisinage de Basse-Saxe/Hambourg), ce type de coopération se retrouve dans les 12 régions métropolitaines d'Allemagne, qui offrent un cadre régional approprié pour des projets de coopération sur différents territoires. Des initiatives visant à développer les régions urbaines existent également au-delà de ces régions métropolitaines, sous la forme de processus d'auto-organisation fondés sur les initiatives des acteurs régionaux. Il s'agit notamment de concepts de pôles régionaux (par exemple, la Régiopole de Rostock et d'autres membres du réseau Régiopole allemand).

215. La nouvelle Charte de Leipzig, qui a été adoptée fin 2020 pendant la présidence allemande du Conseil de l'UE par les ministres chargés du développement urbain afin de fournir un cadre pour un développement urbain intégré et durable en Europe, salue explicitement la coopération intercommunale et invite les collectivités locales à coordonner leurs stratégies et mesures politiques avec les régions urbaines et environnantes, notamment en matière de logement, de locaux commerciaux, de mobilité et d'offre énergétique. La coopération intercommunale peut contribuer de façon notable à renforcer le pouvoir de transformation des villes et des communes afin qu'elles deviennent des espaces durables, résilients et vivables.

216. Le Programme territorial 2030, qui a été adopté en décembre 2020 pendant la présidence allemande du Conseil de l'UE par les ministres chargés de l'aménagement du territoire, du développement régional et/ou de la cohésion territoriale afin de fournir un cadre d'action pour promouvoir la cohésion territoriale en Europe, souligne de diverses façons la nécessité d'une coopération intercommunale pour relever les défis de société

mondiaux et améliorer les conditions de travail, de vie et d'activité économique. Un accent particulier est mis sur les domaines prioritaires que sont les « zones fonctionnelles » et « l'intégration transfrontalière ».

217. Dans le land de Saxe, l'exécution de tâches dans le cadre de la coopération intercommunale est une option majeure de l'action municipale, qui préserve l'autonomie et l'identité des communes. Les associations à but spécifique (*Zweckverbände*) et les conventions à but spécifique (*Zweckvereinbarungen*) sont les formes juridiques de coopération communale les répandues. Les principaux domaines de coopération des communes de Saxe sont l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, l'état civil et l'enregistrement, la promotion du tourisme, les corps de sapeurs-pompiers et les services de secours, l'informatique et le traitement électronique des données, l'aménagement et le développement du territoire, l'ordre public et les transports publics locaux, la promotion économique et régionale.

218. C'est dans le domaine des eaux usées/de l'eau que les cas de coopération sont de loin les plus nombreux. Cette coopération s'est avéré particulièrement efficace, car de nombreuses communes sont trop petites pour la taille d'exploitation optimale et la prestation de services est une activité à forte intensité de capital. La coopération permet de réduire les coûts pour les communes. L'organisation sous forme d'association à but spécifique l'emporte de loin sur les autres options, car l'ensemble de la tâche est confiée à l'association à but spécifique en tant que nouveau responsable de la mission.

219. Dans les domaines de l'état civil et des services d'incendie/de secours, l'objectif est non seulement de réduire les coûts fixes, mais aussi d'utiliser efficacement les ressources humaines. Les grandes communes reprennent souvent les tâches des plus petites, de sorte que la conclusion de conventions à but spécifique domine pour ce type de tâches.

220. Les tâches d'aménagement et de développement du territoire ainsi que de promotion économique et régionale font typiquement partie des domaines de coopération communale ; on constate ici une plus grande proportion de coopération sous forme de groupes de travail, où l'accent est mis sur l'échange régulier et la coordination en amont des décisions.

221. En Bavière, le cadre juridique de la coopération intercommunale est réglementé par la loi sur la coopération communale – *KommZG*<sup>52</sup>. Celle-ci prévoit les différentes formes juridiques possibles de la coopération communale : les communautés de travail, les conventions à but spécifique, les associations à but spécifique ainsi que les entreprises communales communes (Article 2, paragraphes 1 et 4, *KommZG*). Il existe en outre une possibilité de coopération informelle.

222. L'expansion démographique, le manque des ressources financières, les avancées technologiques, la concurrence croissante entre les régions dans le contexte européen et mondial, ainsi que les attentes accrues des citoyens et des entreprises concernant le type et la qualité des services municipaux posent des défis toujours plus grands aux municipalités. Dans certaines régions, le déclin de la population réduit la dynamique économique, ce qui peut diminuer les recettes des budgets municipaux. Les infrastructures existantes ne sont plus exploitées au maximum de leur capacité. Le vieillissement croissant de la population modifie la demande d'infrastructures et de services publics municipaux.

223. La coopération intercommunale est une stratégie d'avenir à fort potentiel. De nombreuses tâches communales peuvent être assurées plus efficacement par une dynamique collective. Afin de garantir leur capacité de mise en œuvre et d'action, de nombreuses communes exécutent leurs tâches ensemble, profitant ainsi d'effets de synergie sans perdre leur indépendance. Depuis décembre 2012, l'État libre de Bavière encourage de nouveaux projets exemplaires de coopération intercommunale. L'objectif est de renforcer l'auto-administration communale et de préserver la capacité d'action des municipalités grâce à la coopération intercommunale.

224. Il importe de mentionner qu'une grande partie de la coopération intercommunale passe par des entreprises municipales, notamment dans le domaine des services d'intérêt général (eau, eaux usées, déchets, énergie ou télécommunications). Il en va de même pour le développement de zones commerciales communes ou de projets de transport.

225. Dans plusieurs cas, la coopération intercommunale couvre (souvent sur une base contractuelle) le périmètre plus large d'un centre urbain et des communes environnantes. Ces dernières profitent des capacités de la ville voisine, tandis que, dans la plupart des cas, cette coopération permet de réaliser des économies d'échelle considérables. La ville de Fribourg, par exemple, a conclu un contrat avec la municipalité

52. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKommZG/true>

de Merzhausen pour la mise à disposition d'un corps de sapeurs-pompiers. Merzhausen est ainsi l'une des quatre communes du Bade-Wurtemberg qui ne dispose pas de son propre corps de sapeurs-pompiers. Avec la majorité des communes environnantes, Fribourg a également conclu des accords de coopération sur l'assistance dite supra-locale (*überörtliche Hilfe*) pour les véhicules spéciaux ou les agents spéciaux d'extinction. La coopération s'est également développée autour des transports publics, de l'eau, de l'énergie et du traitement des eaux usées.

226. Néanmoins, selon les associations nationales de collectivités locales, alors que la coopération communale devrait être facilitée et encouragée en Allemagne, elle est au contraire entravée sur le plan administratif et juridique (notamment par la taxation de la valeur ajoutée, article 2(b) de la UStG, directive de l'UE relative au système de TVA). Cela se traduit par l'imposition des communes pour l'exécution commune de tâches statutaires, avec le report de la charge correspondante sur le budget des citoyens, l'économie et les communes elles-mêmes.

227. Sur ce point, les représentants du gouvernement fédéral ont souligné que les nouvelles règles applicables à la taxe sur la valeur ajoutée pour les personnes morales régies par le droit public allemand, énoncées dans l'article 2b de la loi sur la TVA, constituent un amendement inévitable du droit national en vertu du droit de l'Union (article 13 de la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée). En vertu de cet amendement, les réglementations fiscales applicables à la coopération entre les personnes morales de droit public à tous les niveaux de gouvernance (fédéral, länders et local) sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la coopération entre les entreprises privées, si le fait de traiter les personnes morales de droit public comme étant non imposables entraînerait d'importantes distorsions de la concurrence. Eu égard aux difficultés émergentes, la législation allemande prévoit une longue période de transition (sept ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023) avant que l'article 2b de la loi sur la TVA ne devienne exécutoire. Tous les acteurs concernés pourront ainsi se préparer pour l'entrée en vigueur des nouvelles règles et le cas échéant réviser leurs processus et structures.

228. Malgré les doléances susmentionnées, l'impression des rapporteurs est, d'après ce qui précède, que la coopération intercommunale est très développée en Allemagne et que la situation du pays est conforme à ce paragraphe de la Charte.

### 3.9.2 Article 10.2

229. Les intérêts des collectivités locales auprès de l'État fédéral et au niveau européen sont représentés par les trois associations de collectivités locales au niveau fédéral : l'Association des villes allemandes (*Deutscher Städtetag-DST*) en tant que principal représentant des villes sans district ; l'Association des districts allemands (*Deutscher Landkreistag-DLT*) en tant que représentant des 294 districts ; et l'Association des villes et communes allemandes (*Deutscher Städte- und Gemeindebund-DStGB*) en tant que représentant de toutes les communes appartenant à un district. Ces associations ont également des antennes régionales au niveau des länders. En plus de leurs sièges respectifs, les trois associations de collectivités locales au niveau fédéral ont chacune un bureau européen à Bruxelles.

230. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Loi fondamentale ne prévoit aucun droit de participation ou de consultation pour les associations de collectivités locales. Pour autant, plusieurs constitutions de länders contiennent des dispositions qui reconnaissent le rôle des associations représentant les intérêts communs des collectivités locales. En Bavière, par exemple, conformément à la demande de renforcement des droits de participation des associations communales, la Constitution du land (LF) prévoit déjà l'audition des organisations faïtières d'associations communales (article 83, paragraphe 7 (1), LF) ainsi qu'une procédure de consultation entre le gouvernement du land et ces organisations faïtières (article 83, paragraphe 7 (2), LF).

231. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à cette disposition.

### 3.9.3 Article 10.3

232. La coopération transfrontalière directe et la coopération transnationale à grande échelle entre les acteurs locaux et régionaux permettent de compenser les inconvénients liés au fait que les régions frontalières se trouvent souvent dans des zones périphériques (par exemple, un meilleur accès aux hôpitaux, des mesures commerciales communes, des stimulants économiques) et de tirer parti des innovations et des approches des autres pays. C'est pourquoi le gouvernement fédéral encourage ce type de coopération. Il soutient par exemple depuis de nombreuses années la coopération territoriale européenne dans le cadre des programmes de financement structurel Interreg A et B, ainsi que d'autres formes bilatérales de coopération

avec les pays voisins, comme la création du Comité franco-allemand de coopération transfrontalière en vertu de l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle, ou la Commission gouvernementale germano-polonaise et ses différents groupes de travail – notamment sur la coopération transfrontalière et la planification régionale – qui découlent du Traité de bon voisinage germano-polonais.

233. Dans le cas des communes et du district de Bautzen dans l'État libre de Saxe, par exemple, la proximité de la frontière avec la Pologne et la République tchèque prend de plus en plus d'importance grâce à la coopération des communes de l'Eurorégion Neisse-Nisa-Nysa autour de problèmes communs et de possibilités similaires. Les principaux enjeux concernent l'évolution démographique et l'abandon progressif du charbon/la transition énergétique.

234. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à cette disposition.

### 3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

#### **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.

235. L'autonomie locale dispose de suffisamment de garanties, y compris dans la pratique. Les collectivités locales (communes et districts/associations) qui invoquent une violation de leur droit à l'autonomie locale disposent en effet de divers recours juridiques : selon l'article 93, paragraphe 1(4b) de la Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle fédérale se prononce sur les recours constitutionnels introduits par les collectivités locales au motif que leur droit à l'autonomie locale au titre de l'article 28 de la Loi fondamentale a été violé par une loi (*Kommunalverfassungsbeschwerde*). Par ailleurs, les collectivités locales peuvent contester les lois, règlements et actes administratifs de leur land devant les cours constitutionnelles du land ou, si celles-ci ne sont pas compétentes, devant les tribunaux administratifs.

236. En Bavière, par exemple, les communes peuvent déposer une plainte populaire contre des restrictions inadmissibles imposées par des lois ou des ordonnances (article 98, paragraphe 4, CL). En outre, elles ont la possibilité de déposer une plainte constitutionnelle auprès de la Cour constitutionnelle de Bavière contre la violation du droit à l'auto-administration par une administration (cf. articles 66 et 120, CL). Elles peuvent également saisir les tribunaux administratifs bavarois en cas de litiges administratifs avec leur land (article 83, paragraphe 5, CL).

237. Dans la pratique, certaines collectivités locales soumettent pour elles-mêmes des « affaires pilotes » qui permettent aux tribunaux de clarifier une question à titre principal. Selon des interlocuteurs de la Cour constitutionnelle fédérale, depuis 2011, quatre affaires importantes ont été tranchées par cette juridiction, qui ont renforcé la résilience des collectivités locales face à l'ingérence des länder :

- L'affaire BVerfGE 137, 108 et suivant – *Optionskommunen* (arrêt du 7 octobre 2014 – 2 BvR 1641/11) : cette affaire portait sur la création exceptionnelle d'une sorte d'« administration mixte » (*Mischverwaltung*) pour les services d'aide à l'emploi, avec des « *Optionskommunen* » qui intégreraient les tâches du gouvernement local et celles de l'Agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*). La Cour a examiné les limites de la législation fédérale sur les questions municipales. Les dispositions juridiques concernées au niveau fédéral ont été jugées contraires à la Loi fondamentale, car elles imposaient l'obtention d'une majorité des 2/3 des assemblées municipales pour décider de la participation à ces *Optionskommunen*, ce qui constituait une intervention anticonstitutionnelle de l'État fédéral dans la prise de décision politique au niveau municipal<sup>53</sup>.

- BVerfGE 138, 1 et suivant – *Schulnetzplanung Sachsen* (décision du deuxième sénat du 19 novembre 2014, 2 BvL 2/13) : la Cour a jugé que la responsabilité des écoles élémentaires était un domaine historiquement ancré dans les compétences des collectivités locales et que, par conséquent, le pouvoir de décision concernant l'ouverture ou la fermeture d'une école appartenait aux municipalités (avec la participation du land), tandis que la planification du réseau des écoles élémentaires au niveau des districts devait être décidée conjointement avec les communes<sup>54</sup>.

53. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-087.html>

54. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/11/ls20141119\\_2bvl000213.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/11/ls20141119_2bvl000213.html)

- BVerfGE 147, 185 et suivant – *KiföG Sachsen-Anhalt* (arrêt de la deuxième chambre du 21 novembre 2017 – 2 BvR 2177/16) : concernant les garderies d'enfants, le tribunal a considéré que le législateur ne pouvait retirer des tâches locales aux communes que pour des raisons de bien commun. Le seul objectif de vouloir simplifier l'administration ou concentrer les responsabilités ne peut justifier le retrait de tâches. Les motifs de rentabilité économique et d'économie de l'administration publique ne justifient le transfert d'une tâche à l'échelon supérieur que si le fait de laisser la tâche aux communes entraîne une augmentation disproportionnée des coûts<sup>55</sup>.
- BVerfGE 155, 310 et suivant *Durchgriffsverbot* : (décision du 7 juillet 2020 – 2 BvR 696/12) : il y a violation de la Loi fondamentale si une loi fédérale attribue pour la première fois aux communes une tâche spécifique ou si elle impose l'extension fonctionnement équivalente d'une tâche déjà attribuée par la loi fédérale. En conséquence, une série de normes du Code social (*Sozialgesetzbuch*) ont été déclarées inconstitutionnelles<sup>56</sup>.

238. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Allemagne est conforme à cette disposition.

#### 4 AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

239. Plus de dix ans après l'entrée en vigueur des grands projets de réforme au niveau national, le paysage administratif de certains länder a profondément changé. Le regroupement des compétences, le démantèlement des doubles administrations, la municipalisation et les réformes territoriales modernisent et améliorent les performances de l'administration publique infranationale.

240. D'un autre côté, lors d'un transfert de responsabilités, il convient de tenir compte de facteurs tels que la capacité des communes à fournir des services rarement requis mais exigeant un haut degré de spécialisation, l'efficacité avec laquelle les tâches sont effectuées et l'uniformité de l'exécution administrative. Les tensions particulièrement fortes entre les objectifs techniques et politiques à ce niveau, en raison de la proximité locale, et la légitimité démocratique des décideurs est un autre facteur important.

241. La question de savoir comment combiner la volonté positive de modernisation des gouvernements des länder avec des réformes fonctionnelles et régionales et l'intégration des connaissances de l'administration dans le processus reste ouverte et dépend aussi du contexte politique. S'il faut retenir une leçon importante des différentes réformes en Allemagne, c'est que leur justification ne doit pas reposer sur l'argument de l'augmentation de l'efficacité, mais plutôt sur l'amélioration des capacités et des performances des collectivités locales. Les effets de ces dernières sont amplement décrits dans de nombreuses publications et étayés par des résultats empiriques, alors que l'accroissement de l'efficacité et les économies de coûts générés par les fusions n'ont généralement pas été enregistrés, car largement tributaires des contextes spécifiques et des processus de mise en œuvre locaux<sup>57</sup>.

242. Depuis le déclenchement de la pandémie, de nombreux acquis des années précédentes se trouvent menacés. Selon un avis d'expert, rédigé au nom de l'Association des villes allemandes (*Städtetag*)<sup>58</sup> au cours de l'été 2020, la pandémie de coronavirus et le ralentissement économique qui en a découlé ont très durement frappé les communes allemandes. Les recettes de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*), l'une des principales sources de revenus des municipalités, devraient diminuer d'environ 25 % en 2020. Les secteurs de l'économie situés dans les centres-villes, tels que la gastronomie, le divertissement et la culture, ont également été fortement touchés et un grand nombre d'entreprises devrait faire faillite. Enfin, les dépenses sociales, et en particulier l'aide au logement, devraient également augmenter de façon considérable.

243. Tenant compte de la situation particulière des communes, le gouvernement fédéral et les länder ont pris des mesures de relance économique à l'été 2020. La compensation des déficits de recettes de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer ausfälle*) et l'augmentation des contributions fédérales aux coûts de certaines prestations sociales (logement et chauffage) devraient contribuer à stabiliser la situation financière des collectivités locales. Pour renforcer les services de santé et améliorer la protection face aux pandémies, un

55. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/rs20171121\\_2bvr217716.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/rs20171121_2bvr217716.html)

56. Cette décision a déjà été mentionnée précédemment, à la section 3.8. (conformité avec l'article 9, paragraphe 2, de la Charte).

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/07/rs20200707\\_2bvr069612.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/07/rs20200707_2bvr069612.html)

57. Ibid.

58. [https://difu.de/sites/default/files/media\\_files/2020-09/Kurzexpertise\\_St%C3%A4dtetag\\_final\\_200819.pdf](https://difu.de/sites/default/files/media_files/2020-09/Kurzexpertise_St%C3%A4dtetag_final_200819.pdf)

« paquet pour l'avenir » (*Zukunftspaket*) a été adopté au niveau fédéral en soutien aux régions (länder) et aux collectivités locales en dégageant 4 milliards d'euros supplémentaires pour le personnel, les améliorations numériques et la modernisation des infrastructures de santé. En outre, l'État fédéral a intensifié sa promotion des investissements dans les technologies respectueuses du climat. Cependant, selon certains avis<sup>59</sup>, ce plan de relance économique n'a pas apporté de réponses suffisantes et adaptées aux länder.

244. En septembre 2020, le gouvernement fédéral a décidé de créer un paquet d'aides spéciales et a augmenté sa participation aux coûts du logement social (*kommunale SGB II-Wohnkosten – KdU*). Ces transferts fourniront aux districts environ 3 à 4 milliards d'euros par an. Par ailleurs, les pertes de recettes de la taxe professionnelle seront compensées par une subvention spéciale de 12 milliards par an, fournie par le gouvernement fédéral et les länder<sup>60</sup>.

245. Les vastes mesures de soutien aux salariés, aux entreprises et aux travailleurs indépendants prises par l'État fédéral ont contribué à limiter l'effet budgétaire de la pandémie sur les finances des autorités infranationales. Dans ses projections, le ministère fédéral des Finances prévoit que l'excédent budgétaire des länder sera d'environ 4 milliards d'euros en 2021. D'ici 2025, il devrait se situer à environ 6 milliards d'euros.

246. À partir de 2021, les projections prévoient d'importants excédents budgétaires des collectivités locales. À la fin de la période de projection (2025), ils devraient atteindre 5 milliards d'euros. Cette matérialisation des excédents budgétaires en 2021 s'explique par le fait que, dès 2021, les recettes fiscales municipales devraient récupérer en grande partie des manques de 2020 et augmenter encore au cours des années suivantes.

247. En vertu de la Loi fondamentale, les länder sont responsables de la dotation financière de leurs collectivités locales. Ainsi, il leur revient de décider à leur entière discrétion de fournir une aide financière supplémentaire pour améliorer la situation financière de leurs collectivités locales en 2021 et les années à venir. En particulier, étant donné qu'à ce jour, environ 80 % du coût fiscal de la pandémie pèse sur le budget de l'État fédéral, l'aide aux collectivités locales constituerait une contribution fiscale pertinente des länder dans la lutte contre la pandémie, dans le cadre de leur responsabilité définie par la Loi fondamentale.

Tableau 8 – Mesures financières prises par l'État fédéral pour aider les collectivités sous-fédérales pendant la pandémie

Article 1 <i>Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder</i>	Compensation forfaitaire pour les pertes de recettes attendues par les collectivités locales au titre de la taxe professionnelle ( <i>Gewerbesteuer</i> ), soit environ 11,8 milliards d'euros, accordée aux collectivités locales en 2020. L'État fédéral et les länder financent à parts égales cette compensation.
Articles 2 et 3 <i>Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder</i>	Augmentation permanente de 25 points de pourcentage de la part de l'État fédéral dans le financement des coûts liés au logement et au chauffage des bénéficiaires de la sécurité sociale ( <i>Kosten für Unterkunft und Heizung</i> ). Cette mesure accroît les recettes des collectivités locales d'environ 4 milliards d'euros par an à partir de 2020. Les collectivités locales les moins favorisées sur le plan économique et dont les dépenses sociales sont élevées bénéficient plus spécifiquement de cette mesure.
Article 4 <i>Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder</i>	Augmentation permanente de 10 points de pourcentage de la part de l'État fédéral dans le financement des coûts du régime public de retraite pour les retraités des länder de l'ex-Allemagne de l'Est qui relèvent d'un régime spécial de retraite (AAÜG) Cette mesure réduit les dépenses des länder de l'ex-Allemagne de l'Est d'environ 340 millions d'euros par an à court et moyen terme, à compter de 2021. À long terme, l'évolution

59. Ibid.

60. <https://landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/3037-bundestag-beschliesst-corona-hilfen-fuer-kommunen>

	démographique devrait entraîner une diminution de ces dépenses.
Fonds supplémentaires : <i>Regionalisierungsgesetz</i>	Augmentation des subventions fédérales pour les transports publics ( <i>Regionalisierungsmittel</i> ) de 2,5 milliards d'euros en 2020 et d'un milliard d'euros en 2021 (pour 2021 : selon le projet de loi). Cette mesure aide les prestataires de transports publics, dont de nombreuses collectivités locales, à faire face à la baisse des recettes tarifaires due aux restrictions de mobilité mises en place pour endiguer la propagation du coronavirus.
Fonds supplémentaires : <i>DigitalPakt Schule</i>	Hausse de 1,5 milliard d'euros des subventions versées par l'État fédéral pour soutenir la numérisation du système éducatif. Ces fonds supplémentaires ont été accordés pour financer l'équipement technique des élèves et des enseignants, nécessaire à l'enseignement à distance pendant la période de pandémie. Étant donné que le financement du système éducatif relève, dans la structure à deux niveaux de l'État allemand, de la responsabilité des länder (et avec eux des collectivités locales), les fonds supplémentaires constituent une aide financière de l'État fédéral aux collectivités sous-fédérales.
Fonds supplémentaires : <i>Kinderbetreuungsfinanzierung</i>	Hausse d'un milliard d'euros des subventions versées par l'État fédéral pour soutenir la création de 90 000 postes supplémentaires dans les crèches pour les enfants d'âge préscolaire en 2020 et 2021. Étant donné que le financement du système éducatif relève, dans la structure à deux niveaux de l'État allemand, de la responsabilité des länder (et avec eux des collectivités locales), les fonds supplémentaires constituent une aide financière de l'État fédéral aux collectivités sous-fédérales.
<i>Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst</i>	L'État fédéral a conclu un accord avec les länder et les collectivités locales pour renforcer le service public de santé, en particulier en ce qui concerne le personnel et les équipements numériques nécessaires pour répondre aux futurs besoins. Pour financer cet objectif, l'État fédéral versera aux länder 4 milliards d'euros par an pendant les années 2021 à 2026. Étant donné que le financement du service public de santé relève, dans la structure à deux niveaux de l'État allemand, de la responsabilité des länder (et avec eux des collectivités locales), les fonds supplémentaires constituent une aide financière de l'État fédéral aux collectivités sous-fédérales.
Compensation des pertes de recettes fiscales dues aux allocations familiales et à la baisse du taux de TVA	Dans le cadre de son dispositif de relance économique, l'État fédéral a décidé de réduire le taux de TVA de 3 % pour le second semestre 2020 afin de stimuler la consommation des ménages. En outre, pour soutenir les familles pendant la pandémie, l'État fédéral a décidé d'accorder une allocation familiale supplémentaire en 2020 et 2021. L'État fédéral compense intégralement les pertes de recettes de TVA et d'impôt sur le revenu subies par les länder et les collectivités locales. La compensation versée aux länder s'élève à 12 190 millions d'euros et la compensation versée aux communes s'élève à 1 390 millions d'euros.
Fonds supplémentaires : <i>Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur</i>	Augmentation de 500 millions d'euros des subventions versées par l'État fédéral (250 millions d'euros en 2020 et en 2021) pour soutenir les investissements dans les régions économiquement plus faibles. Les collectivités locales situées dans ces régions

	bénéficiaire, par exemple, de dispositifs de soutien pour les investissements dans le développement économique local.
--	---

248. L'autonomie locale et régionale a joué un rôle majeur dans la gestion de la crise. La gestion quotidienne de la crise a été confiée aux collectivités locales, c'est-à-dire principalement aux villes et aux districts, et a été soumise à la législation régionale (länder). L'État fédéral ayant tardé à intervenir dans l'application de règles communes pour lutter contre la COVID-19 – laissant le travail législatif autour de la mise en œuvre des restrictions liées à la COVID-19 presque entièrement aux mains des collectivités locales et régionales –, la diversité des mesures COVID-19 à travers le pays a été considérable. Les réunions régulières de la Chancelière Merkel avec les Premiers ministres des länder pour coordonner les réponses se sont avérées insuffisantes. Le Bundestag a donc décidé en avril 2021 de modifier la loi sur la protection contre les infections (*Infektionsschutzgesetz*) afin d'entériner un certain niveau de restrictions minimales communes au cas où le nombre de nouvelles infections à la COVID-19 franchirait un seuil défini (dispositif d'urgence fédérale). Cependant, même après ces modifications, les länder ont conservé le droit de maintenir ou de promulguer des mesures plus restrictives.

## 5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

249. Le présent document est le deuxième rapport de suivi général de la Charte européenne de l'autonomie locale sur l'Allemagne, un pays doté d'une forte et vaste tradition d'autonomie locale et qui a réussi également à consolider des institutions démocratiques efficaces après la seconde guerre mondiale. La structure fédérale équilibrée et la force des institutions d'autonomie locale ont assurément contribué à ces évolutions positives ces dernières décennies.

250. L'Allemagne se caractérise par un niveau élevé de démocratie locale et un cadre juridique détaillé couvrant tous les aspects de l'autonomie locale. En outre, le niveau de protection juridictionnelle offert aux collectivités locales et l'État de droit peuvent être qualifiés d'exemplaires. Les rapporteurs saluent également le large éventail des responsabilités relevant des collectivités locales et les niveaux élevés d'autonomie en matière d'organisation et de personnel, qui offrent aux collectivités locales de nombreuses possibilités d'élaborer des politiques pertinentes et d'adopter les mesures appropriées pour leur mise en œuvre.

251. L'Allemagne est exposée aux défis auxquels sont confrontées toutes les nations européennes, tels que le changement climatique et la crise environnementale, l'évolution démographique et l'émergence de nouvelles sociétés beaucoup plus complexes et diversifiées, caractérisées par une pluralité de valeurs et de modes de vie. En tant que nation dépendant fortement des exportations, l'Allemagne doit accorder une attention particulière à la compétitivité de son économie et se concentrer sur la modernisation et la performance économique.

252. En ce qui concerne le défi de la pandémie, l'Allemagne est l'un des pays qui ont obtenu des résultats remarquables, par rapport à d'autres pays européens de même taille et exposés à des risques de contagion similaires. L'autonomie locale et régionale a joué un rôle majeur dans la gestion de cette crise. Le gouvernement fédéral a adopté successivement plusieurs mesures de soutien aux collectivités locales qui sont présentées dans le rapport. Ainsi, un effondrement économique des communes allemandes a pu être évité, sachant que le produit d'importantes sources de revenus (comme la taxe professionnelle) avait considérablement diminué en raison du ralentissement économique engendré par les confinements et la pandémie.

253. Malgré les constatations qui précèdent sur la situation dans l'ensemble extrêmement positive de la démocratie locale et régionale en Allemagne, les rapporteurs ont examiné la mise en œuvre des différents points et suggestions de la précédente recommandation 320/2012 et sont arrivés, malheureusement, à la conclusion que peu de choses avaient changé et que la plupart des problèmes mentionnés dans le précédent rapport de suivi persistaient. Plus précisément :

254. Le principe usuel selon lequel les collectivités locales doivent pouvoir tirer des recettes des impôts locaux, exercer une influence sur la fiscalité et disposer de moyens financiers adéquats qui leur permettent de décider librement de la manière d'utiliser ces ressources doit être préservé même dans des conditions économiques difficiles. À cet égard, les charges financières liées au secteur social constituent une difficulté budgétaire, en particulier pour les collectivités locales défavorisées économiquement.

255. Un problème particulier tient à la situation financière des districts. L'absence de compétences fiscales de ces entités est l'une des principales raisons pour lesquelles l'Allemagne maintient les explications données

en 1988 concernant l'exclusion de l'effet de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte. Les rapporteurs ont toutefois constaté que les paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 9 n'étaient que partiellement respectés. La conformité partielle avec les paragraphes 1 et 4 tient principalement au fait que les districts ne disposent pas de recettes propres suffisantes (les prélèvements des districts/*Kreisumlage* sont formellement des recettes « propres », mais constituent des transferts budgétaires obligatoires provenant des budgets municipaux), que leur financement n'est pas correctement assuré et que le système de recettes des districts devrait se caractériser par une diversification et une flexibilité plus grandes. Ce dernier problème se pose également aux communes urbaines qui fournissent des services et des infrastructures à un grand nombre de citoyens des communes voisines.

256. Par ailleurs, outre les obstacles économiques à l'initiative locale mentionnés ci-dessus, qui sont communs à de nombreux pays, l'Allemagne souffre d'une lacune juridique particulière en ce qui concerne les länders qui n'ont pas autorisé les districts de leur territoire à exercer leur initiative dans les domaines qui ne sont pas exclus de leur compétence, ni assignés à une autre autorité (article 4, paragraphe 2).

257. Pour ce qui concerne l'article 9, paragraphe 2, la Recommandation 320/2012 du Congrès suggérait d'adopter des normes et des critères pour la mise en œuvre du principe de proportionnalité, de renforcer la transparence des calculs financiers et du processus de planification et de fournir des garanties pratiques en incluant les acteurs municipaux dans la consultation. Certains länders disposent déjà d'un instrument d'évaluation de l'impact sur les coûts et du cadre juridique correspondant, qui prévoit également la consultation et la participation. Cependant, les normes opérationnelles et les critères de mise en œuvre du principe de proportionnalité restent encore à adopter.

258. Si certains progrès ont pu être constatés au niveau des États fédérés, les droits de participation et de consultation des associations de pouvoirs locaux, en particulier au niveau fédéral, devraient être encore renforcés et institutionnalisés.

259. L'Allemagne n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), en raison des réserves de deux États fédéraux (Bavière et Basse-Saxe) qui s'opposent à une telle initiative invoquant leur crainte qu'elle les contraigne à légiférer sur la liberté de l'information.

260. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès devrait inviter les autorités allemandes :

- à garantir le principe usuel du droit d'une collectivité locale de tirer des recettes des impôts locaux et d'exercer une influence sur la fiscalité, ainsi que de disposer de moyens financiers adéquats qui lui permettent de décider librement de la manière d'utiliser ces ressources, même dans des conditions économiques difficiles ;
- à envisager l'introduction d'une clause de compétence générale pour les districts au niveau de la Constitution fédérale et dans la législation de tous les länders.
- à réviser la situation financière des districts héritée du passé (lorsque les districts soutenaient principalement les petites communes) et étendre considérablement leurs compétences fiscales ;
- compte tenu de la révision de la situation budgétaire des districts, à retirer la déclaration relative à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte et étendre le champ d'application de la Charte dans ce domaine à toutes les entités dotées d'une légitimité politique directe, en veillant en même temps à ce que ces impôts ne soient pas perçus au détriment des communes des districts ; cet objectif pourrait aussi être atteint en réduisant le système des prélèvements des districts (*Kreisumlage*), conjointement avec une nouvelle répartition des compétences et des recettes fiscales ;
- à adopter des normes et des critères concrets pour la mise en œuvre du principe de proportionnalité afin d'assurer la transparence de l'ensemble des processus de calcul financier et de planification ;
- à renforcer la diversification et la flexibilité du système de recettes des districts ;
- à accorder plus de diversification et de flexibilité au système de recettes des communes urbaines qui fournissent des services et des infrastructures à un grand nombre de citoyens des communes voisines ;
- à renforcer et institutionnaliser davantage les droits de participation et de consultation des associations de pouvoirs locaux, en particulier au niveau fédéral ;
- à signer et ratifier le Protocole additionnel de la Charte européenne de l'autonomie locale.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Allemagne

**SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE :  
ALLEMAGNE**

**PROGRAMME DÉFINITIF DES RÉUNIONS À DISTANCE**

**26 – 28 mai 2021**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Konstantinos KOUKAS

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>61</sup>  
Maire de Mykonos, Grèce

M. Jani KOKKO

Rapporteur sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, SOC/V/DP<sup>62</sup>  
Conseiller régional, Finlande centrale, Finlande

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la commission de suivi

**Expert :**

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte  
européenne de l'autonomie locale, Grèce

**Interprètes :**

M. Han Martin JOERIMANN

Mme Anja RUCHATZ

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant les réunions, seront l'allemand et l'anglais.

---

61. PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès

62. SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes

**Mercredi 26 mai 2021**

**RÉUNION AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION ALLEMANDE DU CONGRÈS**

**Membres du Congrès :**

**M. Soeren SCHUMACHER**, Président de la délégation, membre du Hamburgische Bürgerschaft  
**Mme Nicole BERKA**, maire de Neunkirchen-Seelscheid  
**M. Stefan FASSBINDER**, maire de Greifswald  
**Mme Heike KASTER-MEURER**, maire de Bad-Kreuznach  
**M. Clemens LAMMERSKITTEN**, membre du Parlement régional de Basse-Saxe  
**M. Ralph SPIEGLER**, maire (Verbandsgemeinde Nieder-Olm)  
**M. Tilo GUNDLACK**, membre du Parlement régional (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale)  
**M. Heiner KLEMP**, membre du Parlement régional (Brandebourg)  
**Mme Doerte LIEBETRUTH**, membre du Parlement régional de Basse-Saxe  
**Mme Christiane HORSCH**, maire (Verbandsgemeinde Schweich)

**Délégués jeunes :**

Aline Wenger

**Autres participants :**

Dr Martin Niedermeyer  
Elena Mönning  
Carmen Hohlfeld  
Thomas Starke  
Dr Violetta Frys  
Katharina Scheiber  
Laura Kamisli  
Friederike Lünzmann

**RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DES ASSOCIATIONS NATIONALES**

**ASSOCIATION ALLEMANDE DU CCRE (RGRE)**

**M. Frank MENTRUP**, Président, maire de Karlsruhe

**ASSOCIATION DES VILLES D'ALLEMAGNE (DS)**

**M. Burkhard JUNG**, Président, maire de Leipzig

**ASSOCIATION DES VILLES ET COMMUNES D'ALLEMAGNE (DSTGB)**

**M. Ralph SPIEGLER**, Président (*membre de la délégation nationale du Congrès*)

**ASSOCIATION DES DISTRICTS D'ALLEMAGNE (DLT)**

**M. Reinhard SAGER**, Président

**MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR, DE LA CONSTRUCTION ET DU TERRITOIRE**

**M. Markus KERBER**, secrétaire d'État  
**Mme Bettina AUERBACH**, directrice, Direction de l'égalité

**MINISTÈRE FÉDÉRAL DES FINANCES**

**M. Jürgen SCHNEIDER**, chef de la division Finances des collectivités locales  
**M. Benedikt GRODAU**, chargé de mission  
**M. Simon SKIPKA**, chargé de mission

**Jeudi 27 mai 2021**

**PARLEMENT FÉDÉRAL (*Bundestag et Bundesrat*)**

**Mme Mechthild HEIL**, Présidente de la commission de la construction, du logement, de l'urbanisme et des collectivités locales

**Membres de la commission des affaires intérieures du Bundesrat**

**COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE**

**Prof. Dr Peter M. HUBER**, juge de la deuxième chambre

**PARLEMENT DU LAND DE SAXE (*Sächsischer Landtag*)**

**M. Matthias RÖBLER**, Président  
**M. Ronald POHLE**, Président de la commission des affaires intérieures et des sports  
**M. Thomas STARKE**, conseiller politique pour les affaires européennes

**GOUVERNEMENT DU LAND DE SAXE (*Sächsische Staatsregierung*)**

**Prof.Dr. Roland WÖLLER**, ministre de l'Intérieur du land

**COUR CONSTITUTIONNELLE DU LAND DE SAXE**

**M. Matthias GRÜNBERG**, Président

**COUR DES COMPTES DU LAND DE SAXE**

**M. Peter TEICHMANN**, directeur

**Vendredi 28 mai 2021**

**CONSEIL DE DISTRICT DE BAUTZEN (*Landkreis*)**

**M. Michael HARIG**, Président du conseil de district (*Landrat*)

**COMMISSION DES PÉTITIONS DU BUNDESTAG ALLEMAND**

**M. Marian WENDT**, Président

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LE SÉNAT DU LAND DE BRÊME (*Senat*) ET  
LE PARLEMENT DU LAND DE BRÊME (*Bremische Bürgerschaft*)**

**Dr Maike SCHAEFER**, maire, sénateur pour le protection du climat, l'environnement, la mobilité, l'urbanisme et le logement

**Mme Antje GROTHEER**, Vice-Présidente du Parlement du land (*Bremische Bürgerschaft*)

**M. Thomas VOM BRUCH**, membre, Parlement du land de Brême

**M. Michael WEIß**, conseiller

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LE PARLEMENT DU LAND DE BAVIÈRE (*Bayerischer Landtag*) ET LE  
GOUVERNEMENT DU LAND DE BAVIÈRE (*Bayerische Staatsregierung*)**

**M. Martin HUBER**, membre du Parlement du land de Bavière

**M. Gerhard ECK**, secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur, des Sports et de l'Intégration du land de Bavière

**FRIBOURG**

**M. Martin HORN**, maire

**HARTMANNSDORF BEI KIRCHBERG**

**M. Christfried NICOLAUS**, maire-adjoint