

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 171 (2005)¹ sur la consultation des collectivités locales: application de la Charte européenne de l'autonomie locale (articles 4.6, 5, 9.6 et 10)

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Considère que le droit d'être consulté des collectivités locales, transcrit dans les articles 4.6, 5, 9.6 et 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, «la Charte»), est un acquis juridique démocratique fondamental au niveau européen dont l'objectif est de contribuer à la bonne gouvernance;
2. Estime que, dans l'intérêt de la promotion de la bonne gouvernance, la consultation des collectivités locales doit être un élément incontournable des processus politique et administratif, permettant de faire connaître en temps utile et de façon efficace la volonté des autorités locales face aux décisions des autorités centrales et/ou régionales;
3. Note avec satisfaction une tendance croissante des organes étatiques de consulter les collectivités locales de façon appropriée dans un grand nombre d'Etats d'Europe centrale et orientale dans le cadre de l'approfondissement des changements démocratiques dans ces pays;
4. Constate que, dans la majorité des Etats, les mécanismes de consultation des collectivités locales sont fondés sur des procédures légales ou sur une tradition bien ancrée dans les usages de la relation politique démocratique entre l'Etat et les communes;
5. Note que la consultation des collectivités locales est un principe général de droit dans plusieurs pays, mais que, dans la plupart des Etats, elle ne découle que d'une pratique coutumière;
6. Se félicite que le processus de consultation devienne progressivement une pièce maîtresse de la négociation politique entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, dans quelques Etats, le processus de consultation a évolué vers un système de négociation entre le gouvernement et les collectivités locales, en établissant de véritables accords institutionnels sur le développement de l'autonomie locale et l'application du principe de subsidiarité. Cette évolution a renforcé le rôle des collectivités locales dans le cadre de la gestion des affaires publiques et contribue au bon fonctionnement des institutions démocratiques;
7. Note, cependant, que la consultation reste encore trop souvent un mécanisme d'échange d'informations et de points de vue entre les représentants du gouvernement et

les représentants des collectivités locales, ne prenant que rarement la forme d'une vraie négociation politique;

8. Se félicite également que les associations nationales et régionales de collectivités locales jouent un rôle très important dans le processus de protection et de promotion de leurs intérêts communs et de dialogue institutionnel, que ce soit avec l'Etat ou avec les régions;
9. Regrette que, dans un certain nombre de pays du Caucase, il y ait encore un long chemin à parcourir avant que la consultation des collectivités locales s'effectue de façon régulière, dans un cadre institutionnel bien précis;
10. Estime que les collectivités locales doivent être consultées au cours du processus de décision sur toutes les questions qui touchent directement leurs intérêts, notamment les questions économiques et financières, l'aménagement du territoire, l'environnement, les questions européennes, le développement local, l'éducation et la culture;
11. Constate que, sauf dans le cas de l'Azerbaïdjan – l'exception qui mérite une attention particulière –, dans tous les Etats membres les collectivités locales sont plus ou moins consultées au cours du processus législatif sur les questions qui les concernent;
12. Relève que, dans les Etats où la consultation des collectivités locales est pratiquée par l'administration centrale (ou fédérale) ou régionale, trois matières font en règle générale l'objet d'un processus formel ou informel de consultation et/ou de participation des autorités locales: le financement des collectivités locales, les compétences des autorités locales et les modifications de leurs limites territoriales;
13. Constate que, en ce qui concerne le processus législatif, la planification et la prise de décision (article 4.6 de la Charte), la consultation des collectivités locales s'effectue normalement par l'intermédiaire de leurs associations représentatives aux niveaux national et régional (cependant, quand il s'agit de décisions concernant une collectivité locale particulière, c'est cette dernière qui est consultée);
14. Note que, en matière d'organisation territoriale, la règle est la consultation préalable des collectivités locales concernées (article 5 de la Charte);
15. Se félicite que ce principe soit adopté par la majorité des Etats, avec quelques exceptions;
16. Met en garde contre le défaut de consultation des collectivités locales et l'absence de règles objectives et obligatoires dans le processus de décision en matière financière, qui peuvent engendrer des systèmes informels dans lesquels un parti pris politique influence le financement des collectivités locales, les aides et les subventions étant attribuées de manière aléatoire, ce qui porte atteinte aux dispositions de la Charte;
17. Se félicite que tous les Etats reconnaissent aux collectivités locales le droit d'association au niveau national (article 10 de la Charte), c'est-à-dire le droit

d'adhérer à une association nationale et/ou régionale pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs;

18. Note que, à l'exception de quelques rares pays, la notion de «consultation appropriée» n'a pas encore fait l'objet d'une jurisprudence spéciale (nonobstant, on doit se rappeler la solide jurisprudence produite dans plusieurs pays sur les effets juridiques généraux de l'absence de consultation dans le cadre de la procédure administrative, ainsi que législative);

19. Recommande aux Etats membres:

a. d'inscrire dans la loi le droit de consultation des collectivités locales aux niveaux régional, national ou fédéral;

b. de faire évoluer la procédure de consultation vers un système de négociations entre le gouvernement et les associations nationales de collectivités locales;

c. d'institutionnaliser la position des associations nationales et/ou régionales de collectivités locales en tant que partenaires des autorités régionales, nationales ou fédérales dans le processus de consultation;

d. de créer un organisme permanent de consultation au sein duquel seraient représentées les autorités nationales et locales (ces dernières, par le biais de leur association nationale représentative);

e. de soutenir le développement des associations nationales et régionales de collectivités locales;

f. de reconnaître systématiquement dans la loi le droit des associations de collectivités locales d'adhérer à une association internationale de collectivités territoriales;

g. d'impliquer systématiquement, dans un cadre institutionnel établi de façon permanente, les collectivités locales en les consultant sur des questions aussi importantes que les compétences, la décentralisation fiscale et les ressources financières des communes, et de faire une évaluation périodique de l'efficacité de telles consultations;

20. Appelle en particulier:

a. les autorités arméniennes, azerbaïdjanaises, bulgares, chypriotes, danoises, estoniennes, finlandaises, françaises, grecques, islandaises, lettonnes, luxembourgeoises, maltaises, norvégiennes, roumaines, slovaques, suédoises, tchèques, turques, ukrainiennes et celles du Royaume-Uni à adopter des dispositions législatives spécifiques énonçant l'obligation générale de consulter les collectivités locales aux diverses étapes législatives;

b. les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à consulter les autorités locales à toutes les étapes en ce qui concerne les ressources financières qui leur sont allouées (article 9.6 de la Charte);

c. les autorités azerbaïdjanaises à accélérer le processus de création d'une association nationale de collectivités locales avec l'assistance du Conseil de l'Europe;

d. les autorités géorgiennes à soutenir le développement de l'association nationale nouvellement créée et d'en faire un partenaire institutionnel dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir document CPL (12) 5, projet de recommandation présenté par E. Calota (Roumanie, L, SOC), rapporteur).