

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

Original : anglais

CG-MON(2020)17-03prov
Diffusion restreinte
22 juin 2020

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Autriche

Rapporteurs :¹ Marc COOLS, Belgique (L, GILD)
Andrew DISMORE, Royaume-Uni (R, SOC/V/DP)

Avant-projet de recommandation	2
Projet d'exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport a été établi à la suite de la deuxième visite de suivi en Autriche depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 1987.

Il relève avec satisfaction la reconnaissance constitutionnelle et légale et la mise en œuvre importante du principe d'autonomie locale en Autriche, l'introduction des cours administratives des Länder afin de renforcer le fédéralisme autrichien, l'extension des compétences des associations de collectivités locales en matière de coopération et les réformes menées depuis 2011 afin de préciser la répartition des compétences entre les autorités de la Fédération, des Länder et des communes. L'adoption du Nouveau Programme gouvernemental visant notamment à régler les problèmes en suspens relevés dans le rapport est également saluée.

Toutefois, les rapporteurs soulignent qu'en Autriche, la répartition des compétences reste très complexe. Le pouvoir de lever des impôts des autorités infranationales reste faible et celles-ci dépendent largement des transferts intergouvernementaux. La législation pénale relative à la responsabilité des maires expose les élus locaux à une responsabilité individuelle disproportionnée qui, étant combinée avec des conditions sociales inadéquates, entraîne une vulnérabilité des maires et a pour conséquence de dissuader un large éventail de candidats potentiels de se présenter aux élections locales.

Ainsi, la recommandation invite les autorités autrichiennes, entre autres, à accorder aux Länder et aux municipalités une plus grande latitude pour fixer le taux et l'assiette de leurs recettes fiscales propres, à mettre la législation pénale concernant la responsabilité des maires en conformité avec le principe du libre exercice des mandats électifs et à améliorer les conditions sociales de l'exercice de fonctions des élus.

Elle appelle l'Autriche également à 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).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION

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, 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 2, 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 XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'Objectif 11 sur les Villes et communes durable et l'Objectif 16 sur la paix, la justice et des 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 302 (2011) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Autriche, adoptée le 24 mars 2011 ;

i. à l'exposé des motifs ci-annexé sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Autriche.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Autriche 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 23 septembre 1987, avec entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988 ; l'Autriche n'est pas liée par l'article 4, paragraphes 2, 3 et 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 11 de la Charte ;

b. l'Autriche n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

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 Autriche à la lumière de la Charte. Elle a confié à Marc COOLS, rapporteur sur la démocratie locale (Chambre des pouvoirs locaux, GILD), et Andrew DISMORE, rapporteur sur la démocratie régionale (Chambre des régions, SOC), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Autriche. La délégation a bénéficié de l'assistance de Mme Diana-Camelia Iancu, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

d. la visite de suivi s'est déroulée du 10 au 12 décembre 2019. 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 ;

e. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

- a. la reconnaissance constitutionnelle et légale et la mise en œuvre importante du principe d'autonomie locale en Autriche aux niveaux de la Fédération et des länder;
- b. les réformes menées depuis 2011 en Autriche afin de préciser la répartition des compétences entre les autorités de la Fédération, des länder et des communes ;
- c. l'introduction des cours administratives des länder afin de renforcer le fédéralisme autrichien ;
- d. l'extension dans la Constitution des compétences des associations de collectivités locales pour conclure, sur la base de la législation du land, des accords entre elles et exercer conjointement leurs fonctions, et pour créer - avec le consentement des länder concernés - des associations opérant au-delà les frontières du land;
- e. l'adoption du Nouveau Programme gouvernemental visant notamment à régler les problèmes en suspens relatifs au faible niveau d'autonomie budgétaire des länder et des communes, à adapter le droit pénal aux défis actuels (en particulier la section 153 du Code pénal autrichien) et à évaluer les compétences des villes, des communes et des associations de communes pour conclure des accords sur la base de l'article 15a de la Constitution fédérale.

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

- a. la persistance d'un faible niveau d'autonomie budgétaire des autorités infranationales et le fait qu'elles dépendent largement de transferts entre niveaux d'autorité. Cette situation réduit la viabilité financière des autorités infranationales et leur capacité à faire face à l'augmentation des coûts liés à l'exercice de leurs tâches (9.1-9.4) ;
- b. la législation pénale relative à la responsabilité des maires, qui expose les élus locaux à une responsabilité individuelle disproportionnée et paraît de ce fait incompatible avec le principe du libre exercice du mandat local (7.1). Combinée avec des conditions sociales inadéquates, elle entraîne une vulnérabilité des maires et dissuade un large éventail de candidats potentiels de se présenter aux élections locales ;
- c. la répartition déséquilibrée des compétences réglementaires exclusives, qui avantage les autorités fédérales et les länder, et le haut degré de complexité de la répartition des compétences, qui menace l'exercice de l'autonomie locale ;

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités autrichiennes à :

- a. étendre la capacité des länder et des communes en matière de levée d'impôts, en leur accordant une plus grande latitude pour fixer le taux et l'assiette de leurs recettes fiscales propres. Cela aura pour effet de renforcer l'autonomie budgétaire locale et de garantir la viabilité financière et la résilience à long terme des autorités infranationales ;
- b. modifier la législation pénale concernant la responsabilité des maires dans l'exercice de leurs fonctions, de manière à mettre cette législation en conformité avec le principe du libre exercice des mandats électifs, et améliorer les conditions sociales de l'exercice de fonctions électives ;
- c. simplifier et clarifier la répartition des compétences et, lors de l'élaboration de la législation pertinente, veiller à ne pas limiter inutilement les tâches et responsabilités des autorités locales dans le respect du principe de subsidiarité ;
- d. s'abstenir de toute surréglementation et veiller à ce que les modifications des compétences législatives des länder accordent une place suffisante à l'autonomie régionale ;
- e. modifier la Loi constitutionnelle fédérale afin de permettre aux associations de pouvoirs locaux de participer à l'élaboration des accords entre la Fédération et les länder sur toutes les questions qui les concernent ;

f. renforcer le soutien à la formation des personnels des collectivités locales, en particulier ceux des petites et moyennes communes, afin de renforcer leur capacité à assurer des services publics de haute qualité ;

g. ratifier les articles 4.2, 4.3 et 11 de la Charte puisqu'ils sont appliqués dans la pratique ;

h. 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).

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'Autriche, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

PROJET

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	7
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	10
2.2.	Statut de la capitale	12
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	13
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	14
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	15
3.1	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	15
3.2	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	17
3.3	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	19
3.4	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	23
3.5	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	24
3.6	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	25
3.7	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	28
3.8	Article 9 : Ressources financières	31
3.9	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	38
3.10	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	39
4.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	40
4.1	Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale	40
4.2	Cadre constitutionnel de la démocratie régionale	41
4.3	Organisation interne	41
4.4	Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale	43
5.	AUTRES QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	49
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	50
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Autriche	52

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

1. Aux termes de l'article 1, paragraphe 2, 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 d'Autriche (ci-après : l'Autriche) est devenue le quinzième État membre du Conseil de l'Europe le 16 avril 1956. L'Autriche a signé la Charte le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 23 septembre 1987. L'Autriche, où la Charte est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988, a déclaré être liée uniquement par les articles et paragraphes suivants : article 2, article 3 (paragraphes 1 et 2), article 4 (paragraphes 1, 4 et 6), article 5, article 6 (paragraphes 1 et 2), article 7 (paragraphes 1 et 3), article 8 (paragraphes 1 et 3), article 9 et article 10. Cette déclaration était conforme aux dispositions de l'article 12, paragraphe 2, de la Charte.

3. L'Autriche a également signé et ratifié les documents suivants liés au domaine de la démocratie locale et régionale :

- i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STE n° 106 (ratification le 18 octobre 1982) ;
- ii. le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STE n° 159 (ratification le 17 mars 2004) ;
- iii. le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales STE n° 169 (ratification le 22 septembre 2006).

4. Cependant, l'Autriche n'a pas signé ni ratifié les documents suivants liés au domaine de la démocratie locale et régionale :

- i. la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ;
- ii. 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) ;
- iii. le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

5. Le premier exercice de suivi consécutif à la ratification de la Charte par l'Autriche a été organisé en 2010. Le rapport sur « La démocratie locale et régionale en Autriche »² saluait la situation de la démocratie locale comme étant dans l'ensemble conforme à la Charte et recommandait que le Gouvernement autrichien entreprenne une réforme institutionnelle globale du système fédéral, afin de clarifier les compétences et de renforcer les collectivités locales sur le plan financier. Le rapport prônait aussi une meilleure représentation des femmes aux niveaux local et régional et recommandait que les autorités autrichiennes signent et ratifient le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (SCTE n° 207).

6. Le présent rapport fait suite à la deuxième visite de suivi en Autriche. Il a été préparé pour le Congrès par M. Marc COOLS, rapporteur sur la démocratie locale (Chambre des pouvoirs locaux, GILD) et M. Andrew DISMORE, rapporteur sur la démocratie régionale (Chambre des régions, SOC/V/DP), qui étaient accompagnés par le Secrétariat du Congrès et ont bénéficié de l'assistance de Mme Diana-Camelia Iancu, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'ils souhaitent remercier pour son assistance à la préparation du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

7. Lors de la visite de suivi organisée en décembre 2019, la délégation a rencontré les membres de la Délégation nationale autrichienne du Congrès, de l'Association des villes d'Autriche, de l'Association des communes d'Autriche, les autorités de Vienne, Graz et Raaba-Grambach, ainsi que le Président du Conseil fédéral et la Présidente de la Cour des comptes de l'Autriche, des membres de la direction de la Chancellerie fédérale, du ministère fédéral de l'Intérieur, du ministère fédéral des Finances, de la Cour constitutionnelle, du Bureau de l'Ombudsman, de la Cour des comptes de Styrie et des autorités du land de Styrie. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

² Le Rapport (CG 20)8 / 3 mars 2011), établi par Irene Loizidou (Chypre, R, PPE/DC) et Marc Cools (Belgique, L, GILD), est disponible en ligne : <https://rm.coe.int/090000168071aca8>.

8. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs pour les informations qu'ils ont fournies à la délégation pendant la visite.

9. Conformément à l'article 79 des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été envoyé, le 18 mai 2020, à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite, pour commentaires et précisions ou corrections éventuelles (ci-après « la procédure de consultation »). Le présent rapport s'appuie sur les commentaires reçus, que les corapporteurs ont examinés avant de soumettre le rapport à la commission de suivi pour approbation.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

10. Les experts en sciences politiques considèrent communément que l'Autriche offre un bon exemple d'une démocratie consociative³ : le territoire fédéral est souvent dirigé par une vaste coalition⁴, la proportionnalité est la norme principale en matière de représentation politique, de nomination dans la fonction publique et d'allocation de fonds publics, et les minorités disposent d'un droit de veto pour la protection de leurs intérêts essentiels. Différents niveaux de gouvernance se partagent le pouvoir et interagissent avec de multiples acteurs et intérêts afin de consolider la bonne gouvernance.

11. Du point de vue des juristes⁵, l'Autriche présente un intéressant modèle de fédéralisme centralisé, où une Fédération (*Bund*) joue un rôle dominant tandis que les autorités des *länder* et des communes ont un rôle plus secondaire. Dotée de plusieurs instruments de coopération horizontale et verticale (par exemple la Conférence des gouverneurs de land – *Landeshauptleutekonferenz* ou la Conférence autrichienne sur la planification – *Österreichische Raumordnungskonferenz*), l'Autriche « fonctionne comme un régime fédéral négocié »⁶.

12. Le droit constitutionnel autrichien est relativement fragmenté : il se compose d'un document central, la Loi constitutionnelle fédérale de 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*, ci-après B-VG)⁷, et de

3 Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. 21, no.2, pp. 207-225 ; Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven : Yale University Press ; Daalder, Hans. 1974. "The Consociational Democracy Theme", *World Politics*, vol.26, issue 4, pp.604-621 ; Barry, Brian. 1975. "The Consociational Model and Its Dangers". *European Journal of Political Research*, vol. 3, issue 4, pp. 393-412 ; Vatter, Adrian ; Stadelmann-Steffen Isabelle. 2013. "Subnational Patterns of Democracy in Austria, Germany and Switzerland", *West European Politics*, vol. 36, issue 1, pp. 71-96 ; Boogards, Matthijs ; Helms, Ludger ; Lijphart, Arend. 2019. "The Importance of Consociationalism for the Twenty-First Century Politics and Political Science", *Swiss Political Science Review*, vol. 25, issue 4, pp.341-356 ; Kelly, Brigid Brooks. 2019. *Power-Sharing and Consociational Theory*, Cham: Palgrave Macmillan.

4 Jusque récemment, la coalition au pouvoir était constituée du SPÖ – *Sozialdemokratische Partei Österreich* (Parti social-démocrate autrichien) et de l'ÖVP – *Österreichische Volkspartei* (Parti populaire autrichien), accompagnée d'un partenariat social entre les représentants des travailleurs et des employeurs.

5 Bussjäger, Peter. 2010. "Between Europeanisation, Unitarism and Autonomy. Remarks on the Current Situation of Federalism in Austria", *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, no.10, pp. 11-34; Stelzer, Manfred. 2011. *The Constitution of the Republic of Austria. A Contextual Analysis*. Hart Publishing, Oxford; Gamper, Anna. 2012. "Local Government in Austria", in: Angel – Manuel Moreno (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, National Institute of Public Administration Spain, Madrid, pp. 23-44.

Bussjäger Peter. 2012, "Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria" in: Michael Burgess and Alan G. Tarr (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, pp.88-106; Bussjäger, Peter; Schramek, Christoph; Jöhler, Mirella. 2018. "Federalism and Recent Political Dynamics in Austria". *Journal of Self-Government*, vol. 28, pp. 74-100.

6 Bussjäger, Peter. 2015. "Austria's Cooperative Federalism", in: Günther Bischof et Ferdinand Karhofer (éds.), *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, Contemporary Austrian Studies, vol. 24, UNO Press, pp.11-33.

7 Le texte a été adopté en 1930 et amendé en de multiples occasions (une liste exhaustive des amendements est disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138>). Dans le présent rapport, la traduction officielle anglaise de la Constitution fédérale a été utilisée (disponible en ligne à l'adresse : https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html) ; pour les amendements de 2014-2019, les rapporteurs se sont appuyés sur une traduction non officielle. On trouvera une liste importante de traductions officielles anglaises de textes législatifs autrichiens à l'adresse : <https://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=ErV>

plusieurs autres textes, tels que les lois constitutionnelles « ordinaires », les traités internationaux (de rang constitutionnel) et les « dispositions constitutionnelles » contenues dans des lois ordinaires (qui ont le rang de textes constitutionnels et sont votées selon le quorum constitutionnel)⁸.

13. Aux termes de l'article 44.1 B-VG, l'adoption des lois constitutionnelles et des dispositions constitutionnelles contenues dans des lois ordinaires par le Conseil national (*Nationalrat*) requiert la présence de la moitié au moins de ses membres et une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. De plus, les lois constitutionnelles et les dispositions constitutionnelles contenues dans des lois ordinaires restreignant la compétence législative ou exécutive des *länder* requièrent le consentement du Conseil fédéral (*Bundesrat*), lequel doit être accordé en présence de la moitié au moins de ses membres et par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 44.2 B-VG). La révision intégrale de la Constitution fédérale requiert, en outre, une consultation de la population fédérale lors d'un référendum (*Volksabstimmung*) (article 44.3 B-VG) et une majorité absolue des votes exprimés (article 45 B-VG). La révision partielle de la Constitution fédérale ne nécessite un référendum que si un tiers des membres du Conseil national ou du Conseil fédéral l'exigent (article 44.3 et 42 B-VG)⁹.

14. Historiquement, les *länder* ont joué un rôle important dans la formation de l'Autriche, après la dissolution de la monarchie austro-hongroise en 1918. Sept des neuf *länder* actuels ont participé à l'élaboration de la Constitution fédérale¹⁰ et, conjointement avec le gouvernement central basé à Vienne, ont convenu que la nouvelle République serait une fédération. Par la suite, en 1945, après la seconde guerre mondiale, tandis que la « Constitution provisoire » prévoyait un État unitaire autrichien, les *länder* ont une nouvelle fois défendu l'idée d'une fédération.

15. Aujourd'hui, le chapitre 1 de la B-VG décrit l'Autriche comme étant une République démocratique et un État fédéral, formé de neuf *länder* autonomes : le Burgenland, la Carinthie (*Kärnten*), la Basse-Autriche (*Niederösterreich*), la Haute-Autriche (*Oberösterreich*), Salzbourg, la Styrie (*Steiermark*), le Tyrol (*Tirol*), le Vorarlberg et Vienne (*Wien*). Les plus hauts organes exécutifs en Autriche sont le Président fédéral (*Bundespräsident*), les ministres (*Bundesminister*) et les secrétaires d'État (*Staatssekretäre*) fédéraux et les membres des gouvernements de *land* (*Landesregierungen*) (article 19.1 B-VG).

8 Le terme général de « lois constitutionnelles fédérales » inclut notamment les textes suivants : la loi sur la protection des droits domestiques (*Gesetz zum Schutze des Hausrechts*, *RGBl. n° 88/1862*), la loi fondamentale sur les droits généraux des ressortissants (*Staatsgrundgesetz – StGG*, *RGBl. n° 142/1867*), la Résolution sur l'Assemblée nationale provisoire (*Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung über die Aufhebung der Zensur*, *StGBI. n° 3/1918*), la loi de 1947 sur l'interdiction du national-socialisme (*Verbotsgesetz 1947*, *StGBI. n° 13/1945*), la loi sur la neutralité (*Neutralitätsgesetz*, *BGBI. n° 211/1955*), la loi constitutionnelle fédérale sur l'élimination de la discrimination raciale (*Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung*, *BGBI. n° 390/1973*), la loi constitutionnelle fédérale du 10 juillet 1974 sur la garantie de l'indépendance de la radiodiffusion (*Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks*, *BGBI. n° 396/1974*), la loi portant limitation des émoluments des hauts responsables (*Begrenzung von Bezügen oberster Organe*, *BGBI. n° 281/1987*), la loi sur les libertés individuelles (*Schutz der persönlichen Freiheit*, *BGBI. n° 684/1988*), la loi constitutionnelle fédérale sur l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne (*Beitritt Österreichs zur Europäischen Union*, *BGBI. n° 744/1994*), la loi portant limitation des émoluments des titulaires de fonctions publiques (*Bezügebegrenzung-BVG (Bezügebegrenzungsgesetz)*, *BGBI. I n° 64/1997*), la loi constitutionnelle fédérale pour une Autriche sans nucléaire (*Atomfreies Österreich*, *BGBI. n° 149/1999*), la loi constitutionnelle fédérale sur la coopération et le financement des médias (*BVG Medienkooperation und Medienförderung*, *BGBI. I n° 125/2011*), la loi constitutionnelle fédérale sur les droits de l'enfant (*Rechte von Kindern*, *BGBI. I n° 4/2011*) et la loi constitutionnelle fédérale sur le développement durable, la protection des animaux, la protection générale de l'environnement, la sécurité de l'eau et de l'alimentation et la recherche (*Nachhaltigkeit, Tierschutz, umfassender Umweltschutz, Sicherstellung der Wasser und Lebensmittelversorgung und Forschung*, *BGBI. I n° 111/2013*). Les traductions anglaises des textes susmentionnés ont été fournies par le Système d'information juridique de la République d'Autriche (RIS - *Rechtsinformationssystem des Bundes*). Elles sont disponibles en ligne à l'adresse : www.ris.bka.gv.at. Pour plus de détails, voir : Lachmayer, Konrad 2019. "The Constitution of Austria in International Constitutional Networks: Pluralism, Networks and Diversity", in Anneli Albi, Samo Bardutzky, *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law (National Reports)*, Springer Open, pp.1271-1322.

9 Pour plus d'informations, voir : loi de 1972 sur les référendums (*Volksabstimmungsgesetz 1972 – VabstG*). Pour une étude comparative du référendum (*volksabstimmung*) et de la consultation populaire (*volkbefragung*), veuillez consulter la page web officielle du ministère fédéral de l'Intérieur : <https://www.bmi.gv.at/410/Volksabstimmungsgesetz.aspx>, janvier 2020).

10 Bussjäger, Peter et al. 2018, *op.cit.* (voir la note 5 ci-dessus).

16. Le pouvoir législatif fédéral est exercé par le Conseil national (*Nationalrat*) conjointement avec le Conseil fédéral (*Bundesrat*) (article 24 B-VG). Le Conseil national est élu au scrutin proportionnel sur la base du suffrage égal, direct, individuel, libre et secret, par les hommes et les femmes âgés de seize ans ou plus au jour du scrutin (article 25.1). Le mandat du Conseil national est de cinq ans, à compter du jour où il se réunit pour la première fois, mais prend fin dans tous les cas le jour où le Conseil national nouvellement élu se réunit (article 27.1). Le Conseil national élit le/la Président(e) et les deuxième et troisième Président(e)s parmi ses membres (article 30.1).

17. Les *länder* sont représentés au Conseil fédéral en proportion de leurs populations respectives (article 34.1 B-VG). La plus forte représentation est de douze membres, tandis que chaque land est représenté par au moins trois membres (article 34.2 B-VG). Les membres du Conseil fédéral et leurs suppléants sont élus par le Parlement du land conformément au principe de la représentation proportionnelle. Cependant, un siège au moins doit être attribué au parti ayant le deuxième plus grand nombre d'élus au Parlement du land ou, si plusieurs partis sont dans ce cas, au parti arrivé deuxième en nombre de voix lors de la dernière élection du Parlement du land. Les membres du Conseil fédéral ne sont pas nécessairement membres du Parlement de land qui les désigne, mais doivent y être éligibles (article 35.1 et 2 B-VG).

18. Le Président fédéral est élu par la population fédérale pour un mandat de six ans (article 60.1 B-VG). Le Chancelier fédéral (*Bundeskanzler*), le Vice-Chancelier et les autres ministres fédéraux sont en charge des plus hautes responsabilités administratives de la Fédération dans la mesure où celles-ci ne sont pas assignées au Président fédéral (article 69.1 B-VG). Aux termes de l'article 142 B-VG, les membres du Gouvernement fédéral sont responsables devant le Conseil national (article 76 B-VG).

19. Le Panorama des administrations publiques 2019 de l'OCDE¹¹ indique que l'Autriche se classe au premier rang des pays de l'OCDE en termes d'accessibilité des données publiques (avec un score de 0,97 sur une échelle de 0 à 1). L'Autriche figure par ailleurs parmi les États de l'OCDE les plus performants concernant l'offre de soins de santé de proximité et, en 2018, se classait au sixième rang (sur 36 pays de l'OCDE) en termes de rapport entre le taux d'imposition et le PIB (avec un ratio de 42,2 % là où la moyenne de l'OCDE est à 34,3 %)¹². D'après l'indicateur des services aux citoyens (2018), 49 % des citoyens autrichiens expriment leur confiance/satisfaction vis-à-vis du pouvoir national (au lieu de 45 % en moyenne dans les pays de l'OCDE), 70 % vis-à-vis du système judiciaire (56 % en moyenne dans l'OCDE) et 71 % vis-à-vis du système éducatif (66 % en moyenne dans l'OCDE).

20. Dans l'Union européenne, l'Autriche est l'un des pays ayant le plus de résidents étrangers (après le Luxembourg, Chypre, la Lettonie et l'Estonie). Au total, 48,8 % des étrangers présents en Autriche sont des ressortissants de l'Union européenne. Les trois communautés d'étrangers européens les plus importantes sont les Serbes (118 000), les Turcs (117 000) et les citoyens de Bosnie-Herzégovine (95 000). La communauté des citoyens non européens d'Autriche compte 180 000 Asiatiques (hors Turquie et Chypre), environ 36 000 Africains et quelque 21 000 ressortissants d'un pays d'Amérique et 1 500 d'Australie ou d'Océanie¹³. Aux termes de l'article 8 B-VG, « La République (Fédération, *länder* et communes) reconnaît sa pluralité linguistique et culturelle trouvant son origine et son expression dans les groupes ethniques autochtones. La langue, la culture, l'existence et la préservation de ces groupes ethniques doivent être respectées, protégées et soutenues ».

21. D'une manière générale, la nationalité autrichienne est requise pour jouir du droit de vote et d'éligibilité. Cependant, depuis l'adhésion à l'Union européenne (en 1995), les citoyens européens vivant en Autriche peuvent aussi participer aux élections européennes et municipales. Les électeurs – hommes (depuis 1907) et femmes (depuis 1918) – peuvent participer aux élections de portée nationale (Conseil national, élections européennes et élections présidentielles), ainsi qu'aux

11 La Fiche d'information sur l'Autriche 2019 peut être consultée (en anglais) à l'adresse : <http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-austria.pdf>. Pour plus de données sur l'Autriche, voir : <http://www.oecd.org/fr/autriche/>.

12 *Revenue Statistics 2019 – Austria*, disponible en ligne : <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-austria.pdf>.

13 Statistiques autrichiennes, 2018. *Austria. Data. Figures. Facts*. Vienne, disponible en ligne : https://eu2018.statistik.at/fileadmin/euratspraesidentschaft/downloads/austria_data_figures_facts.pdf

élections organisées à l'échelle des länder (élections du Parlement du land, élections des conseils municipaux et des maires, le cas échéant)¹⁴.

22. Aux termes de l'article 1 de la loi fédérale sur le financement des partis politiques (*Parteiengesetz 2012 – PartG*) ayant le rang d'une disposition constitutionnelle, l'existence et la diversité des partis politiques sont des éléments clés de l'ordre démocratique autrichien. L'Autriche compte actuellement plus d'un millier de partis politiques enregistrés¹⁵. Les partis politiques de premier plan sont les suivants : le Parti populaire autrichien (*Österreichische Volkspartei*, ci-après : ÖVP), le Parti social-démocrate d'Autriche (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, ci-après : SPÖ), le Parti de la liberté d'Autriche (*Freiheitliche Partei Österreichs*, ci-après : FPÖ), Les Verts – l'Alternative verte (*Die Grünen – Die Grüne Alternative*, ci-après : GRÜNE) et La Nouvelle Autriche et le Forum libéral (*NEOS – Das neue Österreich*, ci-après : NEOS).

23. Les dernières élections à la Présidence fédérale se sont tenues le 4 décembre 2016, avec une participation de 74,2 % (au second tour). Elles ont vu l'élection d'Alexander Van Der Bellen (membre du parti GRÜNE)¹⁶. Les dernières élections du Conseil national se sont tenues le 29 septembre 2019, avec une participation de 75,5 %. Depuis 2019, la composition du Conseil national est la suivante : ÖVP – 37,5 % (71 sièges) ; SPÖ – 21,2 % (40 sièges) ; FPÖ – 16,2 % (31 sièges) ; GRÜNE – 13,9 % (26 sièges) ; NEOS – 8,1 % (15 sièges). En janvier 2020, un nouveau gouvernement de coalition a été formé entre l'ÖVP (11 ministères) et les GRÜNE - *Die Grünen - Die Grüne Alternative* (Les Verts – L'Alternative verte) (5 ministères), conduite par Sebastian Kurz (ÖVP) en tant que chancelier et Werner Kogler (GRÜNE) en tant que vice-chancelier¹⁷.

24. Le Programme du nouveau gouvernement (*Aus Verantwortung für Österreich 2020-2024*)¹⁸ définit plusieurs priorités dont les rapporteurs considèrent qu'elles sont pertinentes pour le présent rapport : a) examiner une réforme de la fiscalité locale concernant les structures, l'efficacité et l'évaluation ; la possibilité de renforcer l'autonomie fiscale des länder et des communes est étudiée ; b) renforcer la part de financement des communes ; c) évaluer le pouvoir constitutionnel des villes, des communes et des associations de communes de conclure des accords sur la base de l'article 15a B-VG ; d) accroître l'efficacité et la transparence des accords conclus sur la base de l'article 15a B-VG entre la Fédération, les länder et les communes ; e) accroître l'efficacité et la qualité de la coopération intercommunale (suppression de la TVA) ; f) simplifier et promouvoir la coopération intercommunale ; g) renforcer la contribution propre du financement des communes ; h) adapter le droit pénal aux défis actuels (y compris l'évaluation et l'examen du Code pénal autrichien, article 153 – *Untreue (Strafgesetzbuch – StGB)*).

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

25. La Constitution fédérale décrit les « communes » (*Gemeinden*) comme étant des « collectivités locales » (*Ortsgemeinden*) (article 115 B-VG). Aux termes de l'article 115, sauf lorsque la compétence fédérale est expressément définie, les länder adoptent des textes législatifs ayant trait aux communes dans le respect des principes inclus dans la section 6 : auto-administration (*Selbstverwaltung*).

26. La Constitution fédérale et celles des länder considèrent la commune comme une entité juridique jouissant d'une autonomie. Elles reconnaissent aussi l'indépendance économique des communes, puisqu'elles disposent que les communes sont habilitées, dans les limites de la législation fédérale et des länder, de posséder des biens de toute sorte, d'en acquérir et de s'en séparer librement, de gérer des entreprises économiques, d'administrer leurs budgets de manière indépendante dans le cadre de la constitution financière et de lever des impôts (article 116.1 et 2 B-VG).

27. De plus, la B-VG donne aux communes de plus de 20 000 habitants le droit de disposer de leur propre charte (*Statut*). Si cette demande ne compromet pas les intérêts du land, et si le Gouvernement fédéral y consent, ces communes peuvent devenir des villes statutaires (*Stadtrecht*). En cette qualité,

14 Ministère fédéral de l'Intérieur, 2019, https://www.bmi.gv.at/412_english/

15 Parlement autrichien, 2019, données disponibles en ligne :

<https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PK/PP/index.shtml>

16 Ministère autrichien de l'Intérieur, 2019, données disponibles en ligne : <http://wahl16.bmi.gv.at/>

17 Ministère autrichien de l'Intérieur, 2019, données disponibles en ligne : <https://wahl19.bmi.gv.at/>

18 Document disponible en ligne :

https://www.wienerzeitung.at/em_daten/wzo/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf

elles assumeront à la fois les responsabilités d'administration municipale et les responsabilités liées à l'administration d'un district (article 116.3 B-VG). Il y a actuellement quinze villes statutaires en Autriche : Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems an der Donau, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels, Vienne et Wiener Neustadt.

28. Aux termes de l'article 115.3 B-VG, l'Association des villes d'Autriche (*Der Österreichische Städtebund*¹⁹) et l'Association des communes d'Autriche (*Österreichischer Gemeindebund*²⁰) ont compétence pour représenter les intérêts des communes d'Autriche. Selon l'article 23d B-VG, la Fédération doit informer les communes sans délai de tout projet relevant du cadre de l'Union européenne et touchant à leur domaine de compétence ou à leurs autres intérêts importants. Leur représentation incombe aux deux associations présentées ci-dessus.

29. Fondée en 1915, l'Association des villes d'Autriche compte 255 membres, dont toutes les villes de plus de 10 000 habitants. Elle a pour tâche principale de représenter les intérêts des collectivités locales lors des négociations sur la répartition des recettes budgétaires et des droits d'imposition entre la Fédération, le land et les collectivités locales.

30. L'Autriche compte 2 095 communes²¹, dont 2 084 sont membres de l'Association des communes d'Autriche. Celle-ci rassemble dix associations de land : l'Association des communes du Burgenland (*Burgenländischer Gemeindebund*), l'Association des représentants de communes sociales-démocrates du Burgenland (*Verband sozialdemokratischer Gemeindevertreter im Burgenland*), l'Association des communes de Carinthie (*Kärntner Gemeindebund*), l'Association des communes de Basse-Autriche (*Niederösterreichischer Gemeindebund*), l'Association des représentants de communes sociales-démocrates de Basse-Autriche (*Verband sozialdemokratischer GemeindevertreterInnen in Niederösterreich*), l'Association des communes de Haute-Autriche (*Oberösterreichischer Gemeindebund*), l'Association des communes de Salzburg (*Salzburger Gemeindeverband*), l'Association des communes de Styrie (*Gemeindebund Steiermark*), l'Association des communes du Tyrol (*Tiroler Gemeindeverband*) et l'Association des communes de Vorarlberg (*Vorarlberger Gemeindeverband*).

31. Les communes autrichiennes sont relativement petites et la plupart sont des collectivités rurales (Tableau 1).

Population / Länder	Jusqu'à 100	101 - 500	501 - 1 000	1 001 - 2 500	2 501 - 5 000	5 001 - 10 000	10 001 - 20 000	20 001 - 50 000	Plus de 50 000	Total
Burgenland	1	16	41	86	22	4	1	0	0	171
Carinthie	0	0	12	70	30	12	5	1	2	132
Basse-Autriche	1	19	88	288	113	39	18	6	1	373
Haute-Autriche	0	10	78	203	99	35	8	3	2	438
Salzbourg	0	7	15	34	42	14	5	1	1	119
Styrie	0	2	14	139	85	32	12	2	1	286
Tyrol	4	33	59	110	50	16	6	0	1	279
Vorarlberg	0	16	18	29	16	8	5	4	0	96
Total	6	103	325	959	459	159	60	17	8	2 095

Tableau 1 : Taille des communes autrichiennes selon le land²²

19 Page web officielle : <https://www.staedtebund.gv.at/>

20 Page web officielle : <https://gemeindebund.at/>

21 Depuis 2015, du fait de plusieurs réformes structurelles des communes du pays, leur nombre a diminué : de 2 354 à 2 100 le 1er janvier 2015 ; de 2 100 à 2 098 le 1er janvier 2018 ; de 2 098 à 2 096 le 1er janvier 2019 ; de 2 096 à 2 095 le 1er janvier 2020. Source : Österreichischer Gemeindebund, 2020 (<https://gemeindebund.at/struktur-der-gemeinden/>).

22 Source : Österreichischer Gemeindebund, 2019, disponible en ligne à l'adresse : <https://gemeindebund.at/struktur-der-gemeinden/>

32. Depuis 2011, plusieurs amendements ont été apportés à la Constitution fédérale, parmi lesquels :
- i. la loi portant amendement des droits électoraux (*Wahlrechtsänderungsgesetz 2011*)²³ ;
 - ii. la loi de réforme de l'allocation de soins (*Pflegegeldreformgesetz 2012*)²⁴ ;
 - iii. la loi d'application du Protocole optionnel à la Convention contre la torture (*OPCAT-Durchführungsgesetz*)²⁵ ;
 - iv. la loi d'introduction des initiatives citoyennes européennes (*Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz - EBIG-Einführungsgesetz*)²⁶ ;
 - v. la loi constitutionnelle fédérale portant restructuration des autorités de sécurité (*BVG Sicherheitsbehörden -Neustrukturierung 2012*)²⁷ ;
 - vi. l'amendement sur la juridiction administrative (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*)²⁸ ;
 - vii. la loi fédérale portant amendement de la loi constitutionnelle fédérale et de la loi de stabilisation de la balance des paiements – amendement accompagnant le Mécanisme européen de stabilité (*ESM-Begleitnovelle*)²⁹ ;
 - viii. la loi de réforme administrative – autorités scolaires (*Schulbehörden – Verwaltungsreformgesetz*)³⁰ ;
 - ix. la loi sur l'éducation de la jeunesse (*Jugendausbildungsgesetz*)³¹ ;
 - x. la loi portant amendement des droits électoraux (*Wahlrechtsänderungsgesetz 2017*)³² ;
 - xi. la loi de réforme de l'éducation (*Bildungsreformgesetz 2017*)³³.

33. La création des tribunaux administratifs de land (voir le paragraphe 148) revêt une importance particulière. Lorsque les changements proposés ont été présentés au Conseil fédéral pour opinion, les participants au débat y ont vu un moyen de renforcer le fédéralisme autrichien, de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme et de supprimer des lourdeurs administratives³⁴.

34. Conformément à l'article 116a B-VG, tel que révisé en 2011³⁵, les communes peuvent s'accorder pour former des associations municipales. De tels accords doivent être sanctionnés par l'autorité de contrôle.

2.2. Statut de la capitale

35. Depuis le 1^{er} janvier 1922, Vienne est l'un des neuf länder fédérés autonomes d'Autriche. La Ville de Vienne a une place spécifique en Autriche du fait qu'elle est la capitale fédérale (siège des plus hautes autorités du pays), un land fédéré et une commune dotée du statut juridique de Ville statutaire

23 BGBl. I n° 43/2011, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_43/BGBLA_2011_I_43.html

24 BGBl. I n° 58/2011, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_58/BGBLA_2011_I_58.html

25 BGBl. I n° 1/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_1/BGBLA_2012_I_1.html

26 BGBl. I n° 12/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_12/BGBLA_2012_I_12.html

27 BGBl. I n° 49/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_49/BGBLA_2012_I_49.html

28 BGBl. I n° 51/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_51/BGBLA_2012_I_51.html

29 BGBl. I n° 65/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_65/BGBLA_2012_I_65.html

30 BGBl. I n° 164/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2013_I_164/BGBLA_2013_I_164.html

31 BGBl. I No.62/2016, disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009604>

32 BGBl. I n° 106/2016, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_I_106/BGBLA_2016_I_106.html

33 BGBl. I No.138/2017, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_138/BGBLA_2017_I_138.html

34 Pour plus d'informations, veuillez consulter :

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/BRSITZ/BRSITZ_00809/fnameorig_270812.html#Seite_0037.html

35 Amendement visant à renforcer les droits des communes, BGBl. I n° 60/2011, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_60/BGBLA_2011_I_60.html

(article 5 B-VG et article 1 de la Constitution de la capitale fédérale Vienne – *Wiener Stadtverfassung* 1968, ci-après : WStV)³⁶.

36. Aux termes de l'article 8 WStV, la structure de gouvernance de Vienne se compose des organes suivants : le Conseil (*Gemeinderat*), le Sénat local (*Stadtsenat*), le maire (*Bürgermeister*), les conseillers locaux principaux (*Amtsführenden stadträte*), les conseils municipaux (*Gemeinderatsausschüsse*), les commissions du conseil municipal (*Kommissionen des Gemeinderates*), la commission d'enquête du conseil municipal (*Untersuchungskommission des Gemeinderates*), les représentants des arrondissements (*Bezirksvertretungen*), les chefs d'arrondissement (*Bezirksvorsteher*), les commissions d'arrondissement, le magistrat et une Chambre des comptes de la ville.

37. Le Conseil est composé de cent membres, élus au suffrage direct (article 10 WStV) pour un mandat de cinq ans (article 13 WStV). Le Conseil élit le maire (article 31 WStV). Aux termes de l'article 22 WStV, les réunions du Conseil sont publiques et, si cela est possible techniquement, peuvent être retransmises en direct sur internet et enregistrées, dans quel cas elles peuvent rester accessibles au public sur internet (paragraphe 1a). L'article 18 WStV réglemente les clubs du Conseil (*Klubs des Gemeinderates*) : trois membres ou plus du Conseil, ayant fait campagne dans le même parti, ont le droit de former un club, doté d'un président. Le président du Conseil et les présidents de club forment la conférence présidentielle (*Präsidialkonferenz des Gemeinderates*), organe consultatif chargé de soutenir le président du Conseil dans ses fonctions d'administration. Chaque fois que possible, les recommandations de la conférence présidentielle doivent être adoptées par accord mutuel (article 24 WStV).

38. Les partis politiques représentés au Conseil peuvent être représentés au Sénat local en fonction de leur effectif. Le nombre des sénateurs locaux est compris entre neuf et quinze (article 34 WStV).

39. Les articles 61 et 61a de la WStV réglementent le conseil d'arrondissement, dont les membres sont élus pour un mandat de cinq ans au scrutin direct, secret, individuel et proportionnel, par toutes les personnes habilitées à voter à l'élection des conseils d'arrondissement en vertu du code électoral municipal de Vienne (1996). Les réunions du conseil d'arrondissement sont publiques.

40. Le statut spécial de Vienne est également reconnu dans les articles 113 et 114 de la WStV, qui doivent être lus conjointement avec les articles 108-109 et 112 B-VG. Le Conseil de Vienne est simultanément le Parlement du land de Vienne (*Landtag für Wien*), et ses commissions sont des commissions parlementaires. Le maire de Vienne est aussi le gouverneur du land (*Landeshauptmann*), le Sénat local est aussi le gouvernement du land (*Landesregierung*) et la Chambre des comptes de la ville de Vienne est aussi celle du land.

41. À Vienne, les résultats finaux des élections municipales de 2015 ont été les suivants³⁷ : 39,6 % SPÖ, 30,8 % FPÖ, 11,84 % GRÜNE, 9,2 % ÖVP et 6,2 % NEOS ; ils se sont traduits par la composition suivante du Parlement du land et du Conseil de la ville : SPÖ – 44 sièges, FPÖ – 34 sièges, GRÜNE – 10 sièges, ÖVP – 7 sièges et NEOS – 5 sièges.

42. En 2018, les dépenses totales de la Ville de Vienne ont été de 14,00 milliards EUR et ses investissements totaux de 2,23 milliards EUR³⁸.

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

43. L'Autriche a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1987 et, après son approbation par le Parlement, la Charte est parue au Journal officiel fédéral (BGBl 1988/357). La Charte a donc été incorporée dans l'ordre juridique autrichien.

44. Le Rapport de la commission constitutionnelle sur la Charte européenne de l'autonomie locale, incluant la Déclaration de la République d'Autriche au titre de l'article 12.2 (1987) indiquait ce qui suit : « les dispositions de la convention reconnues comme étant contraignantes pour l'Autriche sont déjà présentes dans la loi constitutionnelle autrichienne ; la Charte ne modifie pas la Constitution et n'y ajoute

³⁶ Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000308>.

³⁷ Source : site web officiel de la Ville de Vienne : <https://www.wien.gv.at/english/NET-EN/GR151/GR151-109.html>

³⁸ Voir note 46.

aucun élément. Cependant, la Charte, indépendamment du fait que ses dispositions sont pour l'essentiel respectées dans le droit municipal en vigueur, doit être considérée comme apportant des éléments supplémentaires à la législation, et requiert par conséquent l'approbation du Conseil national »³⁹. Ce dernier a considéré que la Charte, pour entrer en vigueur, nécessitait d'apporter des modifications spécifiques à la législation interne⁴⁰.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

45. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté en 2011 sa première Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Autriche depuis la ratification de la Charte de l'autonomie locale⁴¹. Le Congrès y notait avec satisfaction que les collectivités locales autrichiennes reçoivent leurs compétences de la fédération et/ou des länder, selon un système qui reflète le principe de subsidiarité et qui est globalement conforme aux normes énoncées dans la Charte.

46. Le Congrès invitait les autorités autrichiennes à :

- i. envisager une réforme institutionnelle générale du système fédéral autrichien, portant notamment sur la composition et les fonctions du Conseil fédéral, afin qu'il soit mieux adapté à la défense des intérêts des länder, sur la transformation du système de l'administration fédérale indirecte en administration directe par les länder, sur la création de tribunaux administratifs de land et sur la modification de la répartition des pouvoirs ;
- ii. élaborer une législation systématique, en conformité avec le principe de subsidiarité, précisant les compétences de chaque niveau d'administration (les communes, les länder et la fédération) sur la base des travaux de la Convention autrichienne et des propositions de réformes plus récentes ;
- iii. renforcer le rôle des communes dans le cadre de la préparation de la loi sur la péréquation financière, en introduisant une consultation juridiquement contraignante de l'Association des villes d'Autriche et de l'Association des communes d'Autriche lors du processus de négociation ;
- iv. accorder aux communes et aux länder une plus grande autonomie fiscale qui leur permettrait de lever des taxes pour un montant supérieur et veiller à ce que, lorsque leurs compétences sont étendues, les ressources financières nécessaires leur soient allouées en conséquence ;
- v. renforcer la flexibilité des associations de communes (*Gemeindeverbände*) en supprimant les limitations encore en vigueur concernant la coopération entre communes de länder différents et en donnant plus de compétences à ces associations ;
- vi. envisager une modification de la Loi constitutionnelle fédérale afin de permettre aux communes de participer aux accords entre la fédération et les länder prévus par l'article 15 *bis* de la Loi constitutionnelle fédérale, comme c'est déjà le cas pour le « Mécanisme de consultation » et le « Pacte de stabilité autrichien » ;
- vii. envisager une modification de la législation existante afin de traiter le problème de la responsabilité des maires dans l'exercice de leurs fonctions et d'améliorer la situation sociale des maires, dont leurs régimes de pension et de chômage ;
- viii. ne pas étendre les compétences de la Cour des comptes fédérale au contrôle du budget des communes de moins de 10 000 habitants, sauf demande expresse du land concerné ;
- ix. prendre en considération la Recommandation 288 (2010) du Congrès et prendre des mesures concrètes pour encourager une meilleure représentation des femmes aux niveaux local et régional ;
- x. garantir une représentation minimale de l'Association des villes d'Autriche et de l'Association des communes d'Autriche au sein du Comité des régions de l'Union européenne ;
- xi. réexaminer les limitations de la portée des articles de la Charte par lesquels l'Autriche est liée, en vue de lever tout ou partie d'entre elles. Tel pourrait être le cas pour l'article 11 de la Charte, qui est respecté en pratique en Autriche ;
- xii. 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.

39 GP XVII RV 90 AB 184 S. 25, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVII/I/I_00184/imfname_263952.pdf

40 Voir aussi : Gamper, Anna. 2012, *op.cit*, note 5 ci-dessus.

41 Recommandation 302 (2011) – La démocratie locale et régionale en Autriche. Le texte de la recommandation est disponible en ligne à l'adresse : <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-autriche-20eme-session-du-congres/168071ab49>.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE⁴²

3.1 Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

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

47. La B-VG reconnaît spécifiquement le premier aspect essentiel de l'autonomie locale, à savoir l'existence de « collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués ». Premièrement, les articles 6 à 8 identifient le niveau municipal comme un échelon auquel les droits fondamentaux des citoyens autrichiens doivent être protégés. Deuxièmement, le chapitre VI relatif aux communes et, plus spécifiquement, l'article 117 donnent la liste des autorités municipales, à savoir : a) le conseil municipal (*Gemeinderat*), organe représentatif élu par les personnes habilitées à voter dans la commune ; b) le comité exécutif municipal (conseil de la ville) (*Gemeindevorstand / Stadtrat*) ou, dans les villes statutaires, le Sénat local (*Stadtsenat*) ; c) le maire (*Bürgermeister*).

48. Aux termes de l'article 117.2 B-VG, le conseil municipal est élu au scrutin proportionnel et au suffrage égal, direct, individuel et secret, par les femmes et les hommes de nationalité autrichienne ayant leur résidence principale dans la commune. Bien que des réglementations électorales spécifiques puissent s'appliquer, les modalités du suffrage et les conditions d'éligibilité ne peuvent pas être plus restrictives que celles qui s'appliquent à l'élection du Parlement du land. Le paragraphe 6 indique que le maire est élu par le conseil municipal. La B-VG reconnaît cependant la possibilité pour les länder d'indiquer dans leur constitution que le maire est élu par les personnes habilitées à voter pour l'élection du conseil municipal.

49. L'autonomie locale est également inscrite dans les codes municipaux de tous les länder⁴³, à savoir le Code municipal du Burgenland (*Burgenländische Gemeindeordnung 2003*)⁴⁴, le Code municipal de Carinthie (*Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung 1998*)⁴⁵, le Code municipal de Basse-Autriche (*NÖ Gemeindeordnung 1973*)⁴⁶, le Code municipal de Haute-Autriche (*Oö. Gemeindeordnung 1990*)⁴⁷, le Code municipal de Salzbourg (*Salzburger Gemeindeordnung 1994*)⁴⁸, le Code municipal de Styrie (*Steiermärkische Gemeindeordnung 1967*)⁴⁹, le Code municipal du Tyrol (*Tiroler Gemeindeordnung 2001*)⁵⁰ et le Code municipal de Vorarlberg (*Vorarlberg Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung 1985*)⁵¹. Ces documents mentionnent aussi les deux autres aspects essentiels de l'autonomie locale, à savoir l'autonomie d'exercice du pouvoir local et l'octroi des ressources nécessaires pour répondre aux besoins locaux.

50. Au Burgenland, le Code municipal (article 14) identifie les organes municipaux suivants : le conseil municipal, le comité municipal, le maire et le trésorier municipal. Les élections se font au suffrage direct, libre, secret et proportionnel et tous les résidents autrichiens de la commune peuvent voter, ainsi que les ressortissants d'autres pays de l'UE inscrits dans la commune. Les conseils municipaux et le maire sont élus pour un mandat de cinq ans (articles 16-17). Le Burgenland distingue les

42 On trouvera dans le présent chapitre une analyse de toutes les dispositions de la Charte, qu'elles aient ou non été ratifiées. Cependant, les dispositions non ratifiées ne donneront pas lieu à une recommandation.

43 Cette énumération n'inclut pas Vienne, dont le caractère distinctif a déjà été présenté dans la section 2.2.

44 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20000221>.

45 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000276>.

46 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000105>

47 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrOO&Gesetzesnummer=10000288>

48 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10000813>

49 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000218>

50 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000101>

51 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000047>

Marktgemeinde – communes ayant une importance économique accrue pour les collectivités voisines – et les *Stadtgemeinde* – communes ayant acquis une importance particulière pour les régions voisines du fait de leur structure économique, de leurs institutions culturelles, de leur population ou de leur situation du point de vue des transports (article 3.1).

51. En Carinthie, aux termes du Code municipal, le conseil municipal est élu par tous les citoyens de la commune pour un mandat de six ans (articles 2, 18 et 19). Des dispositions similaires s'appliquent pour l'élection du maire (article 23).

52. Le Code municipal de Basse-Autriche décrit les organes de la commune (le comité municipal, le conseil municipal et le maire) (article 18). Le maire est élu par et parmi les membres du conseil municipal (article 26).

53. Le Code municipal de Haute-Autriche énumère les organes municipaux dans son article 17 et indique que le maire est élu par le conseil municipal (article 25). Son article 3 énonce le droit du gouvernement du land de créer des communes de types divers, à leur demande et dans les limites de leur population (les communes de plus de 2 000 habitants peuvent demander le statut de *Marktgemeinde* et celles de plus de 4 500 habitants, le statut de *Stadtgemeinde*).

54. Dans le land de Salzbourg, les autorités locales sont le conseil municipal, le comité municipal, le maire et les commissions (article 18). Le maire est élu au suffrage direct par l'ensemble du corps électoral de la commune (article 35).

55. Le Code municipal de Styrie énumère les autorités locales suivantes : le conseil municipal, le comité municipal (*Gemeindevorstand*), le maire, les commissions de gestion, les commissions spécialisées et le trésorier municipal (article 14). En Styrie, les conseils municipaux sont élus au suffrage direct et les maires sont élus par le conseil municipal pour un mandat de cinq ans (articles 16, 17 et 19). De plus, l'article 3 dispose que seules les communes de plus de 3 000 habitants peuvent recevoir l'appellation de *Marktgemeinde*, et seules les communes de plus de 10 000 habitants, celle de *Stadtgemeinde*.

56. Dans le Tyrol, le Code municipal décrit les autorités locales dans son article 21 et fixe à six ans la durée du mandat (article 25).

57. Le Code municipal de Vorarlberg indique dans son article 20 que le conseil municipal est élu au suffrage direct par les citoyens autrichiens et les étrangers ressortissants de l'Union européenne ayant le droit de vote en vertu du droit électoral municipal. Le conseil municipal élit le maire (article 61). Le mandat politique est de cinq ans (article 35).

58. Lors de la visite de suivi, les membres de la Délégation nationale autrichienne du Congrès et les Associations nationales ont confirmé la reconnaissance légale et la mise en œuvre effective du principe d'autonomie locale en Autriche.

59. Les rapporteurs observent que les éléments du principe d'autonomie sont présents dans la Constitution fédérale et dans les codes municipaux des länder, et concluent par conséquent que la situation en Autriche est conforme à l'article 2.

3.2 Article 3 : Concept de l'autonomie locale

3.2.1 Paragraphe 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.

60. Le Rapport explicatif de la Charte⁵² indique qu'« [i]l n'est pas possible de définir avec précision les affaires que les collectivités locales doivent être habilitées à régler et à gérer. (...) Les traditions des États membres en ce qui concerne les affaires considérées comme relevant des collectivités locales diffèrent considérablement. En réalité, la plupart des affaires ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ce domaine peuvent varier selon les pays et selon les époques et même être réparties entre différents niveaux de gouvernement ».

61. En Autriche, on recense quatre grands types de pouvoir⁵³ :

- i. Le pouvoir fédéral exclusif (législatif et exécutif, en vertu de l'article 10 B-VG) ;
- ii. Le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif des länder (article 11 B-VG) ;
- iii. Le pouvoir législatif fédéral pour les principes généraux et le pouvoir de mise en œuvre et d'exécution des länder (article 12 B-VG) ;
- iv. Le pouvoir exclusif des länder (législatif et exécutif, article 15 B-VG).

62. Aux termes de l'article 118 B-VG, la commune possède son domaine de compétence propre et un autre qui lui est assigné par la Fédération ou le land. Son domaine de compétence propre inclut, outre les questions mentionnées dans l'article 116.2 B-VG (relatif aux associations de communes, *Gemeindeverbände*), toutes les questions relevant exclusivement ou principalement de la collectivité locale telle qu'incarnée par la commune et adaptées à une gestion par la commune sur son territoire. La législation doit indiquer expressément que les questions de ce type relèvent du domaine de compétence propre des communes.

63. La B-VG (article 118.3) et les codes municipaux des länder incluent en particulier, dans le domaine de compétence des communes, les questions suivantes :

- i. la nomination des organes municipaux, sans préjudice de la compétence des commissions électorales à un niveau supérieur ; l'adoption des modalités internes pour l'exercice des fonctions municipales ;
- ii. la nomination des personnels municipaux et l'exercice du droit administratif les concernant, sans préjudice de la compétence des commissions disciplinaires, d'éligibilité et d'examen à un niveau supérieur ;
- iii. l'administration de la sécurité publique locale (article 15.2 B-VG), la surveillance des manifestations locales ;
- iv. l'administration de la voirie municipale, la police locale de la circulation ;
- v. la police de protection des récoltes ;
- vi. la police des marchés locaux ;
- vii. la police sanitaire locale, en particulier dans le domaine des services d'urgence et de secours, ainsi que les questions liées aux décès et aux inhumations ;
- viii. les bonnes mœurs ;
- ix. la police locale des bâtiments ; la lutte locale contre les incendies ; l'aménagement du territoire local ;
- x. les services publics pour le règlement extrajudiciaire des litiges ;
- xi. la vente volontaire des biens mobiliers.

64. De plus, les communes sont aussi habilitées, sur les questions liées à leur domaine de compétence propre, à adopter de leur propre initiative des ordonnances de police locale pour la prévention des nuisances imminentes ou existantes pour la vie collective locale et à déclarer que le non-respect de telles ordonnances constitue une contravention administrative. Ces ordonnances ne peuvent pas aller à l'encontre de lois ou d'arrêtés en vigueur de la Fédération ou du land (article 118.6 B-VG).

⁵² Document disponible en ligne à l'adresse : <https://rm.coe.int/16800ca437>

⁵³ Gamper, Anna. Koch, Bernhard. 2014. "Federalism and Legal Unification in Austria", in: Daniel Halberstam and Mathias Reimann(eds.), *Federalism and Legal Unification*, Springer, pp.104-110.

65. La commune gère les affaires relevant de sa compétence dans le cadre des lois et arrêtés de la Fédération et du land, sous sa propre responsabilité, sans recevoir d'instructions et sans possibilité de recours juridique devant des autorités administratives extérieures à la commune. Aux termes de l'article 117.7 B-VG, les affaires de la commune sont gérées par le service administratif local (service administratif de la ville), et celles des villes statutaires par l'administration de la ville. Un fonctionnaire, juriste de formation, est désigné pour diriger les services internes de l'administration locale en tant que directeur général.

66. Dans les domaines relevant de leur compétence propre, la Fédération et le land disposent d'un droit de contrôle vis-à-vis de la commune (article 119a B-VG). Le maire, les membres du comité exécutif municipal (conseil de la ville, sénat local) et, le cas échéant, d'autres membres de l'exécutif sont responsables devant le conseil municipal pour l'exercice de leurs fonctions liées au domaine de compétence propre de la commune (article 118.5 B-VG). De plus, aux termes de l'article 117.8 B-VG, le parlement du land peut, sur les questions relevant de la compétence propre de la commune, prévoir une participation directe et une assistance des personnes habilitées à élire le conseil municipal.

67. Lors de la visite de suivi, les représentants des communes autrichiennes et de leurs associations ont estimé qu'en dépit d'une amélioration globale du statut de l'autonomie locale en Autriche depuis 2011, il restait encore nécessaire de redéfinir l'étendue des responsabilités locales et de garantir la viabilité financière des (petites et moyennes) communes.

68. Les rapporteurs saluent les réformes entreprises récemment par l'Autriche afin de renforcer l'autonomie locale et ils encouragent les autorités autrichiennes à poursuivre leurs efforts en faveur d'une bonne gouvernance locale. Les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme aux dispositions de cet article, mais souhaitent voir prochainement la traduction du Nouveau Programme gouvernemental (janvier 2020) en mesures concrètes destinées à consolider le rôle constitutionnel et la place des communes au sein du fédéralisme autrichien.

3.2.2 Paragraphe 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.

69. Comme on l'a vu (section 3.1), tous les länder autrichiens garantissent les principes relatifs à la démocratie représentative locale. Dans chacun d'entre eux, les communes sont représentées par des conseillers et des maires élus librement et les réunions des organes délibérants sont habituellement publiques et ouverte à un contrôle extérieur.

70. De plus, tous les codes municipaux, comme le conseillent la Charte et son Rapport explicatif, prévoient plusieurs instruments permettant d'engager la responsabilité administrative et politique des élus. On trouvera dans les paragraphes ci-après une présentation non exhaustive de ces instruments.

71. Dans le Burgenland, l'article 51 du Code municipal régit les réunions municipales (*Gemeindeversammlung*) ; son article 52, la consultation populaire (*Volksbefragung*) ; son article 53, l'initiative citoyenne ; son article 54, le référendum (*Volksabstimmung*) ; et son article 55, le droit de pétition et de recours contre les décisions municipales.

72. En Carinthie, la section 11 du Code municipal décrit les règles applicables à la consultation populaire (*Gemeindevolksbefragung*) et sa section 12, les rassemblements citoyens en tant qu'instruments permettant d'engager la responsabilité des élus.

73. En Basse-Autriche, le Code municipal reconnaît le droit d'initiative de tout électeur de la commune (article 16), tandis que sa section 5 régit la consultation populaire (*Volksbefragung*).

74. Le Code municipal de Haute-Autriche régit le référendum (*Volksabstimmung*) dans son article 31a, la consultation populaire (*Volksbefragung*) dans son article 38 et l'initiative citoyenne dans son article 38b.

75. Dans le land de Salzbourg, le Code municipal mentionne les réunions municipales (article 66), les référendums et les consultations populaires (articles 67, 69 et 70) et les initiatives citoyennes (*Bürgerbegehrens*) (articles 71 à 74).

76. Le Code municipal de Styrie accorde au conseil municipal un droit de censure vis-à-vis du maire (article 36), tandis que la participation des citoyens à l'élaboration des politiques est réglementée dans la section 6 de la Constitution de Styrie (Droits des citoyens dans la commune).

77. Les articles 61 à 65 du Code municipal du Tyrol réglementent la consultation populaire (*Volksbefragung*), son article 66, les réunions municipales et son article 67, le droit de pétition.

78. Enfin, dans le Vorarlberg, l'article 21 réglemente les requêtes, l'article 22, le référendum, l'article 23, la consultation populaire et l'article 25, le droit de pétition.

79. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Autriche est conforme à ce paragraphe.

80. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont observé en plusieurs occasions que la démocratie participative locale était profondément enracinée dans la vie quotidienne des communes autrichiennes. Cependant, les rapporteurs prennent note du fait que l'Autriche n'a pas encore signé ni ratifié le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Sachant qu'aucun obstacle technique n'est envisagé, et au vu des exemples positifs de participation citoyenne à la prise de décision locale, les rapporteurs encouragent vivement les autorités autrichiennes à signer et ratifier ce Protocole.

3.3 Article 4 : Portée de l'autonomie locale

3.3.1 Paragraphe 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.

81. Comme on l'a vu, la section 3.2.1 de la Constitution fédérale (B-VG) et les codes municipaux des länder autrichiens réglementent la répartition des compétences législatives entre la Fédération, les länder et les communes.

82. Sur la base de leurs échanges avec les représentants des associations nationales et la Délégation nationale autrichienne du Congrès, ainsi que de la documentation sur la mise en œuvre de l'autonomie locale en Autriche, les rapporteurs considèrent qu'il existe un haut degré de complexité dans la répartition des compétences entre les länder et la Fédération et que les communes ont de ce point de vue, dans une certaine mesure, une place secondaire.

83. Cependant, les rapporteurs prennent en considération le Rapport explicatif de la Charte, selon lequel « il n'est pas possible et il ne serait pas opportun d'essayer d'énumérer de manière exhaustive les compétences devant être confiées aux collectivités locales dans toute l'Europe ». Par conséquent, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme à cette disposition.

3.3.2 Paragraphe 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.

84. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

85. Le Rapport explicatif de la Charte indique ce qui suit : « [o]utre les compétences attribuées par la législation à des niveaux spécifiques de gouvernance, d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics peuvent se présenter. Lorsque de tels domaines ont des incidences sur le niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale qui existe dans la plupart des pays membres, il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant de plein droit pour

promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines ».

86. Aux termes des articles 10 à 15 et 118 B-VG, en Autriche la répartition des compétences législatives est exclusive : selon le domaine et suivant le droit constitutionnel (et les textes législatifs ultérieurs), la Fédération ou les länder disposent d'un pouvoir de réglementation, de mise en œuvre et/ou d'exécution dans l'intérêt public.

87. Aux termes de l'article 116.2 B-VG, les communes sont des entités économiques indépendantes et possèdent, comme indiqué par l'article 118.1 B-VG, des compétences propres et d'autres compétences qui leur sont assignées par la Fédération ou le land. Par conséquent, les communes exercent certaines compétences (résiduelles)⁵⁴, énumérées notamment dans l'article 85 (Constitution du Burgenland), l'article 58 (Constitution de Basse-Autriche), l'article 66 (Constitution de Haute-Autriche), l'article 51 (Constitution de Salzbourg), l'article 74 (Constitution du Tyrol) et l'article 74 (Constitution du Vorarlberg).

3.3.3 Paragraphe 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.

88. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

89. D'après le Rapport explicatif de la Charte, ce paragraphe exprime le principe général selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé. De fait, il énonce le principe de subsidiarité.

90. Pour l'Autriche, ainsi qu'il est indiqué dans le Rapport sur la définition et les limites du principe de subsidiarité⁵⁵, ce principe a joué un rôle particulièrement important et doit être considéré comme un moyen de renforcer la démocratie et non, sauf si cela est réellement nécessaire, comme un moyen d'affaiblir le niveau local au profit du niveau régional ou le niveau régional au profit du niveau central.

91. Le principe de subsidiarité est énoncé, au niveau des länder, dans plusieurs lois constitutionnelles par exemple l'article 1.3 de la Constitution de Carinthie, l'article 4 de la Constitution de Basse-Autriche, l'article 9.2 de la Constitution de Haute-Autriche et l'article 7 de la Constitution de Vorarlberg).

92. Enfin, l'article 23g B-VG énonce le principe de subsidiarité en lien avec l'Union européenne : « le Conseil national et le Conseil fédéral présentent leur point de vue dans un commentaire argumenté sur un projet de texte juridique dans le cadre de l'Union européenne, indiquant pour quelle raison le projet est incompatible avec le principe de subsidiarité ». De la même manière, les constitutions de certains länder évoquent la subsidiarité en lien avec l'expression de leur point de vue au sujet de projets dans le cadre de l'Union européenne (par exemple l'article 50b de la Constitution de Salzbourg et l'article 55 de la Constitution de Vorarlberg).

93. Compte tenu des dispositions légales en vigueur telles que détaillées ci-dessus (dans les sections 3.3.2 et 3.3.3) ainsi que de la réalité quotidienne du fédéralisme coopératif autrichien, qui accorde aux länder et – dans une certaine mesure – aux communes le droit d'exercer pleinement leurs responsabilités publiques propres, les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à ratifier les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 de la Charte, puisque ces dispositions paraissent être appliquées dans la pratique.

3.3.4 Paragraphe 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.

⁵⁴ Gamper, Anna. 2012, *op.cit.*, p.33.

⁵⁵ Rapport établi par le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Communes et régions d'Europe, n° 55, Strasbourg 1994. Le document est disponible en ligne à l'adresse : <https://rm.coe.int/16807480f8>.

94. Le Rapport explicatif de la Charte souligne que, dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités, les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs.

95. Comme indiqué précédemment (voir par exemple l'article 15.1 B-VG), l'Autriche est une Fédération hautement centralisée : toute question ne relevant pas de la responsabilité exclusive de la Fédération fait l'objet d'une législation fédérale et d'une mise en œuvre par les länder, est encadrée (dans ses principes généraux) par la Fédération et mise en œuvre et exécutée par les länder ou fait l'objet d'une législation et d'une exécution par les länder. Les communes ont cependant leur part de responsabilités et sont activement associées à l'élaboration des politiques aux niveaux de la Fédération et des länder (l'article 118.1 B-VG dispose que les communes exercent des compétences propres et les compétences qui leur sont assignées par la Fédération ou le land).

96. Les communes autrichiennes exercent leurs fonctions sous leur propre responsabilité, sans recevoir d'instructions et sans possibilité de recours juridique par des autorités administratives extérieures à la commune. Comme l'indique l'article 118.7, à la demande d'une commune la gestion de certaines affaires relevant de sa compétence propre peut, conformément à l'article 119a.3 B-VG, être assignée à une autorité du land au moyen d'une ordonnance du Gouvernement du land ou de son gouverneur. Si une telle ordonnance vise à assigner une compétence à une autorité fédérale, l'accord du Gouvernement fédéral est nécessaire ; si une ordonnance du Gouverneur vise à assigner une compétence à une autorité du land, l'accord du Gouvernement du land est nécessaire. Une telle ordonnance est abrogée dès qu'elle n'a plus d'objet.

97. Aux termes de l'article 119a B-VG, les communes sont soumises à un contrôle constant visant à s'assurer qu'elles respectent les lois et ordonnances dans l'exercice de leurs responsabilités propres, en particulier qu'elles n'outrepassent pas leur domaine de compétences, et qu'elles remplissent les obligations qui leur sont dévolues par la loi.

98. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont noté une répartition déséquilibrée des compétences réglementaires exclusives au profit des autorités centrales et/ou régionales. Ce déséquilibre constitue une menace pour l'exercice de l'autonomie locale. Cependant, compte tenu de la complexité du fédéralisme coopératif autrichien, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme à ce paragraphe. Ils invitent toutefois les autorités autrichiennes à éviter toute limitation inutile des compétences des communes.

3.3.5 Paragraphe 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.

99. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

100. D'après le Rapport explicatif de la Charte, ce paragraphe s'appuie sur la connaissance de la situation locale qu'ont les collectivités locales. Lorsqu'elles se voient confier des compétences déléguées, les collectivités locales devraient être autorisées, « quand cela est possible, à prendre en compte la situation locale dans l'exercice des pouvoirs délégués ».

101. En Autriche, aux termes de l'article 119, paragraphes 1 et 2 B-VG, dans l'exercice des tâches déléguées les communes doivent se conformer aux lois de la Fédération ou du land, et le maire – la personne responsable de l'exécution de ces tâches – est lié par les instructions données par la Fédération ou le land. Par conséquent, comme le veut la doctrine relative aux fonctions déléguées, « les communes n'ont aucun droit à l'autonomie et fonctionnent comme de simples unités administratives »⁵⁶.

102. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que cette disposition n'est pas pleinement respectée en Autriche.

⁵⁶ Gamper, Anna. 2012. "Local Government in Austria", in: Angel – Manuel Moreno (éd.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Institut national d'administration publique, Espagne, Madrid, p.31.

3.3.6 Paragraphe 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.

103. Le droit des collectivités locales d'être consultées par les niveaux de gouvernance supérieurs est un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne et un pilier de l'établissement de la bonne gouvernance. De fait, le Congrès a formulé plusieurs principes devant inspirer la consultation : le respect mutuel entre tous les acteurs ; l'ouverture et la transparence ; la réactivité, tous les acteurs étant invités à apporter des réponses appropriées⁵⁷.

104. Aux termes de l'article 10.3 B-VG, avant de conclure des traités d'État nécessitant la mise en œuvre de mesures visées à l'article 16 B-VG ou qui empiètent d'une autre manière sur le domaine de compétence autonome des länder, la Fédération doit permettre aux länder de donner leur avis. Si la Fédération est en possession d'un avis uniforme des länder, elle est liée par cet avis lors de la conclusion du traité d'État. La Fédération ne peut déroger à cet avis que pour des raisons impérieuses de politique étrangère, qu'elle doit communiquer aux länder sans délai.

105. Aux termes de l'article 14b.3 B-VG, lorsqu'elle légifère sur la passation de marchés publics, la Fédération doit donner aux länder la possibilité de participer à l'élaboration des projets de loi. De plus, si la mise en œuvre des textes en question est de la compétence des länder, l'accord de ces derniers est requis.

106. L'article 23d B-VG dispose que la Fédération doit informer les länder et les communes, dans les plus brefs délais, au sujet de tous les projets proposés dans le cadre de l'Union européenne s'ils touchent au domaine de leurs compétences autonomes ou s'ils peuvent d'une autre manière les concerner. La Fédération doit alors permettre aux länder et aux communes de présenter leur point de vue dans un intervalle raisonnable à déterminer par la Fédération. Ces commentaires sont adressés à la Chancellerie fédérale. Pour ce faire, la représentation des communes revient à l'Association des villes d'Autriche (Fédération municipale autrichienne) et à l'Association des communes d'Autriche (Fédération communale autrichienne) (article 115.3 B-VG).

107. L'Autriche est également connue pour sa coopération horizontale informelle entre les länder, sous la forme d'une conférence réunissant les gouverneurs de land (*Landeshauptleutekonferenz*). Cette conférence fonctionne comme une véritable enceinte politique où les décisions se prennent à l'unanimité⁵⁸. De plus, comme on l'a vu (voir 3.2.2 ci-dessus), les constitutions de tous les länder contiennent des dispositions spécifiques sur la consultation publique (référendums, initiatives populaires, etc.).

108. Aux termes de l'article 34.1 B-VG, les länder sont représentés au Conseil fédéral en proportion de leurs populations respectives. Les membres du Conseil fédéral sont élus par les parlements de land. Le Conseil fédéral a le droit de soumettre des propositions de lois au Conseil national (article 41.1 B-VG). Tout texte de loi adopté par le Conseil national est transmis par son Président au Conseil fédéral⁵⁹ et (sauf disposition constitutionnelle contraire) un tel texte ne peut être promulgué et publié que si le Conseil fédéral n'a pas formulé d'objection raisonnée le concernant (article 42.2, B-VG). Dans la mesure où un texte de loi adopté par le Conseil national requiert l'accord des länder, aux termes de l'article 42 B-VG il doit être notifié par le Chancelier fédéral, immédiatement après la conclusion de la procédure, aux services du Gouvernement du land concerné. Il est considéré que celui-ci donne son accord au texte si le Gouverneur du land ne notifie pas son désaccord au Chancelier fédéral dans un délai de huit semaines après le jour où le texte adopté a été transmis aux services du Gouvernement du land. Le texte ne peut être publié avant l'expiration de ce délai que si le Gouverneur du land concerné

57 OCDE, 2010, *Better regulation in Europe : Austria 2010*, Éditions de l'OCDE.

58 Ibid.

59 Il y a des exceptions à cette règle : par exemple (article 42.5 B-VG), le Conseil fédéral n'a aucun droit de participation lorsque les textes adoptés par le Conseil national concernent son propre règlement, sa dissolution, une loi fédérale énonçant des dispositions détaillées sur l'élaboration de la loi-cadre du budget fédéral, la loi de finance fédérale, une disposition temporaire au titre de l'article 51a.4 B-VG ou la cession d'un bien fédéral, la création ou la conversion d'une responsabilité fédérale, la contraction ou la conversion d'une dette monétaire fédérale ou l'approbation d'un poste budgétaire fédéral final.

a notifié l'accord exprès du land (article 42a, B-VG). Enfin, l'accord du Conseil fédéral est nécessaire lorsque des lois constitutionnelles ou des dispositions constitutionnelles contenues dans des lois ordinaires restreignent la compétence législative ou exécutive des länder (article 44.2).

109. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent qu'il existe des mécanismes de consultation effectifs des collectivités locales et que la situation en Autriche est conforme à l'article 4.6 de la Charte.

110. Cependant, lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont pris note du souhait des communes d'avoir une plus grande influence (constitutionnelle) au niveau fédéral, en particulier pour ce qui concerne les questions financières (par exemple sur la répartition des impôts fédéraux ou lors de la conclusion d'accords sur la base de l'article 15a B-VG, etc.).

111. Les rapporteurs invitent une nouvelle fois les autorités autrichiennes à envisager une modification de la Loi constitutionnelle fédérale afin de permettre la participation des associations de communes à la conclusion d'accords entre la Fédération et les länder sur toutes les questions qui les concernent. De plus, pleinement conscients des spécificités du mode autrichien d'élaboration des décisions fondé sur le consensus, les rapporteurs insistent sur l'importance de placer les communes sur un pied d'égalité en tant que partenaires de la Fédération et des länder.

3.4 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.

112. En Autriche, les codes municipaux des länder incluent des dispositions spécifiques sur la modification des limites territoriales. Pour le Burgenland, l'article 7 du Code municipal indique qu'une loi du land est nécessaire pour modifier les limites territoriales de communes contre la volonté d'une d'entre elles. Par ailleurs, les communes ont la possibilité de décider de leur propre initiative de leurs nouvelles limites territoriales (y compris la fusion ou la scission).

113. En Carinthie, les articles 7 à 8a du Code municipal réglementent la modification des limites territoriales : le Gouvernement du land peut, au moyen d'une loi, apporter aux limites territoriales des communes les modifications requises par la structure sociale, économique et culturelle des communes concernées, si celles-ci le demandent au moyen de résolutions de leur conseil municipal et si elles ont réglé les éventuels litiges portant sur des biens. Une commune peut être scindée en deux autres ou davantage si une majorité (d'au moins les deux tiers) du conseil municipal y est favorable, si chacune des localités créées ou affectées par la scission disposera probablement de moyens garantissant sa pérennité et si la scission correspond mieux à la structure sociale, économique et culturelle de la population et des intérêts locaux. En Basse-Autriche, le Code municipal régleme, dans son article 2, les modifications des limites territoriales, les fusions et les scissions. Pour chacune de celles-ci, des résolutions des communes concernées et l'approbation du Gouvernement du land sont nécessaires. Les scissions sont possibles si une décision est prise par le conseil municipal (par une majorité des trois quarts des suffrages exprimés) ou si un référendum sur la scission de la commune, incluant aussi une disposition sur la propriété, obtient l'approbation d'au moins les trois quarts des électeurs des nouvelles communes, avec une participation de deux tiers au moins des électeurs de chacune des communes résultant de la scission. En Haute-Autriche, l'article 10 du Code municipal dispose que toutes les modifications des limites territoriales peuvent être décidées librement par les conseils municipaux et, si les communes y sont opposées, lors de l'adoption d'une loi du land. Des dispositions analogues figurent dans les codes municipaux de Salzbourg (article 7 à 11) et du Tyrol (articles 5-6). Dans le Vorarlberg, les modifications des limites territoriales se font selon la volonté des communes et avec l'approbation du gouvernement du land (article 6) ; en cas d'opposition, une loi du land est nécessaire.

114. Le Code municipal de Styrie (section II) requiert, pour modifier les limites territoriales des communes, l'accord des conseils municipaux des communes concernées et l'approbation du gouvernement du land. L'approbation doit être donnée si les modifications répondent à des raisons d'intérêt public, à la situation géographique de la commune et à sa capacité à assurer les tâches qui lui sont confiées par la loi. L'intérêt public se conçoit en particulier en termes de politiques économiques,

d'infrastructures, d'aménagement régional, de transports, de démographie et de financement. Une loi est nécessaire pour modifier les limites territoriales d'une commune contre sa volonté.

115. Concernant la modification des limites territoriales dans le cadre de la réforme de fusion de la Styrie⁶⁰, lors de la visite de suivi les rapporteurs ont rencontré les représentants de ce land ainsi que le maire de Raaba-Grambach – l'une des communes fusionnées – qui est opposé à cette fusion. Comme l'ont indiqué les personnes interrogées, la population locale et les élus des différentes communes concernées par la fusion ont été consultés, tant de manière formelle qu'informelle. Bien que les résultats de la consultation n'aient été favorables à la fusion que dans 85 % des cas (et non dans la totalité), la consultation a bien eu lieu et les conditions légales requises pour réaliser la fusion ont été respectées.

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

3.5 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

3.5.1 Paragraphe 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.

117. L'article 116 B-VG dispose que la commune est une entité économique indépendante, habilitée à s'auto-administrer et, dans les limites de la loi, à posséder des biens de toute sorte, en acquérir et en céder librement, à gérer des entreprises économiques, à gérer son budget de manière indépendante dans le cadre de la constitution financière et à lever des impôts.

118. Les affaires de la commune sont gérées par un service administratif local (service administratif de la ville ou administration de la ville), dirigé par un fonctionnaire de formation juridique (article 117.7) le maire, les membres du comité exécutif municipal (conseil de la ville, sénat local) et, le cas échéant, d'autres membres de l'exécutif sont responsables devant le conseil municipal pour l'exercice de leurs fonctions (article 118.5 B-VG).

119. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme au contenu de ce paragraphe.

3.5.2 Paragraphe 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.

120. Tous les länder autrichiens disposent de réglementations concernant les fonctionnaires et les agents contractuels locaux, par exemple la loi du Burgenland sur les employés municipaux⁶¹, la loi du Vorarlberg sur les employés municipaux⁶², etc. Ces instruments contiennent des éléments spécifiques concernant les droits, les perspectives de carrière et les avantages.

121. L'article 21.1 B-VG donne aux länder, sauf disposition contraire, une compétence législative et exécutive pour les questions relatives aux modalités de service, y compris les réglementations sur les recrutements et les droits de représentation des personnels des länder, des communes et des associations de communes. Les litiges découlant des contrats de travail sont réglés par les tribunaux.

122. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont pris note des préoccupations mentionnées par des petites et moyennes communes, selon lesquelles une gestion locale efficace est difficilement possible en l'absence d'un soutien technique professionnel. Toutes les collectivités locales doivent être en

60 Pour plus de détails, voir : <http://www.gemeindestruktureform.steiermark.at/>

61 Document disponible à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20001002>

62 Document disponible à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000291>

mesure, pour proposer des services de haute qualité à leur population, de recruter et de conserver des personnels hautement qualifiés. Lors de la procédure de consultation, l'Association des communes d'Autriche a aussi souligné qu'avec la complexité croissante de la gouvernance locale en termes de législation devant être respectée strictement afin d'éviter toute responsabilité individuelle, les élus et les personnels administratifs ont besoin de connaissances juridiques plus étendues.

123. Les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à réfléchir à des moyens d'intensifier les formations pour les personnels locaux et à identifier des solutions pour garantir une prestation de haute qualité, compétente et continue des services publics locaux dans toutes les communes, et en particulier les petites et moyennes communes. D'après l'Association des communes d'Autriche, cela permettrait aux petites communes de faire face à la complexité toujours croissante de la législation sans être contraintes de fusionner contre leur volonté.

124. Malgré les réserves évoquées ci-dessus et le fait que la situation pratique pourrait être améliorée, les rapporteurs notent que dans l'ensemble la situation en Autriche est formellement conforme à ce paragraphe.

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

3.6.1 Paragraphe 1

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

125. Le libre exercice du mandat local suppose que les élus aient librement accès aux ressources (électroniques, matérielles, etc.) nécessaires pour assumer convenablement les tâches prévues par les réglementations en vigueur. L'article 22 B-VG dispose que la Fédération, les länder, les communes et les associations municipales, ainsi que les autres entités d'auto-administration (telles que décrites au Chapitre 6, section B B-VG), sont tenus, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, de se prêter assistance mutuellement.

126. Concernant l'accessibilité des normes juridiques pour les élus locaux, le Système d'information juridique de la République d'Autriche (*Rechtsinformationssystem des Bundes – RIS*) est un système d'information assisté par ordinateur sur le droit autrichien, coordonné et géré par le ministère fédéral du Numérique et de l'Économie. Le RIS existe depuis 1983, année où ses caractéristiques essentielles ont été définies. La législation fédérale y a d'abord été incorporée, suivie des décisions des tribunaux. Depuis juin 1997, le RIS – jusqu'alors accessible uniquement à l'administration – est aussi accessible sur internet gratuitement⁶³. De plus, la plateforme www.offnerhaushalt.at, un service du KDZ, Centre pour la recherche administrative, propose un accès gratuit aux données financières des communes autrichiennes, et la loi de 2013 sur le budget fédéral⁶⁴ prévoit une aide du ministre fédéral des Finances au personnel des communes et des institutions municipales, en proposant des solutions de TIC et des processus informatiques par le biais d'arrangements préalable ou de contrats (article 44a.1).

127. La Résolution 393 (2015) sur le statut des élus⁶⁵ souligne que « les élus doivent aujourd'hui travailler plus que jamais pour répondre aux besoins insatisfaits et aux attentes de leurs électeurs. Bien que la plupart des responsables politiques locaux et régionaux doivent combiner leur mandat d'élu politique avec un autre emploi à plein temps, il est également attendu d'eux qu'ils soient disponibles quasiment plein temps pour leur activité politique, souvent aux dépens de leurs responsabilités familiales et de leur temps de loisirs » (paragraphe 1). Il y est également indiqué que « [l]e faible niveau ou l'absence de rémunération des élus locaux et régionaux est aussi un facteur important, de même que l'absence de formation adéquate ».

128. Lors de la visite de suivi, il est apparu aux rapporteurs qu'il devient de plus en plus difficile d'attirer des hommes et des femmes motivés par l'exercice de responsabilités exécutives dans certaines communes autrichiennes, et ceci bien que le statut d'élu local soit bien établi et jouisse en règle générale

63 Disponible à l'adresse : <https://www.ris.bka.gv.at/>

64 Document disponible à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_2009_1_139

65 Document disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/le-statut-des-elus-co-rapporteurs-frida-johansson-metso-suede-l-gild-e/168071a2a5>

d'une popularité. Cette difficulté s'explique par une combinaison de plusieurs facteurs : les interlocuteurs de la délégation lors de la visite ont mentionné notamment le faible niveau de la rémunération des maires ou le faible niveau de sécurité sociale. Il s'ensuit un engagement politique réduit au niveau local, en particulier parmi les femmes, comme l'a souligné l'Association des communes d'Autriche lors de la procédure de consultation. Cette situation est encore aggravée par la crainte des élus locaux d'une responsabilité individuelle⁶⁶ pour leurs décisions politiques, en vertu de l'article 153 du Code pénal autrichien⁶⁷.

129. Concernant les salaires, les chiffres applicables en janvier 2020 sont présentés dans le Tableau 2.

Population	Burgenland	Carinthia	Lower Austria	Upper Austria		Salzburg	Styria	Tyrol	Vorarlberg
				Full time	Part time				
Under 500	2.367,00	3.067,50	2.840,38	3.524,10	2.851,60	4.715,10	2.272,90	2.763,50	1.952,40 - 6.038,41 ¹⁾
501 - 1000	2.745,70	3.067,50	2.840,38	3.524,10	2.851,60	4.715,10	2.727,50	3.531,20	2.133,49 - 6.038,41 ¹⁾
1001 - 1500	3.029,70	3.478,00	3.313,78	3.990,50	3.318,00	4.715,10	3.636,60	4.606,20	2.324,77 - 8.554,34 ¹⁾
1501 - 2000	3.219,10	3.516,20	3.313,78	3.990,50	3.318,00	4.715,10	3.636,60	4.606,20	2.546,19 - 8.554,34 ¹⁾
2001 - 2500	3.408,50	3.924,60	3.313,78	4.456,90	3.784,40	5.480,00	4.091,20	5.125,70	2.707,19 - 8.554,34 ¹⁾
2501 - 3000	3.692,50	3.962,80	3.313,78	4.456,90	3.784,40	5.480,00	4.091,20	5.125,70	2.707,19 - 8.554,34 ¹⁾
3001 - 3500	3.976,50	4.248,10	3.313,78	5.169,50	4.157,50	6.244,50	4.545,80	5.125,70	2.888,36 - 8.554,34 ¹⁾
3501 - 4000	3.976,50	4.375,70	4.260,57	5.169,50	4.157,50	6.244,50	4.545,80	5.125,70	2.888,36 - 8.554,34 ¹⁾
4001 - 4500	4.260,60	4.413,80	4.260,57	5.169,50	4.157,50	6.244,50	4.545,80	5.125,70	2.888,36 - 8.554,34 ¹⁾
4501 - 5000	4.260,60	4.528,60	4.260,57	6.896,90	4.996,80	6.244,50	4.545,80	5.125,70	2.888,36 - 8.554,34 ¹⁾
5001 - 6000	4.544,60	4.671,20	5.000,40	6.896,90	4.996,80	6.754,10	5.455,00	5.676,30	3.502,27 - 11.573,53 ¹⁾
6001 - 7000	4.544,60	4.671,20	5.000,40	6.896,90	4.996,80	6.754,10	5.455,00	5.676,30	3.502,27 - 11.573,53 ¹⁾
7001 - 8000	4.890,80	4.802,00	5.000,40	6.896,90	4.996,80	7.200,20	5.909,50	5.676,30	3.502,27 - 11.573,53 ¹⁾
8001 - 9000	4.890,80	4.802,00	5.000,40	6.896,90	4.996,80	7.200,20	5.909,50	6.321,90	3.502,27 - 11.573,53 ¹⁾
9001 - 10000	4.890,80	4.871,10	5.000,40	6.896,90	4.996,80	7.722,70	5.909,50	6.321,90	3.502,27 - 11.573,53 ¹⁾
10001 - 11000	4.890,80	6.854,90	5.909,57	7.714,30	5.701,40	7.722,70	6.818,70	7.996,80	4.448,23 - 14.089,56 ¹⁾
11001 - 13000	4.890,80	6.854,90	5.909,57	7.714,30	5.701,40	8.143,30	6.818,70	7.996,80	4.448,23 - 14.089,56 ¹⁾
13000 - 15000	4.890,80	6.854,90	5.909,57	7.714,30	5.701,40	8.449,00	6.818,70	7.996,80	4.448,23 - 14.089,56 ¹⁾
15001 - 20000	4.890,80	7.004,60	6.364,15	8.532,50	6.519,60	8.449,00	7.727,90	7.996,80	5.182,88 - 15.162,03 ¹⁾
Over 20000	4.890,80	7.520,60	7.727,89	9.351,70	7.337,90	8.449,00	8.637,00	7.996,80	5.182,88 - 15.162,03 ¹⁾
Over 30000	4.890,80	7.520,60	7.727,89	9.351,70	7.337,90	8.449,00	9.091,60	7.996,80	5.182,88 - 15.162,03 ¹⁾

Tableau 2 : Présentation comparative de la rémunération brute des maires (hors villes statutaires)⁶⁸

130. Aux termes de l'article 153 du Code pénal autrichien, l'abus de confiance (*Untreue*) est défini ainsi : « Quiconque abuse sciemment de l'autorité qui lui est conférée par une loi, un arrêté officiel ou un contrat pour disposer de biens qui ne lui appartiennent pas ou pour contraindre cette autre personne et entraîne ainsi un préjudice pour autrui est passible de jusqu'à six mois d'emprisonnement et d'une amende pouvant aller jusqu'à 360 taux journaliers. Se rend coupable d'abus de pouvoir toute personne qui enfreint de manière injustifiée les règles destinées à protéger les biens du bénéficiaire effectif. Quiconque entraîne un préjudice supérieur à 3 000 euros est passible de jusqu'à trois ans d'emprisonnement ; quiconque entraîne un préjudice supérieur à 50 000 euros est passible d'un à dix ans d'emprisonnement »⁶⁹.

131. Aux termes de l'article 119.3 B-VG, le maire peut – sans diminution de sa responsabilité – compte tenu de leur connexion factuelle avec des affaires relevant du domaine de compétence propre de la commune, transférer des catégories spécifiques de tâches relevant de son domaine de compétence à des membres du comité exécutif municipal (conseil de ville, sénat local), à d'autres organes créés conformément à l'article 117.1 B-VG ou à des membres d'organes officiels, afin qu'ils assument ces tâches en son nom. Dans ces domaines, les organes ou membres concernés sont liés par les

66 Voir aussi le Rapport sur la responsabilité des élus locaux pour les actes et omissions dans l'exercice de leurs fonctions (1998), Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe, n° 67, disponible en ligne à l'adresse : <https://rm.coe.int/16806f93c8>

67 BGBl. n° 60/1974, disponible en ligne à l'adresse : <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296>. Pour le Code de procédure pénale (BGBl. n° 631/1975), voir : https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1975_631_0/1975_631_0.pdf. Pour la version la plus récente (2019), voir : <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/l/2019/111>.

68 Source : https://gemeindebund.at/website2016/wp-content/uploads/2020/01/bundeslaendervergleich-2020_buergermeisterbezuage.pdf

69 Adapté de : OCDE : Direction des affaires financières et des entreprises, 2010, *Austria – Phase 1 bis, Review of Implementation of the Convention*, (OECD Anti-Bribery Convention), disponible en ligne à l'adresse : <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/46227111.pdf>

instructions du maire et responsables conformément au paragraphe 4. Celui-ci (article 119.4 B-VG) précise de qui suit : en cas de violation de la loi ou de non-respect d'un arrêté ou d'une instruction, dans la mesure où l'intention ou la négligence grave peut leur être imputée, les autorités nommées comme indiqué ci-dessus peuvent être déclarées déchués de leurs fonctions, par le Gouverneur ou le Gouvernement du land selon qu'elles agissaient respectivement dans le domaine de l'exécutif fédéral ou de celui du land. Si une telle personne appartient au conseil municipal, ce mandat n'est pas affecté.

132. Par ailleurs, l'article 23 B-VG dispose que la Fédération, les länder, les communes et d'autres organes et institutions de droit public sont responsables des dommages corporels infligés de manière illégale par des personnes agissant en leur nom en exécution de la loi. Par conséquent, les personnes agissant au nom des länder et des communes peuvent être tenues responsables, dans la mesure où l'intention ou la négligence grave peut leur être imputée, des dommages corporels pour lesquels la personne morale a indemnisé la partie lésée. De même, elles peuvent être tenues responsables des dommages corporels qu'elles ont infligés directement, par un comportement illégal en exécution de la loi, à la personne morale.

133. Les rapporteurs attirent l'attention sur le fait que la vulnérabilité des élus (du point de vue de l'inadéquation de leur rémunération et de leur responsabilité) était également mentionnée en 2011 dans le Rapport sur la démocratie locale et régionale en Autriche (CG(20)8). Compte tenu du fait que le nouveau Programme gouvernemental mentionne la nécessité d'analyser le Code pénal, les rapporteurs ne doutent pas que cette fois les élus recevront une attention appropriée et que leur statut sera amélioré.

134. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment qu'il est important de modifier la législation pénale concernant la responsabilité des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions, afin qu'elle ne porte pas atteinte à leur autonomie dans l'exercice de leur mandat électif. De l'avis des rapporteurs, une telle modification aurait aussi pour effet d'encourager des citoyens de tous les segments de la population à se porter candidats aux élections locales.

135. Jusqu'à ce que cela soit réalisé, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche n'est que partiellement conforme au contenu de ce paragraphe.

3.6.2 Paragraphe 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.

136. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

137. Comme indiqué précédemment, lors de la visite de suivi les élus locaux et régionaux et leurs associations ont soulevé la question de la compensation matérielle inéquitable de leur travail.

138. Sur ce point, dans le droit fil de la Recommandation 383 (2015) du Congrès sur le statut des élus locaux, les rapporteurs notent que les niveaux de rémunération établis pour les responsables nationaux et régionaux devraient être de nature à éviter les disparités entre les autorités et que la rétribution financière devrait être adaptée au travail fourni par les élus locaux et régionaux. Cela aurait aussi pour effet d'inciter un plus large éventail de personnes à se présenter aux élections et contribuerait à la prévention des risques de corruption.

139. Compte tenu qu'une compensation matérielle existe pour les élus locaux et régionaux autrichiens, mais que cette compensation ne paraît pas être suffisante, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est partiellement conforme à cette disposition.

140. Les rapporteurs souhaitent affirmer une nouvelle fois la nécessité de renforcer la protection sociale des élus locaux autrichiens, en tant que mesure importante pour sauvegarder la démocratie locale et l'intérêt public local.

3.6.3 Paragraphe 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.

141. D'après le Rapport explicatif de la Charte, ce paragraphe dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs et non sur des décisions *ad hoc*.

142. Sur ce point, les réglementations des länder autrichiens énoncent des critères spécifiques et objectifs au sujet de l'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local. De plus, les codes municipaux de différents länder définissent clairement les conditions applicables lors de la perte d'un mandat (par exemple l'article 48 pour le Burgenland, la section 68a en Carinthie et les articles 21 et 22 dans le cas de Salzbourg).

143. Les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme au contenu de ce paragraphe.

3.7 Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

3.7.1 Paragraphe 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.

144. Aux termes de l'article 119a.2 et 3 B-VG, le land dispose d'un droit de contrôle de l'administration financière d'une commune du point de vue de sa rigueur, de son efficacité et de son opportunité. Les résultats de ce contrôle sont transmis au maire pour soumission au conseil municipal. Dans un délai de trois mois, le maire informe l'autorité de contrôle des mesures prises en réponse à ces résultats. Dans la mesure où le domaine de compétence propre inclut des affaires dérivant du domaine fédéral, le droit de contrôle et sa législation sont du ressort de la Fédération, et pour les restes, celui des länder. Le droit de contrôle est exercé par les autorités de l'administration ordinaire. Dans leurs domaines de responsabilité respectifs, la Fédération et le land disposent d'un droit de contrôle sur les communes.

145. Aux termes de l'article 121.1 B-VG, la Cour des comptes autrichienne est l'institution compétente pour examiner l'administration des fonds publics par les communes et leurs associations. Rattachée directement au Conseil national, elle est indépendante vis-à-vis du Gouvernement fédéral et des gouvernements des länder. L'article 127a B-VG définit la portée du contrôle concernant les länder. La Cour des comptes autrichienne examine l'administration financière des communes de plus de 10 000 habitants ainsi que celle des dotations, des fonds et des institutions administrées par les autorités d'une commune ou par des personnes (groupes de personnes) désignées à cette fin par les autorités d'une commune. Le contrôle porte sur l'exactitude arithmétique, la conformité avec la réglementation en vigueur et l'attention à la rigueur, l'efficacité et l'opportunité dans l'administration financière. Le maire transmet chaque année à la Cour des comptes autrichienne, et simultanément au Gouvernement du land, les estimations budgétaires et les comptes budgétaires finaux. La Cour des comptes autrichienne examine aussi la gestion financière des entreprises dont une commune de plus de 10 000 habitants est le seul détenteur ou dont elle détient au moins 50 % des parts, des actions ou des fonds propres conjointement avec d'autres personnes morales relevant de la compétence de la Cour des comptes autrichienne ou que la commune dirige à elle seule ou conjointement avec de telles personnes morales. La Cour des comptes autrichienne est aussi compétente pour examiner l'administration financière des sociétés de droit public utilisant les fonds d'une commune de plus de 10 000 habitants. Sur demande motivée du Gouvernement du land, la Cour examine l'administration financière des communes de moins de 10 000 habitants. Seulement deux demandes de ce type peuvent être formulées chaque année, et uniquement pour des communes qui, en comparaison avec leurs homologues, présentent une évolution notable de leurs dettes ou engagements.

146. Les tableaux 3 et 4⁷⁰ donnent une présentation simplifiée du contrôle des collectivités locales en Autriche :

Synthèse	Contrôle externe		Contrôle interne	
Institution	Cour des comptes autrichienne, 9 organes de contrôle provinciaux	Contrôle municipal	Organe de contrôle de la ville	Contrôle interne
Attribution	Organe auxiliaire du parlement	Organe administratif		
Caractéristiques	Indépendance fonctionnelle et organisationnelle	Indépendance procédurale, direction et instructions sauf exceptions (organes de contrôle des villes)		
	Protection juridique de la Cour suprême contre l'ingérence			
	Rapports publics	Rapports non publics	Rapports à l'organe administratif (le plus élevé) sauf exceptions (organes de contrôle des villes)	
	Contrôle a posteriori		Également contrôle concomitant	

Tableau 3 : Contrôle des collectivités locales (contrôle externe et interne)

Responsabilité pour	Land	Communes de plus de 10 000 habitants	Communes de moins de 10 000 habitants	Associations de communes
Cour des comptes autrichienne	Tous les länder	Toutes les communes	–	Toutes les associations de communes
Cours des comptes de land	Land concerné	–	Toutes les communes du land concerné (sauf en Basse-Autriche)	–
Contrôle municipal	–	Toutes les communes du land concerné		Toutes les communes du land concerné
Organe de contrôle de la ville	–	Commune concernée		–
Contrôle interne		Entité compétente		

Tableau 4 : Responsabilités de contrôle

147. L'une des missions de contrôle portant sur le dispositif de péréquation financière destiné aux communes les plus faibles financièrement – BUND 2017/38 a été menée entre février et mai 2016. Elle a porté précisément sur l'activité du ministère des Finances et des länder de Salzbourg, de Styrie et du Tyrol entre 2011 et 2015. Les contrôleurs ont constaté certains effets indésirables de la répartition et une absence d'objectifs de la répartition⁷¹. Les contrôles ont par ailleurs fait apparaître un manque de transparence des flux financiers entre les communes et les länder et l'absence d'objectifs stratégiques, ouvrant la voie à une réforme (menée en 2017 avec la loi sur la péréquation financière).

148. Aux termes de l'article 129 B-VG, tous les länder ont des tribunaux administratifs. Ceux-ci statuent sur les recours portant sur la légalité des décisions des autorités administratives, sur l'exercice illégal d'un pouvoir administratif direct et sur la contrainte, pour une autorité administrative, à parvenir à une décision sous réserve de manquement aux obligations. Aux termes de l'article 130.2 B-VG, « la législation fédérale et celle des länder peuvent aussi autoriser les tribunaux administratifs à statuer sur : 1) les plaintes pour conduite illégale d'une autorité administrative dans l'exécution de la loi ; 2) les plaintes pour conduite illégale d'une autorité contractante en matière de passation de marchés publics ; 3) les litiges portant sur l'emploi des fonctionnaires ; 4) les plaintes, litiges ou requêtes dans d'autres domaines. Dans les domaines de compétence fédérale qui ne sont pas gérés directement par les autorités fédérales, ainsi que dans les domaines visés aux articles 11, 12, 14, paragraphes 2 et 3, et 14a, paragraphes 3 et 4, les actes fédéraux visés aux alinéas 1 et 4 ne peuvent être promulgués qu'avec l'accord des länder ».

70 Source : documents établis pour la visite de suivi par *Rechnungshof Österreich*, 10.12.2019.

71 Ibid.

149. Aux termes des articles 137 à 138a B-VG, la Cour constitutionnelle statue sur les réclamations pécuniaires contre la Fédération, les länder, les communes et leurs associations lorsque ces réclamations ne peuvent pas être traitées selon la procédure légale ordinaire ni réglées par décision d'une autorité administrative. À la demande du Gouvernement fédéral ou du Gouvernement du land concerné, la Cour constitutionnelle établit s'il existe un accord au sens de l'article 15a.1 B-VG et si les obligations découlant d'un tel accord, sauf si elles peuvent faire l'objet d'une réclamation pécuniaire, sont remplies. Si un accord au sens de l'article 15a.2 B-VG le prévoit, la Cour constitutionnelle établit aussi, à la demande du Gouvernement du land concerné, s'il existe un tel accord et si les obligations qui en découlent, sauf si elles peuvent faire l'objet d'une réclamation pécuniaire, sont remplies.

150. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des échanges tenus lors de la visite de suivi, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme aux dispositions de ce paragraphe.

3.7.2 Paragraphe 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.
--

151. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

152. Comme indiqué dans le Rapport explicatif, la Charte marque une préférence générale pour les contrôles de légalité plutôt que d'opportunité ; bien que ces derniers ne soient pas interdits, ils doivent se limiter strictement aux compétences déléguées.

153. Aux termes de l'article 118.4 B-VG, la commune gère les affaires dont elle est responsable, dans le cadre des lois et réglementations de la Fédération et du land, sous sa propre responsabilité, sans recevoir d'instructions et sans possibilité de recours juridique devant des autorités administratives extérieures à la commune.

154. La Fédération et le land exercent un droit de contrôle sur la commune afin de garantir qu'elle n'enfreint pas les lois et réglementations dans l'exercice de ses compétences propres, et en particulier qu'elle n'outrepasse pas son domaine de compétence et qu'elle remplit les obligations qui lui sont dévolues par la loi (article 119a.1).

155. Cependant, les länder ont le droit d'examiner l'administration financière d'une commune du point de vue de sa rigueur, de son efficacité et de son opportunité (article 119a.2 B-VG). De l'avis des rapporteurs, ce droit peut aller au-delà du contrôle de légalité.

156. Compte tenu de ce qui précède, de l'avis des rapporteurs, la situation en Autriche n'est que partiellement conforme à cette disposition.

3.7.3 Paragraphe 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.
--

157. Le principe de proportionnalité est convenablement inscrit dans les lois constitutionnelles de l'Autriche et de ses länder.

158. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune plainte de la part d'élus des collectivités locales et régionales ou de leurs associations concernant un respect insuffisant du principe de proportionnalité dans la mise en œuvre du contrôle.

159. Il semble que la proportionnalité, au sens qu'elle a dans ce paragraphe de la Charte, est respectée, quoique de manière moins manifeste que dans le cas de la représentation politique.

160. Compte tenu de ce qui précède, il semble aux rapporteurs que la situation en Autriche est conforme aux dispositions de ce paragraphe.

3.8 Article 9 : Ressources financières

3.8.1 Paragraphe 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.

161. D'après la loi constitutionnelle sur les finances⁷² (section I – Péréquation financière), sauf disposition contraire, le gouvernement fédéral et les autres autorités régionales assument le financement des tâches qu'ils assurent. Les gouvernements des länder sont habilités à lever un impôt majoré auprès des communes ou, le cas échéant, de leurs associations. Le droit fédéral peut plafonner le montant de cette majoration. Aux termes de l'article 7.1 de la loi budgétaire fédérale⁷³, les gouverneurs des länder sont à la tête des organes de gestion budgétaire dans la mesure où ceux-ci agissent en qualité d'entités fédérales.

162. Légalement, les impôts sont divisés en plusieurs catégories (article 6, loi constitutionnelle sur les finances) :

- i. Les impôts exclusivement fédéraux, dont les recettes vont intégralement au gouvernement fédéral.
- ii. Les impôts partagés entre le gouvernement fédéral et les länder (communes), dont les recettes proviennent du gouvernement fédéral et des länder (communes) ;
- iii. Les impôts relevant exclusivement du land, dont les recettes vont intégralement aux länder ;
- iv. Les impôts partagés entre les länder et les communes, dont les recettes proviennent des länder et des communes.
- v. Les impôts relevant exclusivement des communes, dont les recettes vont intégralement aux communes.

163. D'après le centre de recherche KDZ⁷⁴, le revenu total des communes en 2017 (Figure 1) était de 20 milliards d'euros.

72 Publiée dans BGBl n° 45/1948, disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003819>.

73 Document disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=ErV&Dokumentnummer=ERV_2009_1_139

74 Source de cette figure et du paragraphe suivant : calculs réalisés en 2019 par le centre KDZ sur la base de *Statistics Austria: municipal financial data 2017*, p.12, in Biwald, Peter ; Mitterrer, Karoline; Seisenbacher, Marion, 2019, *Österreichischer Gemeindefinanzen 2019 - Entwicklungen 2008 bis 2022*, Österreichischer Städtebund/KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien, disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.kdz.eu/de/gemeindefinanzen-2019>

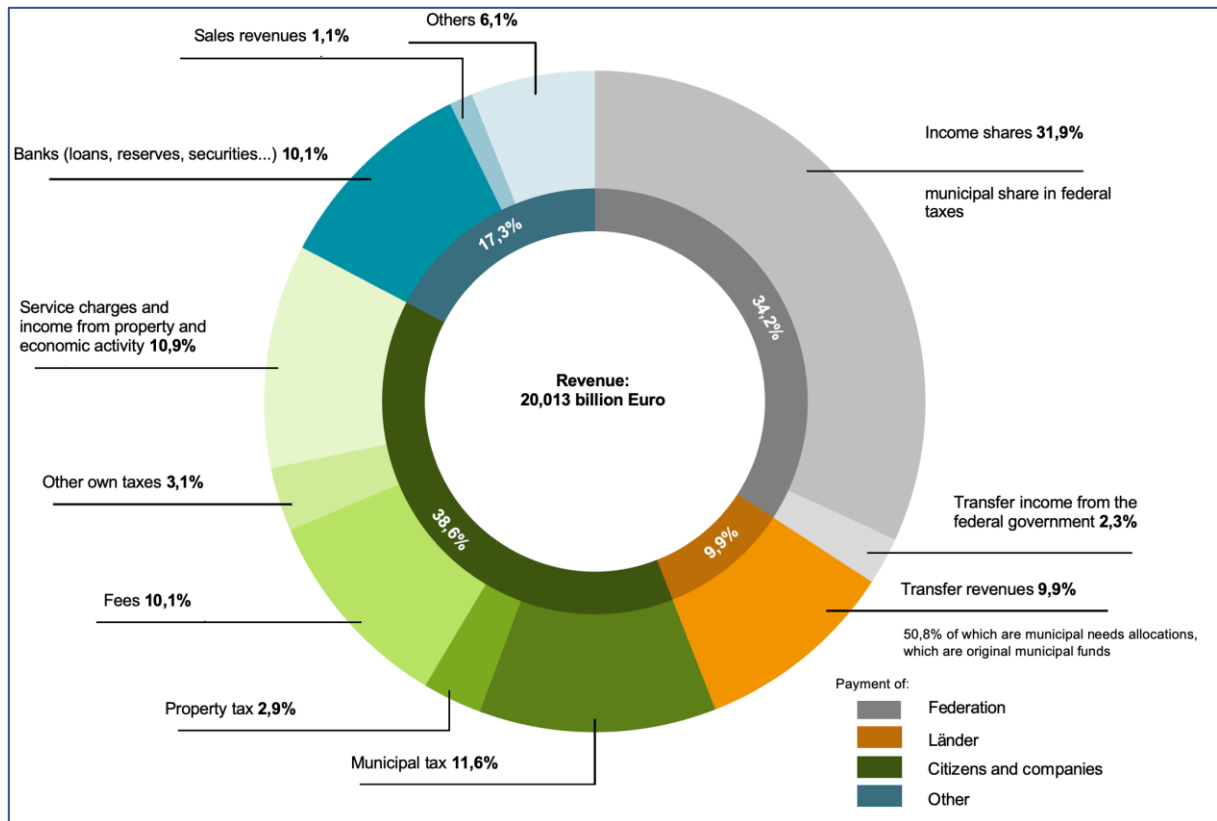


Figure 1 : Synthèse des recettes des communes 2017

164. D'après le centre KDZ (2019), « près d'un tiers de ce montant provient de recettes fiscales (part des communes au sein du montant total des impôts levés par le gouvernement fédéral, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les salaires, la taxe sur les ventes, l'impôt sur les sociétés) ».

165. De ce point de vue, il est à noter que le système de répartition des revenus entre les trois niveaux de gouvernance est défini par la loi sur les relations budgétaires interadministrations, négociée périodiquement entre le ministère fédéral des Finances, les représentants des länder et les collectivités locales.

166. D'après le KDZ, « seulement 10 % environ des recettes proviennent de transferts des länder ou, dans une faible mesure, des communes. Il s'agit par exemple d'aides à l'investissement ou de subventions permanentes pour le secteur de l'aide à l'enfance. Les recettes proviennent en majorité (près de 39 %) directement des citoyens et des entreprises. Les facteurs les plus importants de ce point de vue sont l'impôt local (municipal) (charges patronales sur les salaires), les charges (en particulier pour l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et les déchets) et les redevances pour les services (par exemple les frais de garderie ou les loyers). L'impôt foncier est comparativement peu important. D'après l'Association des communes d'Autriche, l'assiette fiscale est obsolète et ne correspond pas à la valeur des biens immobiliers. Environ 17 % des recettes proviennent d'autres sources, par exemple bancaires (prêts), de la mobilisation de réserves et de titres. Enfin, on peut inclure dans la catégorie « Divers » les désengagements d'entreprises externalisées, le produit des ventes ou les transferts provenant d'autorités non locales (par exemple des entreprises) ».

167. « Afin d'avoir une idée de l'évolution des revenus des communes ces dernières années, on s'intéressera ci-après exclusivement aux revenus du pouvoir fédéral, des länder, des communes et des citoyens, qui seront désignés ci-dessous « revenus courants et revenus des transferts de capitaux ». Il s'agit en majorité de revenus courants – et donc récurrents. Seuls les transferts de capitaux provenant des länder ou d'autres communes – par exemple pour des aides à l'investissement – ne sont pas récurrents. Si l'on regarde uniquement les revenus mentionnés ici, la dynamique des différentes catégories de revenus est très variable (Figure 2). Les revenus provenant de transferts courants sont ceux qui ont augmenté le plus, ce qui s'explique par les transferts additionnels provenant, en 2010 et 2011, des länder et visant à atténuer les effets de la crise économique et financière et,

en 2017, des fonds additionnels provenant de la FAG 2017.6. Des tendances très stables ont pu être observées : une augmentation de 29 % depuis 2008 dans le domaine des taxes propres, de 28 % des charges et redevances et – depuis la crise financière – de 23 % de la part des revenus. Les revenus des transferts de capitaux ont connu des fluctuations, en fonction des investissements faits dans les communes ».

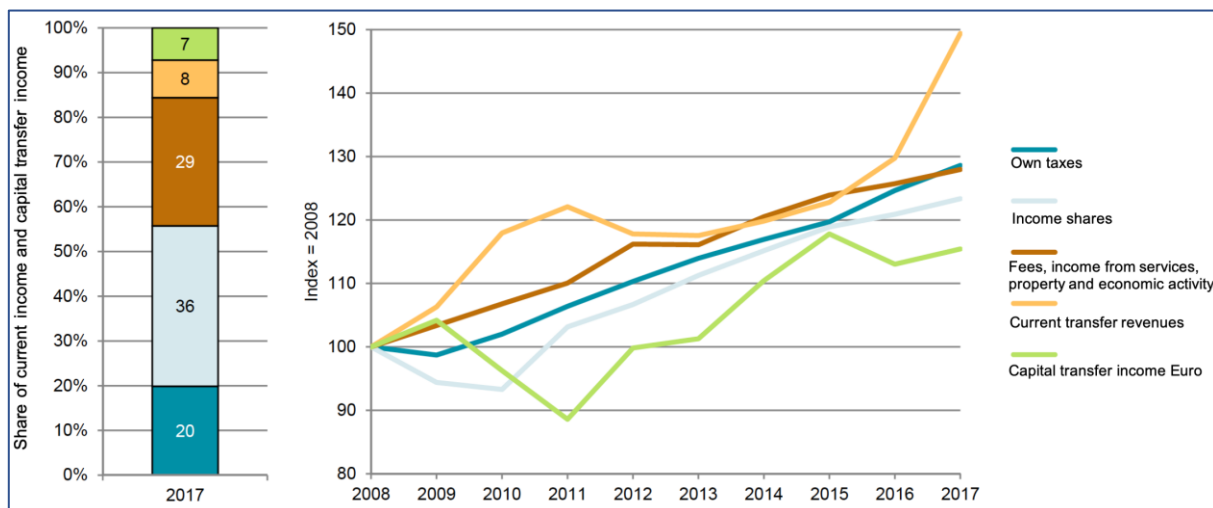


Figure 2 : Répartition et évolution des revenus courants et des revenus des transferts de capitaux par catégorie de revenu, 2008 à 2017⁷⁵

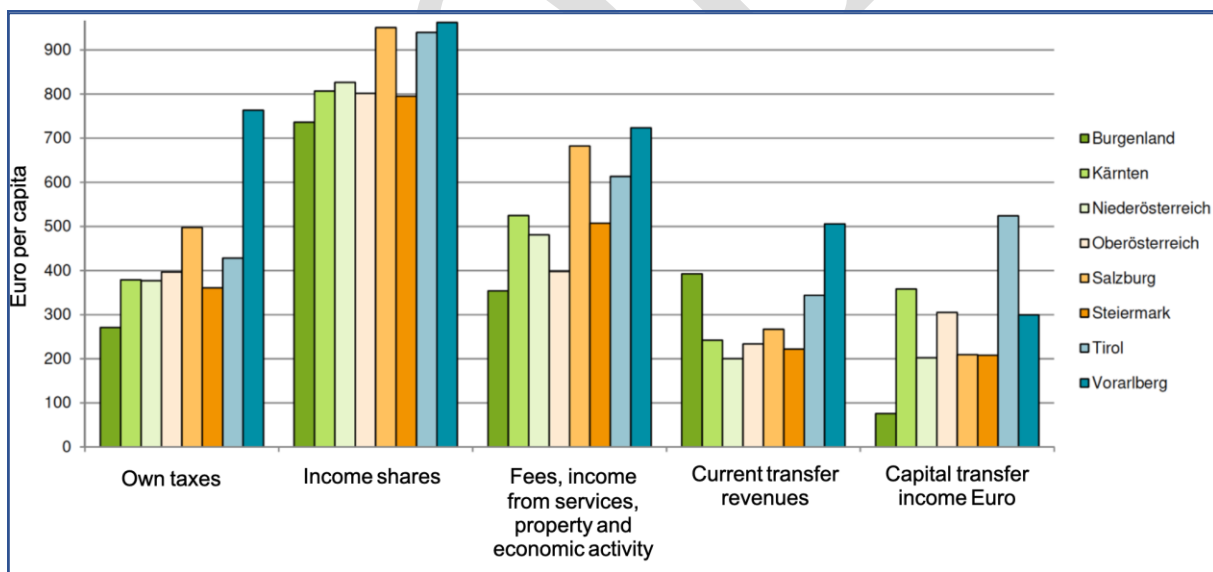


Figure 3 : Revenu courant moyen et revenu moyen des transferts de capitaux par land en euros par habitant, 2017⁷⁶

168. D'après le Rapport explicatif de la Charte, ce paragraphe vise à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer les priorités en matière de dépenses. Lors de la visite de suivi, en particulier les communes petites et moyennes ont déploré ne pas disposer de ressources suffisantes pour répondre aux besoins de leur population (par exemple pour lancer des travaux d'infrastructures, entretenir des forces de police importantes, etc.). De plus, les données ci-dessus montrent qu'un accès plus grand à des impôts locaux autonomes est encore souhaité, et ceci bien qu'une part significative des revenus locaux provienne de revenus partagés sur la base d'un accord politique entre tous les niveaux de gouvernance.

75 Source : idem, p.16.

76 Source : ibid.

169. Les rapporteurs souhaitent rappeler aux autorités que le précédent rapport sur la démocratie locale et régionale en Autriche (2011) soulignait que les communes n'ont pratiquement aucune latitude en matière d'impôts locaux. Cette situation est inquiétante, car faute d'une viabilité financière adéquate la démocratie locale est menacée. Lors de la procédure de consultation, l'Association des communes d'Autriche a souligné qu'une réforme de la taxe foncière locale, attendue de longue date, permettrait de moderniser la méthode de calcul et de renforcer les recettes fiscales propres des communes.

170. Les rapporteurs notent qu'en dépit d'un système de répartition des revenus fondé sur le consensus, les autorités infranationales d'Autriche ne disposent pas de recettes fiscales propres. Ils concluent par conséquent que la situation en Autriche n'est qu'en partie conforme à cette disposition.

3.8.2 Paragraphe 2

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

171. D'après le Rapport explicatif de la Charte, ce principe veut qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit. Ce rapport est particulièrement étroit dans le cas des fonctions qui lui ont été spécifiquement assignées.

172. Lors de la procédure de consultation, la délégation autrichienne du Congrès a mentionné un déséquilibre entre d'une part les responsabilités des länder et des communes et d'autre part les ressources financières nécessaires pour les assumer. D'après la délégation, bien que les länder soient associés aux négociations sur la répartition des revenus, une plus grande autonomie financière des länder serait préférable à cette forme de fédéralisme consensuel. Toujours d'après elle, le système complexe de partage des revenus et de transferts entre niveaux de gouvernance ainsi que les ressources financières propres des länder et des communes devraient être réformés, afin de permettre à ces collectivités de générer des revenus suffisants et garantis juridiquement leur permettant d'assumer leurs responsabilités.

173. Eu égard aux préoccupations exprimées ci-dessus et dans le paragraphe 3.8.1 concernant le faible niveau des taxes autonomes dont disposent les collectivités locales, et nonobstant la répartition des recettes fiscales fondée sur le consensus, les rapporteurs considèrent que la situation en Autriche est partiellement conforme à cette disposition.

3.8.3 Paragraphe 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.

174. Comme il est indiqué ci-dessus dans la section 3.8.1, et comme le soulignait aussi le précédent rapport du Congrès, le niveau des taxes autonomes des collectivités locales est très faible. D'après les données de l'OCDE⁷⁷, « en 2016 les recettes fiscales représentaient environ 10 % des revenus des autorités infranationales, soit un chiffre très inférieur à la moyenne de l'OCDE pour les pays fédéraux (47,5 %). En 2016, les recettes fiscales représentaient une petite partie des revenus des autorités infranationales, s'élevant à 14,6 % des revenus locaux et 5,6 % de ceux des länder. En termes de part du PIB et des recettes fiscales publiques, les recettes fiscales des autorités infranationales d'Autriche sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE pour les pays fédéraux (8,8 % du PIB et 42,4 % des recettes fiscales publiques). Environ 95 % de l'ensemble des recettes fiscales sont levés par les services fiscaux fédéraux, l'administration fiscale étant majoritairement assurée au niveau fédéral. Les communes lèvent un peu plus de 4 % des recettes fiscales totales et les länder, moins de 1 %. Les communes ne peuvent adopter des réglementations sur les impôts locaux que si la législation fédérale ou celle du land leur accorde le droit de lever de tels impôts ».

175. Concernant les länder, le même rapport de l'OCDE souligne qu'ils « reçoivent une part négligeable des recettes fiscales. En 2018, la compétence fiscale de lever la contribution d'aide au logement

⁷⁷ Édition 2019 de l'Observatoire mondial des finances et investissements des collectivités territoriales, Profil national de l'Autriche, OCDE, <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20AUSTRIA.pdf>

(*Wohnbauförderungs-beitrag*, actuellement 1 % du salaire) a été transférée du pouvoir central aux länders ».

176. Bien que les communes puissent lever certains impôts locaux (tels que la taxe professionnelle locale (*Kommunalsteuer*) et la taxe foncière (*Grundsteuer*)), elles n'ont aucune latitude pour fixer l'assiette fiscale, qui est définie au niveau fédéral. Les communes ne disposent que d'une latitude limitée concernant le taux de la taxe immobilière, dans les limites définies par les réglementations régionales.

177. Les représentants des collectivités locales et régionales et de leurs associations avec lesquels la délégation s'est entretenue lors de la visite de suivi ont souligné en particulier le niveau limité des recettes fiscales propres des collectivités infranationales autrichiennes et la nécessité de renforcer leurs compétences fiscales en matière d'imposition, en tant qu'aspect essentiel de l'autonomie financière locale.

178. Lors de la procédure de consultation, la délégation autrichienne du Congrès a insisté en particulier sur la nécessité d'un certain degré de latitude budgétaire pour un fonctionnement adéquat et efficace du système fédéral. Elle a prôné un degré accru d'autonomie des collectivités infranationales en matière fiscale et financière au sein du système de fédéralisme coopératif de l'Autriche.

179. Les rapporteurs soulignent que la fiscalité locale est un indicateur critique dans l'évaluation de l'autonomie locale. De leur avis, la faible proportion des revenus propres locaux provenant d'impôts locaux soulève des doutes quant à l'indépendance financière des collectivités locales autrichiennes. Cependant, puisque formellement une partie des ressources financières des collectivités infranationales provient d'impôts locaux, les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est partiellement conforme à cette disposition.

3.8.4 Paragraphe 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.

180. Comme l'indique le centre KDZ (2019), « le revenu global des communes se caractérise par une grande stabilité sur ces dernières années, observable dans tous les principaux secteurs de revenus. Les recettes fiscales propres ont connu la plus forte progression (+ 29 % depuis 2008), suivies des charges et redevances pour les services (+ 28 %) et de la part des revenus (+ 23 %). (...) L'activité d'investissement des communes (hors sociétés externalisées) a été de 3,6 milliards d'euros en 2017 et peut ainsi retrouver son niveau d'avant la crise. Tandis que les investissements publics au sein du budget de base des communes ont connu une augmentation significative, l'investissement public au sein des entités externalisées est stationnaire. Les investissements ont même diminué pour ce qui concerne les entreprises des communes (quasi-sociétés). Les investissements dans l'éducation (notamment les écoles maternelles et les établissements d'enseignement obligatoire) ont connu une progression particulièrement dynamique, visible principalement dans le budget de base des communes. À l'inverse, la progression des investissements dans le secteur des services a été sensiblement inférieure à la moyenne. »

181. Les rapporteurs notent une nouvelle fois que les collectivités locales autrichiennes ne disposent pas d'une part de recettes fiscales propres suffisante pour pouvoir suivre l'augmentation des dépenses liées à l'exécution de leurs tâches. Les rapporteurs concluent que des efforts supplémentaires doivent être faits pour générer un financement local durable et considèrent par conséquent que la situation en Autriche est partiellement conforme à cette disposition.

3.8.5 Paragraphe 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.

182. Le Programme de stabilité de l'Autriche – actualisé pour la période 2017-2022 et Projet de plan budgétaire autrichien 2018 (actualisé)⁷⁸ indique ce qui suit : « fin 2016, des négociations intensives sur les futures relations budgétaires entre niveaux de gouvernance ont trouvé une issue positive avec un accord et la signature, par le Gouvernement fédéral, les länder et les communes, du Pacte sur une nouvelle loi relatif aux relations budgétaires entre niveaux de gouvernance (IFRA 2017). Ce texte met en œuvre une première étape vers davantage d'orientation sur les tâches, de transparence et de simplification, ainsi que sur une plus grande autonomie fiscale des länder (p. 38) ». Cet instrument indique ensuite : « l'un des éléments clés pour maintenir le rythme de la consolidation budgétaire est le Pacte de stabilité interne de l'Autriche. Depuis 2017, ses dispositions posent pour principe fondamental que la fédération, les länder et les communes doivent veiller à l'équilibre structurel de leurs budgets. L'accord couvre plusieurs questions majeures : l'équilibre structurel du budget public général (« maîtrise de la dette »), cet équilibre étant défini par un déficit public général structurel inférieur à -0,45 % du PIB ; l'augmentation des dépenses annuelles autorisée (maîtrise des dépenses) ; la réduction de la dette publique telle que définie par le SEC (ajustement du ratio d'endettement) ; enfin, le plafonnement des garanties publiques, dont la mise en œuvre a été harmonisée au cours des négociations de 2017 sur les relations budgétaires entre niveaux de gouvernance. Depuis 2019, le montant des garanties du gouvernement central et des länder est plafonné à 175 % de leurs revenus respectifs, tandis que pour les communes il est plafonné à 75 % des revenus ; d'autres dispositions visent à renforcer la coordination budgétaire et la planification budgétaire à moyen terme de tous les niveaux de gouvernance, l'échange d'informations et la transparence ».

183. Le centre de recherche KDZ (2019) considère que le domaine de la dette publique est stable dans l'ensemble et souligne le succès du Pacte de stabilité autrichien. Sur la dette publique des länder en euros par habitant (2017), voir la Figure 4.

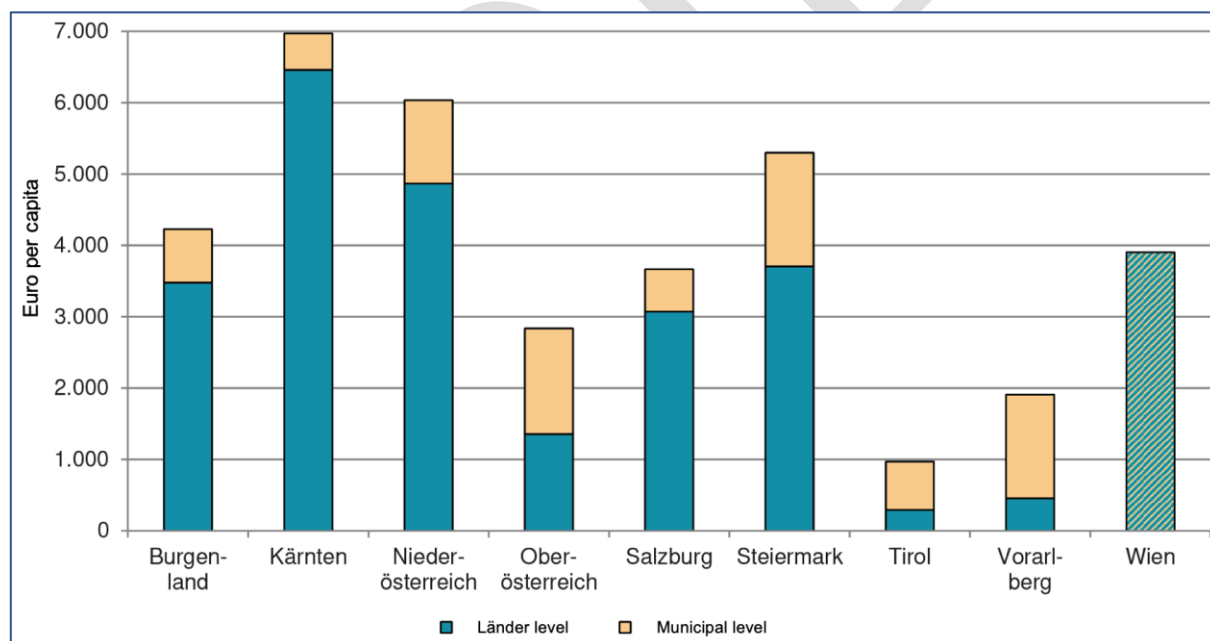


Figure 4 : Dette publique des länder en euros par habitant, 2017⁷⁹

184. Comme indiqué précédemment, une part importante des revenus des autorités infranationales provient de la procédure de péréquation financière. Celle-ci est basée sur le partage des recettes fiscales et régie par la loi sur les relations budgétaires négociée entre les trois niveaux de gouvernance. Les principaux impôts partagés sont la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu, etc.

185. La répartition des recettes fiscales est calculée au moyen d'une formule de base et de formules distinctes pour les länder et les communes. Toutes ces formules utilisent des indicateurs tels que le nombre d'habitants et, dans une moindre mesure, les revenus locaux. Pour les communes, un indice démographique pondéré est utilisé : dans celles de moins de 10 000 habitants, un habitant représente

⁷⁸ Disponible en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/en_stapro_final.pdf

⁷⁹ Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Seisenbacher, Marion, 2019, op.cit., p.33.

un facteur de 1 41/67 (= environ 1,61) ; entre 10 001 et 20 000 habitants, un facteur de 1 2/3 ; entre 20 001 et 50 000 habitants, un facteur de 2 ; au-delà de 50 000, un facteur de 2 1/3. Pour les villes statutaires de moins de 20 000 habitants, le coefficient appliqué est 2.

Tableau 5 : Impôts partagés : formules de répartition – répartition verticale :

	Gouvernement fédéral	États	Gouvernements Locaux
Impôts partagés – Formule standard	67.934 %	20.217 %	11.849 %
Impôts partagés – Formules spéciales:			
taxe sur la publicité	4.000 %	9.083 %	86.917 %
taxe foncière	4.000 %		96.000 %

Source : informations fournies par le ministère fédéral des Finances

186. D'après les responsables du ministère fédéral des Finances avec lesquels la délégation s'est entretenue lors de la visite de suivi, le système de relations budgétaires vise à réaliser l'égalité budgétaire.

187. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs n'ont entendu aucune réclamation de la part de leurs interlocuteurs concernant la péréquation budgétaire.

188. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Autriche, pour ce qui concerne la péréquation financière, est conforme à cette disposition.

3.8.6 Paragraphe 6

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

189. Les communes sont représentées au sein des accords 15a (article 15a B-VG) relatifs au Pacte de stabilité et au Mécanisme de consultation par leurs associations (à savoir, d'après l'article 115.3 B-VG : l'Association des villes d'Autriche (Fédération autrichienne des villes) et l'Association des communes d'Autriche (Fédération autrichienne des communes)).

190. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué aux rapporteurs qu'outre les accords en vigueur les associations estiment être convenablement consultées dans la pratique sur les questions financières.

191. Les rapporteurs considèrent que la situation en Autriche est conforme à cette disposition de la Charte.

3.8.7 Paragraphe 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.

192. La loi sur les relations budgétaires entre niveaux de gouvernance définit différents types de dotations, telles que les dotations intermédiaires destinées à couvrir des besoins ou objectifs spécifiques d'autres autorités, les dotations globales non réservées ou les transferts et les dotations réservées portant sur des besoins spécifiques. Par exemple, le secteur de la garde d'enfants bénéficie de dotations d'investissement ou de subventions permanentes.

193. Les dotations globales visent à égaliser le revenu moyen des länder et des communes résultant du partage de l'impôt.

194. Les dotations spéciales sont destinées à l'exécution d'une tâche spécifique ou à la réalisation d'un certain objectif et la manière dont elles ont été utilisées doit être attestée. Par exemple, le Gouvernement fédéral a accordé aux länder une dotation spéciale de 690,8 millions d'euros en 2018 et de 718,0 millions d'euros en 2019 pour le financement des hôpitaux.

195. À l'inverse, d'autres dotations financières peuvent en principe être utilisées librement par les länder et les communes. Un exemple d'une telle dotation est la nouvelle dotation financière accordée par le pouvoir fédéral aux länder et aux communes pour garantir la gestion durable des ménages, en particulier dans les domaines de la santé, de la protection et des affaires sociales, d'un montant annuel de 300 millions d'euros (§ 24 FAG 2017).

196. Lors de la visite de suivi, la délégation n'a eu connaissance d'aucune réclamation de la part des représentants des communes et des länder avec lesquels elle s'est entretenue concernant l'impact négatif des dotations réservées pour leur autonomie financière.

197. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en Autriche est conforme à cette disposition, mais que le pays doit réfléchir à la viabilité financière de l'autonomie locale pour le long terme.

3.8.8 Paragraphe 8

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

198. Les communes peuvent emprunter librement, quoiqu'en règle générale elles ne puissent le faire que pour des projets d'investissement. Chaque land dispose de sa réglementation sur l'emprunt des communes.

199. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune réclamation de la part des élus locaux concernant leur autonomie en matière d'emprunt. Les rapporteurs considèrent que cette disposition est dans l'ensemble respectée en Autriche.

3.9 Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

3.9.1 Paragraphe 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.

200. Aux termes de l'article 116a B-VG, les communes peuvent décider, pour l'exercice de leurs compétences, de constituer des associations de communes (*Gemeindeverbände*). L'approbation de l'autorité de contrôle est nécessaire. Cette approbation est donnée par ordonnance si un accord légitime existe entre les communes concernées et si la formation de l'association de communes :

- 1) dans le cas de l'exercice de compétences relevant de l'administration souveraine, ne met pas en danger le fonctionnement des communes concernées en tant que personnes morales auto-administrées ;
- 2) dans le cas de l'exercice de compétences relevant des communes en tant que titulaires de droits privés, répond à des raisons d'opportunité, d'efficacité économique et de rigueur dans l'intérêt des communes concernées. Les organes des associations de communes ainsi créées doivent être fondés sur les principes démocratiques et leur organisation concrète est définie par les länder.

201. L'article 116a.6 B-VG prévoit la possibilité pour des communes de länder différents de former une association de communes. Cela requiert cependant la conclusion d'un accord conforme à l'article 15a B-VG entre les länder concernés, comportant des dispositions particulières sur l'approbation de la formation des associations et la mise en œuvre du contrôle.

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

3.9.2 Paragraphe 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.

203. Tous les codes municipaux des länder permettent aux communes de former des associations de communes et des associations administratives et de conclure des accords (par exemple, en Burgenland, les articles pertinents sont les articles 20, 21 et 22a ; en Carinthie, les articles 17, 81 et 82 ; en Basse et Haute Autriche, la Section 3 ; pour Salzbourg, les articles 12 et 48 ; en Styrie, les articles 37, 38 et 38a pour les petites régions ; dans le Tyrol, les articles 129 et suivants et l'article 142a ; en Vorarlberg, les articles 93 et suivants et l'article 97).

204. Les rapporteurs concluent que la situation en Autriche est conforme à cette disposition.

3.9.3 Paragraphe 3

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

205. Aux termes de l'article 23c.4 B-VG, les propositions pour la nomination des membres du Comité des régions et de leurs suppléants sont faites par le Gouvernement fédéral sur la base des propositions soumises par les länder et par l'Association des communes d'Autriche et l'Association des villes d'Autriche. Chaque land propose un membre et son suppléant ; les autres membres et leurs suppléants sont proposés par l'Association des communes d'Autriche et l'Association des villes d'Autriche.

206. Durà (2018)⁸⁰ fournit plusieurs exemples de bonnes pratiques dans les eurorégions, dont certains incluent plusieurs länder et villes d'Autriche, comme la Conférence internationale du lac de Constance. Fondée en 1972, celle-ci rassemble différentes administrations territoriales voisines du lac de Constance (d'Allemagne, d'Autriche, de Suisse et du Lichtenstein) ; d'autres exemples sont : l'Europaregion, l'eurorégion Via Salina et l'eurorégion INNTAL.

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

3.10 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.

208. En vertu de l'article 12.2. de la Charte, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par cette disposition.

209. Aux termes de l'article 119.a.9 B-VG, une commune est partie à la procédure de l'autorité de contrôle et est habilitée à introduire un recours devant le tribunal administratif (articles 130 à 132 B-VG). Elle est partie à la procédure devant le tribunal administratif et habilitée à introduire un recours final devant le tribunal administratif suprême (article 133 B-VG) et un recours devant la Cour constitutionnelle (article 144 B-VG).

210. Lors de la visite de suivi, les représentants de la Cour constitutionnelle autrichienne ont indiqué aux rapporteurs plusieurs affaires dans lesquelles des communes ont défendu leur droit à l'autonomie locale : par exemple E50/2015 sur la réglementation du conseil municipal d'Innsbruck interdisant la

⁸⁰ Durà A., Camonita F., Berzi M. et Noferini A. 2018. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona, Department of Geography, UA, disponible en ligne à l'adresse : https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/recot_crii_catalogue_0.pdf

consommation d'alcool⁸¹; et G386/2018 sur la violation du principe d'autonomie locale par les plans d'aménagement du territoire de Sankt Ulrich am Pillersee⁸².

211. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que des dispositions constitutionnelles des länder telles que décrites brièvement dans la section 4.3, les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à ratifier l'article 11 de la Charte puisqu'il est respecté dans les faits.

4. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

4.1 Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale

212. En 2012 et 2013, l'Autriche a totalement réorganisé le système de justice administrative. Son « modèle 9+2 », composé d'une Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*), d'une Cour financière fédérale (*Bundesfinanzgericht*) et de neuf tribunaux administratifs de land (*Landsverwaltungsgerichte*), est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

213. Depuis 2011, plusieurs réformes ont modifié la répartition des compétences entre les autorités de la Fédération, des länder et des communes⁸³. Notamment, une nouvelle loi fédérale sur la réforme de l'éducation⁸⁴ (*Bildungsreformgesetz 2017*) a introduit des directions de l'éducation (*Bildungsdirektionen*) qui fonctionnent en tant qu'autorités concurrentes de la Fédération et des länder (article 113 B-VG). En 2018, la suppression du remboursement des soins (*Pflegeregress*)⁸⁵ a suscité d'importants débats et a finalement confirmé la solidité du fédéralisme coopération pour lequel l'Autriche est connue (et un accord a été trouvé entre la Fédération et les länder). Les modifications apportées au « revenu minimum garanti » peuvent également être mentionnées : tandis qu'une harmonisation au niveau de la Fédération avait été adoptée en 2010 et 2016, aucun accord n'avait pu être trouvé depuis 2017 et des länder (par exemple le Burgenland, la Basse-Autriche et la Haute-Autriche) ont commencé à concevoir de manière autonome de nouveaux programmes de protection sociale. En 2018, cependant, la Cour constitutionnelle fédérale a annulé certains aspects du modèle de sécurité sociale de la Basse-Autriche et ouvert la voie à de nouvelles discussions entre la Fédération et les représentants de ce land. En 2019, afin d'harmoniser le secteur de la protection sociale, la loi fédérale sur les principes de l'assistance sociale (loi fondamentale sur l'assistance sociale)⁸⁶ a finalement été adoptée. Cette loi a été contestée devant la Cour constitutionnelle au motif d'une violation présumée de la répartition fédérale des compétences, mais la Cour a conclu à l'absence de toute ingérence inadmissible dans les compétences des länder⁸⁷.

214. Le Programme gouvernemental actuel introduit de nouveaux domaines de réforme pour l'autonomie locale. Comme les expériences passées y encouragent, en raison principalement du haut degré d'interaction entre la Fédération et les länder, un usage intensif des instruments de coopération autour de l'information est attendu.

81 Décision disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_20151209_15E00050_01/JFR_20151209_15E00050_01.html
(dernier accès en février 2020)

82 Décision disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_20190312_18G00386_01/JFR_20190312_18G00386_01.html
(dernier accès en février 2020)

83 Bussjäger, Peter ; Schramek, Christoph ; Jöhler, Mirella. 2018, *op.cit.* (voir la note 5 ci-dessus).

84 Document disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_138/BGBLA_2017_I_138.html

85 Outil de politique sociale qui permettait aux länder de se rembourser sur les revenus et/ou les biens des bénéficiaires de soins ou de tiers (parents) afin de soulager les organes de sécurité sociale. Pour plus d'informations, voir : Bussjäger, Peter ; Schramek, Christoph ; Jöhler, Mirella. 2018, *op.cit.*

86 Voir Sozialhilfe-Grundsatzgesetz BGBl. I n° 41/2019 à l'adresse <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2019/41>

87 Décision de la Cour constitutionnelle fédérale G164/2019 ua (G164/2019-25, G171/2019-24). Voir : https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Erkenntnis_G_164_G_171_2019_12_Dezember_2019.pdf et le communiqué de presse https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_zu_Sozialhilfe-Grundsatzgesetz_Hoehchstsatzsysteme.de.php

4.2 Cadre constitutionnel de la démocratie régionale

215. Aux termes de l'article 95.1 B-VG, à l'échelle des länder le pouvoir législatif est exercé par le Parlement du land (*Landtag*). Celui-ci est élu au suffrage égal, direct, individuel, libre et secret, au scrutin proportionnel, par les femmes et les hommes citoyens du land qui, en vertu de la réglementation électorale du Parlement du land, ont le droit de voter. Les dispositions détaillées sur la procédure électorale sont définies par la réglementation électorale du Parlement du land (article 95.4 B-VG). Les membres du Parlement de land jouissent de la même immunité que ceux du Conseil national (article 96.1 B-VG).

216. L'article 97 B-VG dispose que toute loi d'un land requiert un vote du Parlement du land, une authentification et une contresignature conformément aux dispositions du land concerné, et une publication par le Gouverneur au Journal officiel du land. Si une loi d'un land prévoit la participation d'organes fédéraux à son exécution, le consentement du Gouvernement fédéral est nécessaire. L'adoption d'un tel texte doit être notifiée à la Chancellerie fédérale par le Gouvernement immédiatement après la résolution du Parlement de land. Le consentement est considéré comme ayant été donné si, dans un délai de huit semaines après réception de la notification par la Chancellerie fédérale, le Gouvernement fédéral n'a pas informé le Gouvernement que la coopération des autorités fédérales était refusée. Le texte ne peut être publié avant l'expiration de ce délai qu'en cas de consentement exprès du Gouvernement fédéral.

217. Aux termes de l'article 100.1 B-VG, chaque Parlement de land peut, à la demande du Gouvernement fédéral et avec le consentement du Conseil fédéral, être dissous par le Président fédéral. Une telle dissolution ne peut cependant être décidée qu'une seule fois pour le même motif. La demande doit être soumise au Conseil fédéral en présence d'au moins la moitié de ses membres et approuvée par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les représentants du land dont le Parlement doit être dissous ne peuvent pas participer à la décision.

218. De plus, l'article 100.1 et 3 B-VG indique que le pouvoir exécutif dans chaque land est exercé par un Gouvernement du land (*Landesregierung*) élu par le Parlement du land. Le Gouvernement du land est composé du Gouverneur (*Landeshauptmann*), d'un certain nombre d'adjoints et d'autres membres. Aux termes de l'article 105 B-VG, les membres du Gouvernement du land sont responsables devant le Parlement du land conformément à l'article 142 B-VG.

4.3 Organisation interne

219. Aux termes de la Loi constitutionnelle de 1981 du Burgenland (*Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes*)⁸⁸, le Burgenland est un *Rechtsstaat* démocratique et social et un État fédéral autrichien indépendant (article 1), dont Eisenstadt est la capitale et le siège du Parlement et du Gouvernement du land. Le Parlement du land du Burgenland compte 36 membres, élus pour un mandat de cinq ans (articles 10.1 et article 12). Les membres du Parlement du land élisent les membres devant siéger au Conseil fédéral (article 49) et les membres du Gouvernement du land (article 53, tel que révisé en 2014⁸⁹). Lors d'une récente réforme (2013)⁹⁰, la Cour administrative du land (*Landesverwaltungsgericht*) a été créée dans le Burgenland (article 66a).

220. Aux termes de la Loi constitutionnelle de 1996 de la Carinthie (*Kärntner Landesverfassung-K-LVG*)⁹¹, la Carinthie est un pays indépendant et tourné vers l'avenir au sein d'une Europe unie attachée aux principes démocratiques, sociaux et fédéraux ainsi qu'au principe de subsidiarité, qui veille à l'indépendance des régions et garantit leur participation aux décisions européennes. La Loi constitutionnelle dispose par ailleurs que la Carinthie est un État fédéral autrichien (article 1.1), où la démocratie directe et la participation de la société civile sont de la plus haute importance (article 1.4). Le land et les communes sont tenus de préserver les conditions de vie des

88 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=10000141>

89 LGBl. n° 64/2014, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_BU_20141217_64/LGBl_BU_20141217_64.html

90 LGBl. n° 75/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_BU_20131217_75/LGBl_BU_20131217_75.html

91 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000208>

générations présentes et futures, par la protection et la sauvegarde de l'environnement (article 7a.1). Lors de la procédure de consultation, le Président du Parlement de la Carinthie a par ailleurs indiqué aux rapporteurs qu'en 2017⁹² la Carinthie avait confirmé son engagement en faveur d'une plus grande diversité linguistique et culturelle, à l'image du groupe ethnique slovène de ce land, ainsi que pour le respect, la protection et la promotion de la langue, de la culture, des traditions et du patrimoine culturel, ainsi que d'une protection égale pour tous les concitoyens (article 5.2). La capitale de la Carinthie est Klagenfurt am Wörthersee (article 7). Le Parlement du land compte 36 membres (article 8), élus pour un mandat de cinq ans (article 14). Il élit les membres du Gouvernement du land (article 47). En 2014⁹³, la K-LVG a également créé la Cour administrative du land (article 59a).

221. L'article 1 de la Loi constitutionnelle de 1979 de la Basse-Autriche (*NÖ Landesverfassung*)⁹⁴ dispose que ce land est un État fédéral autrichien indépendant. Son article 4 énumère les objectifs et principes de l'action publique, parmi lesquels : la subsidiarité, l'économie, la légalité, l'opportunité et la proportionnalité. La capitale du land, siège de son Parlement et de son Gouvernement, est St. Pölten (article 5). Aux termes de l'article 8, le Parlement du land compte 56 membres, élus pour un mandat de cinq ans. Ceux-ci élisent les membres du Gouvernement du land (article 35). L'article 57 reconnaît le droit des communes de Basse-Autriche à l'autonomie, tandis que l'article 60 leur accorde le droit d'être consultées préalablement à l'adoption de tout texte législatif ou réglementaire du land.

222. Aux termes de la Loi constitutionnelle de 1991 de la Haute-Autriche (*Oö. Landes-Verfassungsgesetz*)⁹⁵, celle-ci est un État autrichien indépendant et tourné vers l'avenir, attaché à une Europe unie, aux principes démocratiques, sociaux et fédéraux ainsi qu'au principe de subsidiarité, qui veille à l'indépendance des régions et garantit leur participation aux décisions européennes (articles 1 et 1a). La capitale de la Haute-Autriche est la ville de Linz (article 4). Aux termes de l'article 6 Oö. L-VG, tel que révisé en 2013⁹⁶, la législation du land est adoptée par le Parlement du land (composé de 56 membres, article 16) et mise en œuvre par le Gouvernement du land – élu par le Parlement du land (article 43) – et par la Cour administrative du land (article 54a). Par ailleurs, la Haute-Autriche reconnaît les principes du développement durable, de la subsidiarité, de la proportionnalité et de l'État de droit (article 9).

223. Aux termes de l'article 1 de la Loi constitutionnelle de 1999 du land de Salzbourg (*Landes-Verfassungsgesetz*)⁹⁷, celui-ci reconnaît les principes de la démocratie et de l'État de droit et participe en tant que région à l'intégration européenne et à la coopération transfrontalière et interrégionale. Le Parlement du land (qui compte 36 membres) adopte la législation et contrôle sa mise en œuvre, désigne le Gouvernement du land et élit ses représentants au sein du Conseil fédéral (article 11). La capitale du land est la ville de Salzbourg (article 12). Depuis 2013⁹⁸, une Cour administrative du land garantit la légalité de l'administration publique (article 43a).

224. Aux termes de sa Constitution (*Landes-Verfassungsgesetz 2010*)⁹⁹, la Styrie est un territoire autrichien indépendant (article 1). Le Parlement du land compte 48 membres (article 10.1), élus pour un mandat de cinq ans (article 12). Il élit le Gouvernement du land (article 36). Le siège du Parlement et du Gouvernement du land, ainsi que de sa Cour administrative (article 44a, tel qu'introduit en 2013)¹⁰⁰ est la capitale du land, Graz (articles 4 et 11).

92 LGBl. n° 25/2017, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/Auth/LGBLA_KA_20170629_25/LGBLA_KA_20170629_25.html

93 LGBl. n° 55/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_KA_20130805_55/LGBL_KA_20130805_55.html

94 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000038>

95 Document disponible à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrOO&Gesetzesnummer=10000595>

96 LGBl, n° 8/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_OB_20130215_08/LGBL_OB_20130215_08.html

97 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001123>

98 LGBl n° 15/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_SA_20130228_15/LGBL_SA_20130228_15.html

99 Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000229>

100 LGBl n° 56/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_ST_20130528_56/LGBL_ST_20130528_56.html

225. Aux termes de sa Loi constitutionnelle (*Tiroler Landesordnung 1989*)¹⁰¹, le Tyrol est un territoire indépendant faisant partie intégrante de l'Autriche (article 1). La Loi constitutionnelle promeut les principes de légalité, d'économie et d'opportunité dans l'exercice des tâches qui ne sont pas expressément assignées au Gouvernement fédéral (articles 1.2 et 7.6). La capitale du land, également le siège du Parlement et du Gouvernement du land, est Innsbruck (articles 5, 16.2). Le Parlement du land compte 36 membres (article 16.1), élus pour un mandat de cinq ans (article 18). Le Parlement élit les membres du Conseil fédéral pour le Tyrol (article 43), ainsi que les membres du Gouvernement du land (article 45). L'article 70b, adopté en 2012¹⁰², a doté le Tyrol d'une Cour administrative du land.

226. Le land du Vorarlberg est un territoire autrichien indépendant, attaché aux principes de démocratie et d'auto-administration (articles 1, 7 et 73 de la Loi constitutionnelle du Vorarlberg, *Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg 1999*)¹⁰³. La capitale du land est Bregens, siège du Parlement, du Gouvernement et de la Cour administrative du land (article 4). Le Parlement du land est élu pour un mandat de cinq ans et compte 36 membres (articles 15.1 et 16.1). Il élit les représentants du land au sein du Conseil fédéral (article 40) et les membres du Gouvernement du land (article 41.3). La juridiction administrative du land est la Cour administrative, introduite en 2013 (article 71a)¹⁰⁴.

4.4 Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale

4.4.1 Compétences régionales

227. Aux termes des articles 10.1 et 14.5 B-VG, la Fédération dispose de compétences législatives et exécutives, notamment, dans les domaines suivants :

- i. les initiatives populaires (*Volksbegehren*), les référendums (*Volksabstimmungen*) et les consultations populaires (*Volksbefragungen*) tels que définis par la Constitution fédérale ; la juridiction constitutionnelle ; la juridiction administrative à l'exception de l'organisation des cours administratives des länder ;
- ii. les finances fédérales, en particulier les impôts collectés pour tout ou partie au nom de la Fédération ; les monopoles ;
- iii. le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publics, incluant l'assistance primaire en général, à l'exception toutefois des questions de sûreté publique locale ; le droit d'association et de réunion ; l'état civil, y compris l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès et les changements de nom ; la police des étrangers et l'enregistrement des lieux de résidence ;
- iv. les infrastructures relatives au transport ferroviaire, à l'aviation et à la navigation, sous réserve – pour cette dernière – qu'elle ne relève pas de l'article 11 B-VG ; la circulation automobile, hormis la police autoroutière, laquelle concerne les routes déclarées par la législation fédérale en tant qu'autoroutes fédérales en raison de leur importance pour la circulation de transit ; la police fluviale et de la navigation, dans la mesure où ces questions ne relèvent pas de l'article 11 B-VG ; les postes et télécommunications ;
- v. l'activité minière ; la sylviculture, y compris le flottage ; les droits relatifs à l'eau ; la surveillance et l'entretien des cours d'eau pour la prévention des inondations et pour le transport ; la maîtrise des torrents ; la construction et l'entretien de voies navigables ; la réglementation et la mise aux normes des centrales et installations électriques et les mesures de sécurité dans ce domaine ; les dispositions relatives à l'acheminement de l'énergie électrique dans la mesure où il s'étend sur au moins deux länder ; les questions relatives aux engins à vapeur ou autres sources d'énergie ; la conduite d'études ;
- vi. l'assurance sociale et contractuelle ; l'aide à la garde d'enfant ; la législation sur les indemnités sociales ;

¹⁰¹ Document disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=10000103>

¹⁰² LGBl n° 147/2012, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_TI_20121220_147/LGBl_TI_20121220_147.html

¹⁰³ Document available online at :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000001>.

¹⁰⁴ LGBl n° 14/2013, disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBl_VO_20130411_14/LGBl_VO_20130411_14.html.

- vii. la santé publique, hormis les enterrements et autres pratiques funéraires et les services municipaux d'assainissement et de secours, mais uniquement le contrôle sanitaire des hôpitaux, des centres médicalisés, des maisons de santé et des ressources curatives naturelles ;
- viii. l'organisation et la direction de la police fédérale ; la définition des conditions relatives à la création et l'organisation d'autres forces de sécurité à l'exception des forces de l'ordre municipales ; la définition des conditions relatives à l'armement des forces de sécurité et à leur droit de faire usage de leurs armes ;
- ix. les politiques démographiques ;
- x. les établissements publics d'apprentissage, les écoles maternelles, centres d'accueil de jour et résidences étudiantes types adjoints à une école publique à des fins d'instruction pratique prévue par les programmes ; les résidences étudiantes publiques destinées exclusivement ou principalement aux élèves des établissements d'apprentissage publics susmentionnés ; les conditions d'exercice et les droits de représentation professionnelle des professeurs, assistants d'éducation et enseignants de maternelle des établissements publics susmentionnés.

228. Aux termes des articles 11.1, 14.2 et 14a.3 B-VG, dans les domaines suivants, l'activité législative est de la compétence de la Fédération et l'exécution, de celle des länder :

- i. la nationalité ;
- ii. les associations professionnelles lorsqu'elles ne relèvent pas de l'article 10 B-VG, à l'exception cependant de celles du domaine de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que des guides de montagne et des moniteurs de ski ainsi que des entraîneurs sportifs relevant de la compétence autonome des länder ;
- iii. l'administration du logement social, hormis la promotion de la construction et de la rénovation des logements ;
- iv. la police de la route ;
- v. l'assainissement ;
- vi. le transport fluvial intérieur concernant les permis de navigation, les équipements et les mesures obligatoires pertinentes, hormis pour ce qui concerne le Danube, le lac de Constance, le lac Neusiedl et les portions limitrophes d'autres cours d'eau frontaliers ; la police fluviale et de la navigation sur les eaux intérieures hormis pour ce qui concerne le Danube, le lac de Constance, le lac Neusiedl et les portions limitrophes d'autres cours d'eau frontaliers ;
- vii. l'évaluation de l'impact environnemental pour ce qui concerne les projets liés aux domaines où des effets matériels pour l'environnement peuvent être anticipés ; s'il est considéré que des réglementations uniformes sont nécessaires, l'approbation de tels projets ;
- viii. la protection animale si elle ne relève pas de la compétence législative fédérale en vertu d'autres réglementations, mais à l'exception de la chasse et de la pêche ;
- ix. le droit du travail et la protection des travailleurs et des salariés, dans les domaines de l'agriculture et de la sylviculture ;
- x. les conditions d'exercice et les droits de représentation professionnelle des enseignants de l'enseignement public obligatoire. De telles lois fédérales peuvent autoriser les parlements de land à adopter des textes d'application relatifs à des situations spécifiques ;
- xi. l'instruction religieuse ;
- xii. les conditions d'exercice et les droits de représentation professionnelle des enseignants d'établissements d'enseignement professionnel et technique agricole et sylvicole et des assistants d'éducation des résidences étudiantes publiques exclusivement ou principalement destinées aux élèves de ces écoles, hormis cependant les domaines de compétence officielle pour l'exercice de mesures administratives concernant ces enseignants et assistants d'éducation.

229. Aux termes des articles 12, 14.3 et 14a.4 B-VG, dans les domaines suivants l'activité législative est de la compétence de la Fédération pour ce qui concerne les principes, tandis que les lois d'application et l'exécution sont de la compétence des länder :

- i. la protection sociale ; les centres médicalisés et pour personnes dépendantes ;
- ii. l'électricité dans la mesure où elle n'est pas de la compétence de l'article 10 B-VG ;
- iii. l'organisation générale (structure, formes organisationnelles, création, entretien, dissolution, sectorisation, tailles des classes et temps d'enseignement) des établissements de l'enseignement public obligatoire ;
- iv. l'organisation générale des résidences étudiantes publiques accessibles exclusivement ou principalement aux élèves des établissements de l'enseignement public obligatoire ;

- v. les qualifications professionnelles requises pour les enseignants de maternelle et les assistants d'éducation pour le recrutement par les länder, les communes ou leurs associations dans les centres et les résidences étudiantes accessibles exclusivement ou principalement aux élèves des établissements de l'enseignement obligatoire ;
- vi. pour ce qui concerne les établissements d'enseignement professionnel agricole et sylvicole dans les domaines liés à la définition des objectifs pédagogiques, des matières obligatoires et de l'enseignement gratuit ainsi que dans les domaines liés à l'enseignement obligatoire et au transfert entre deux écoles situées dans des länder différents ;
- vii. pour ce qui concerne les établissements d'enseignement technique agricole et sylvicole dans les domaines liés à la définition des conditions d'admission, des objectifs pédagogiques, des formes organisationnelles, du volume des enseignements et des matières obligatoires, de l'enseignement gratuit et du transfert entre deux écoles situées dans des länder différents ;
- viii. dans les domaines liés au statut public des établissements privés d'enseignement professionnel agricole et sylvicole et les établissements de formation, à l'exception des écoles relevant de l'article 14a.2 (b) B-VG ;
- ix. pour ce qui concerne l'organisation et la compétence des comités consultatifs qui, dans les domaines relevant de l'article 14a.1 B-VG, participent à l'exécution par les länder.

230. Aux termes de l'article 15 B-VG, dans la mesure où la responsabilité législative voire exécutive pour un domaine n'est pas expressément assignée par la Constitution fédérale à la Fédération, cette responsabilité demeure dans la sphère de compétence autonome des länder. Dans les domaines d'administration de la sécurité publique locale, faisant partie de l'administration de la sécurité publique qui affecte exclusivement ou principalement les intérêts de la collectivité locale incarnée par la commune et qui, comme la défense de la décence publique ou la protection contre la pollution sonore, peut être exercée efficacement par la commune sur son territoire, la Fédération est habilitée à contrôler l'exercice de ces responsabilités par la commune et à corriger toute insuffisance constatée au moyen d'instructions du Gouverneur (article 103 B-VG). Des inspecteurs de la Fédération peuvent être délégués à cette fin dans la commune ; le Gouverneur doit systématiquement en être informé.

231. Aux termes de l'article 15.3 B-VG, les dispositions de la législation des länder dans les domaines liés aux théâtres et cinémas, aux spectacles publics, aux représentations et aux divertissements transfèrent à la direction de la police du land, pour les domaines d'une commune où cette direction est simultanément l'autorité de sécurité de premier ressort, au minimum la supervision des événements, dans la mesure où cela ne relève pas des opérations techniques, de la police des bâtiments ni de la police des incendies, et la participation de l'administration à la phase initiale de l'octroi d'autorisations conformément à cette législation. Aux termes de l'article 15.4 B-VG, les lois pertinentes de la Fédération et du land concerné indiquent dans quelle mesure les responsabilités exécutives dans le domaine de la police de la route à l'exception de la police de la circulation locale (article 118.3 (4) B-VG) et la police fluviale et de la navigation sur le Danube, le lac de Constance, le lac Neusiedl et les portions limitrophes d'autres cours d'eau frontaliers, pour les domaines d'une commune où la direction de la police du land est simultanément l'autorité de sécurité de premier ressort, sont assignées à cette direction.

232. De plus, aux termes de l'article 15.9 B-VG, dans leur domaine de compétence législative les länder sont autorisés à adopter aussi des dispositions pénales et civiles. L'article 14a.1 B-VG ajoute à la liste des compétences exclusives des länder les établissements d'enseignement agricole et sylvicole et l'enseignement agricole et sylvicole concernant les résidences étudiantes et les conditions d'exercice et les droits de représentation professionnelle des professeurs et assistants d'éducation des établissements et des résidences étudiantes relevant de cet article. Depuis 2019, et les derniers amendements à la Constitution fédérale¹⁰⁵, les gouvernements de land déterminent aussi par arrêté l'organisation des circonscriptions politiques (*politische Bezirke*).

233. Lors de la procédure de consultation, le Président de la délégation autrichienne du Congrès a souligné que la Constitution fédérale autrichienne donne aux länder une compétence générale. Par conséquent, en principe toutes les compétences réglementaires que la Constitution n'assigne pas expressément à la Fédération restent de la compétence des länder. Dans la pratique, cependant, les länder autrichiens n'ont que peu de compétences législatives propres, bien qu'ils aient des compétences exécutives étendues parmi lesquelles la mise en œuvre des décisions fédérales au sein de l'administration fédérale « indirecte ». Cet aspect était déjà évoqué dans le rapport de suivi de 2011.

105 BDBI. I n° 14/2019, disponible en ligne à l'adresse : https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2019_I_14/BGBLA_2019_I_14.html.

234. D'après le Président de la délégation autrichienne, le fait que le gouvernement fédéral a acquis des compétences réglementaires dans de nombreux domaines d'importance pratique, tels que le droit pénal, le droit civil, le droit des sociétés et beaucoup d'autres aspects du droit commercial, l'éducation, la science, la protection sociale, la communication et la santé, va à l'encontre de l'orientation générale originelle de la Constitution fédérale.

235. Lors de la procédure de consultation, certains membres de la délégation autrichienne ont aussi informé les rapporteurs d'une tendance à une « cession de compétences », citant l'exemple de la réforme récente du système de santé autrichien. Ils ont évoqué le risque que le fédéralisme autrichien se mue en un fédéralisme purement exécutif, sous couvert de dissociation des compétences.

236. Certains membres de la délégation autrichienne ont souligné que si la nouvelle réforme de l'article 12 de la Constitution fédérale était planifiée, elle ne devait pas conduire à ce que les länder ne conservent dans ces domaines que des compétences exécutives et que leur compétence législative soit marginalisée et se trouve ainsi de fait entre les mains du gouvernement fédéral. Ils ont aussi suggéré de transformer le système d'administration fédérale indirecte en un système d'administration directe des länder et de modifier la répartition des compétences en faveur des länder, afin de préserver le fédéralisme autrichien en tant que système efficace et légitimement accepté.

237. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs n'ont pas eu le sentiment d'un danger imminent de recentralisation des compétences au niveau fédéral qui priverait les länder d'une marge d'autonomie suffisante. Il est également à mentionner que ni la Charte ni le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale n'exprime une préférence pour une forme spécifique d'organisation politique. Cependant, si les craintes exprimées par certains membres de la délégation autrichienne concernant le retrait de compétences législatives aux länder ou leur surréglementation par le niveau fédéral, mettant en danger l'autonomie régionale, devaient se vérifier, une telle évolution irait à l'encontre de l'esprit du Cadre de référence pour la démocratie régionale et du principe de subsidiarité.

238. Aux termes de l'article 15a B-VG, la Fédération et les länder peuvent conclure des accords entre eux sur les questions relevant de leurs domaines de compétence respectifs. La conclusion de tels accords au nom de la Fédération appartient, selon le domaine, au Gouvernement fédéral ou aux ministères fédéraux. Les accords qui sont également contraignants pour le pouvoir législatif fédéral ne peuvent être conclus par le Gouvernement fédéral qu'avec le consentement du Conseil national. Les accords entre länder ne peuvent porter que sur les questions relevant de leur domaine de compétence autonome et doivent sans retard être portés à la connaissance du Gouvernement fédéral.

239. Enfin, il est à souligner que les länder ont compétence pour participer directement à des négociations au niveau de l'Union européenne (article 23d.3 B-VG).

4.4.2 *Relations avec d'autres autorités territoriales infranationales*

240. Comme indiqué dans les sections ci-dessus, les länder sont habilités à adopter des lois que les communes sont tenues de respecter, à contrôler les communes et à conclure des accords avec elles.

4.4.3 *Participation aux processus décisionnels de l'État*

241. Comme on l'a vu précédemment dans le présent rapport, les länder sont représentés au sein du Conseil fédéral et très étroitement impliqués dans le processus décisionnel général du pays, tant de manière formelle qu'informelle. La Constitution fédérale et celles des länder (décrites en détail dans les sections ci-dessus) défendent le fédéralisme coopératif autrichien¹⁰⁶.

242. Lors de la procédure de consultation, la délégation autrichienne du Congrès a cependant mis l'accent sur la faiblesse politique et juridique du Conseil fédéral, en tant que « chambre des länder », dans le processus législatif de la Fédération, en particulier sur les questions financières. Elle a souligné que les länder ne disposent d'un droit de veto absolu au sein du processus constitutionnel et législatif que dans quelques cas exceptionnels. La délégation autrichienne du Congrès a suggéré de réorganiser la composition et les fonctions du Conseil fédéral afin de le rendre mieux à même de représenter les

106 Bussjäger, Peter. 2015. "Austria's Cooperative Federalism", in: *op.cit.*

intérêts des länder. Elle a regretté que la réforme du Conseil fédéral destinée à le transformer en une véritable chambre des länder dotée d'un poids juridique et politique fasse l'objet d'un débat depuis des décennies, sans jamais aboutir.

243. Lors de la visite, cependant, les rapporteurs ont eu le sentiment que les länder disposaient bel et bien de divers moyens de peser sur le processus de décision législatif au niveau fédéral. Dans tous les cas, le choix du système d'organisation du Conseil fédéral doit rester entre les mains du législateur interne. Pour autant, si la réforme du Conseil fédéral devait de nouveau être envisagée, elle devrait être examinée en concertation étroite entre les autorités autrichiennes de tout niveau conformément aux principes de la Charte.

4.4.4 Contrôle des autorités régionales par celles de l'État

244. Aux termes de l'article 121.1 B-VG, la Cour des comptes autrichienne a compétence pour examiner la manière dont les länder, les associations de communes et les communes administrent les fonds publics. La Cour est rattachée directement au Conseil national et indépendante du Gouvernement fédéral et de ceux des länder. L'article 127 B-VG précise la portée du contrôle pour ce qui concerne les länder. La Cour des comptes autrichienne examine l'administration financière des länder dans leur domaine de compétence autonome ainsi que l'administration financière des dotations, des fonds et des institutions administrés par les responsables exécutifs du land ou les personnes (groupes de personnes) désignées à cette fin par les autorités du land. Le contrôle porte sur l'exactitude arithmétique, la conformité avec la réglementation en vigueur et l'attention à la rigueur, l'efficacité et l'opportunité dans l'administration financière ; cependant, il ne s'étend pas aux résolutions adoptées par les organes représentatifs dotés d'une compétence constitutionnelle en matière d'administration financière. La Cour des comptes autrichienne examine aussi l'administration financière des entreprises dont le land est le seul détenteur ou dont il détient au moins 50 % des parts, des actions ou des fonds propres conjointement avec d'autres personnes morales relevant de la compétence de la Cour des comptes autrichienne ou que le land dirige à lui seul ou conjointement avec de telles personnes morales. Concernant les compétences en matière de contrôle de fait, l'article 126b.2 B-VG s'applique aussi ici. De plus, la compétence de la Cour des comptes autrichienne s'étend aux entreprises de toute autre catégorie vérifiant les conditions énoncées dans ce paragraphe. La Cour des comptes autrichienne a compétence pour examiner l'administration financière des organismes de droit public utilisant des fonds du land.

245. Le contrôle de la Cour constitutionnelle (article 140), les relations avec le Bureau du médiateur (par exemple, article 148b B-VG) et les relations avec la Cour administrative (articles 129 et suivants) sont également mentionnés dans les sections ci-dessus.

4.4.5 Protection de l'autonomie régionale

246. L'autonomie régionale est protégée par la Constitution fédérale et par une longue tradition du pays en matière d'élaboration des politiques. Malgré le fédéralisme relativement centralisé pour lequel l'Autriche est connue, les compétences des länder sont profondément ancrées dans un système démocratique fondé sur le consensus.

4.4.6 Droit d'association

247. Comme indiqué ci-dessus dans la Section 3.9.3, il existe plusieurs exemples de bonnes pratiques en matière d'associations transfrontalières, sous la forme des eurorégions.

248. De plus, lors de la visite de suivi, plusieurs exemples de coopération ont été présentés, par exemple entre la Styrie et la Carinthie (projets d'infrastructures à grande échelle) et entre le Burgenland et la Carinthie (projets de recherche).

4.4.7 Relations extérieures. Coopération transfrontalière

249. L'article 16.1 B-VG énonce le droit des länder de conclure des traités d'État avec des pays – ou leurs États constitutifs – limitrophes de l'Autriche, sur des questions relevant du domaine de compétence propre des länder. Le Gouverneur doit informer le Gouvernement fédéral avant l'ouverture de négociations au sujet d'un tel traité d'État, qui ne peut être conclu sans le consentement préalable du

Gouvernement fédéral. Les traités d'État conclus par un land en vertu de l'article 16.1 B-VG 1 peuvent être révoqués sur demande du Gouvernement fédéral. Si un land ne se conforme pas dûment à cette obligation, la compétence concernée est transférée à la Fédération.

4.4.8 Finances régionales

250. La Figure 5 présente le Solde Maastricht B.9 2015-2018, Déficit public par sous-secteur et par land¹⁰⁷ :

Sector/Subsector/Land	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	in million Euro				as percentage of Gross Domestic Product (GDP)			
General Government	-3.477	-5.488	-2.754	763	-1,01	-1,54	-0,74	0,20
Central Government	-4.120	-4.397	-3.156	-542	-1,20	-1,23	-0,85	-0,14
State Government (excl. Vienna)	389	-1.307	206	631	0,11	-0,37	0,06	0,16
Burgenland	112	60	65	81	0,03	0,02	0,02	0,02
Kärnten	66	-1.162	40	67	0,02	-0,33	0,01	0,02
Niederösterreich	-69	-59	53	141	-0,02	-0,02	0,01	0,04
Oberösterreich	-34	7	146	291	-0,01	0,00	0,04	0,08
Salzburg	92	62	69	53	0,03	0,02	0,02	0,01
Steiermark	227	-153	-107	-4	0,07	-0,04	-0,03	0,00
Tirol	29	-8	-45	45	0,01	0,00	-0,01	0,01
Vorarlberg	-33	-55	-16	-41	-0,01	-0,02	0,00	-0,01
Vienna	-159	-191	-139	114	-0,05	-0,05	-0,04	0,03
Local Government (excl. Vienna)	138	-33	-137	-12	0,04	-0,01	-0,04	0,00
Burgenland	-2	-5	-15	-1	0,00	0,00	0,00	0,00
Kärnten	29	13	-5	3	0,01	0,00	0,00	0,00
Niederösterreich	24	14	22	55	0,01	0,00	0,01	0,01
Oberösterreich	-17	-36	-72	91	-0,01	-0,01	-0,02	0,02
Salzburg	55	27	-7	8	0,02	0,01	0,00	0,00
Steiermark	61	43	50	-8	0,02	0,01	0,01	0,00
Tirol	-27	-69	-106	-120	-0,01	-0,02	-0,03	-0,03
Vorarlberg	17	-19	-3	-41	0,00	-0,01	0,00	-0,01
Social Security Funds	275	441	472	571	0,08	0,12	0,13	0,15

Figure 5

251. La Figure 6¹⁰⁸ décrit l'Endettement Maastricht B.9 2015-2018, Endettement public par sous-secteur et par land :

107 Source : STATISTICS AUSTRIA. Différences d'arrondi non comptabilisées. Compilé le 21 octobre 2019. Chiffres d'après SEC 2010, ministère fédéral des Finances.

108 Idem.

Sector/Subsector/Land	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	in million Euro				as percentage of Gross Domestic Product (GDP)			
General Government	292.265	295.612	289.253	284.758	84,7	83,0	78,2	73,8
Central Government	255.441	257.283	251.245	245.913	74,2	72,2	67,9	63,7
State Government (excl. Vienna)	21.185	21.914	21.381	21.223	6,0	6,2	5,8	5,5
Burgenland	1.054	1.030	1.018	1.016	0,3	0,3	0,3	0,3
Kärnten	3.212	4.171	3.627	3.439	0,9	1,2	1,0	0,9
Niederösterreich	8.497	8.132	8.105	8.091	2,3	2,3	2,2	2,1
Oberösterreich	1.878	1.955	1.987	1.891	0,5	0,5	0,5	0,5
Salzburg	2.106	1.935	1.687	1.475	0,6	0,5	0,5	0,4
Steiermark	4.098	4.381	4.584	4.868	1,2	1,2	1,2	1,3
Tirol	172	149	220	254	0,0	0,0	0,1	0,1
Vorarlberg	167	161	153	190	0,0	0,0	0,0	0,0
Vienna	6.440	6.955	7.289	7.538	1,9	2,0	2,0	2,0
Local Government (excl. Vienna)	8.138	8.355	8.434	8.760	2,4	2,3	2,3	2,3
Burgenland	204	212	216	n.a.	0,1	0,1	0,1	n.a.
Kärnten	328	306	304	n.a.	0,1	0,1	0,1	n.a.
Niederösterreich	1.915	2.001	2.002	n.a.	0,6	0,6	0,5	n.a.
Oberösterreich	2.316	2.279	2.333	n.a.	0,7	0,6	0,6	n.a.
Salzburg	349	328	333	n.a.	0,1	0,1	0,1	n.a.
Steiermark	1.947	2.079	1.989	n.a.	0,6	0,6	0,5	n.a.
Tirol	507	555	631	n.a.	0,1	0,2	0,2	n.a.
Vorarlberg	572	596	627	n.a.	0,2	0,2	0,2	n.a.
Social Security Funds	1.060,3	1.104,8	903,9	1.323,4	0,3	0,3	0,2	0,3

Figure 6

252. Les länder contribuent financièrement aux obligations de l'Autriche en tant que membre de l'UE (qui étaient en 2019 de 16,835 % des revenus propres de la TVA et des revenus nationaux bruts, déduits à cette fin de leurs parts des revenus).

5. AUTRES QUESTIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

253. Aux termes de l'article 78a B-VG, l'autorité de sécurité suprême est le ministère fédéral de l'Intérieur. Y sont subordonnées les directions de la police des länder, dont dépendent à leur tour les autorités administratives de district en tant qu'autorités de sécurité. Aux termes de l'article 78b B-VG, chaque land compte une direction de la police, dont le directeur est nommé par le ministère fédéral de l'Intérieur.

254. Aux termes de l'article 148 B-VG, chacun peut déposer un recours auprès du Bureau autrichien du médiateur en cas de mauvaise administration présumée de la Fédération, y compris dans le cadre de son activité en tant que détenteur de droits privés en particulier pour une violation présumée des droits de l'homme. Il faut, pour déposer un tel recours, être concerné par la mauvaise administration et ne pas (ou ne plus) disposer d'un autre recours juridique. Le Bureau du médiateur traite aussi les recours relatifs aux länder et aux collectivités locales sur tout le territoire fédéral, à l'exception du Vorarlberg et du Tyrol. Ces deux länder ont en effet fait usage de la possibilité que leur donne l'article 148, paragraphe 2 B-VG, d'établir leurs propres institutions du médiateur exerçant des tâches similaires à celles du Bureau fédéral pour l'administration de leur land. Les institutions du médiateur du Vorarlberg et du Tyrol n'ont compétence que pour les recours relatifs aux autorités de leur land et de leurs collectivités locales.

255. Aux termes de l'article 148 b, paragraphe 1 B-VG, tous les organes du Gouvernement fédéral, des länder et des communes doivent aider le Bureau autrichien du médiateur dans l'exercice de ses fonctions. Par exemple, ils doivent donner accès aux données sur demande. Le Bureau remet chaque année au Conseil national et au Conseil fédéral un rapport sur ses activités. D'après les informations fournies par le Bureau lors de la procédure de consultation, en 2019 il a conduit 2 917 investigations dans l'administration des länder et des communes. La plupart des recours concernaient la protection

sociale (27,5 %), en particulier le système de prestations minimales basées sur les besoins, la protection de l'enfance et les questions relatives aux personnes handicapées. Environ un recours sur cinq (21 %) concernait l'aménagement régional, le logement ou le droit de la construction ; d'autres portaient sur le droit de la citoyenneté, la police de la route ou les questions communautaires.

256. Enfin, aux termes de l'article 7.2 et 3 B-VG, la Fédération, les länder et les communes souscrivent à l'égalité de fait entre les hommes et les femmes. Elles sont habilitées légalement à prendre des mesures pour éliminer les inégalités de genre si elles en constatent.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

257. L'Autriche offre un bon exemple d'une démocratie consensuelle, présentant un modèle de fédéralisme centralisé. Depuis le précédent rapport du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Autriche, des réformes ont été menées afin de renforcer l'autonomie locale et régionale.

258. Depuis 2011, plusieurs réformes pertinentes ont modifié la répartition des compétences entre les autorités de la Fédération, des länder et des communes¹⁰⁹. Parmi elles, une nouvelle loi fédérale sur la réforme de l'éducation¹¹⁰ (*Bildungsreformgesetz 2017*) a introduit des directions de l'éducation (*Bildungsdirektionen*) qui fonctionnent en tant qu'autorités concurrentes de la Fédération et des länder (article 113 B-VG). En 2018, la suppression du remboursement des soins (*Pflegeregress*)¹¹¹ a suscité d'importants débats et a finalement confirmé la solidité du fédéralisme coopération pour lequel l'Autriche est connue (et un accord a été trouvé entre la Fédération et les länder). D'un autre côté, l'adoption, en 2019, de la loi fédérale sur les principes de l'assistance sociale (Loi fondamentale sur l'assistance sociale) visant à harmoniser le domaine de la protection sociale a conduit à un recours devant la Cour constitutionnelle concernant la constitutionnalité de la répartition des compétences envisagée dans ce texte législatif. La Cour a conclu à l'absence de violation.

259. Le nouveau Programme gouvernemental *Aus Verantwortung für Österreich 2020-2024*¹¹² introduit plusieurs priorités qui paraissent déterminantes pour l'avenir de la démocratie locale et régionale en Autriche : poursuivre l'examen de la réforme des impôts locaux, renforcer le financement local des communes, accroître l'efficacité et la transparence des accords conclus sur la base de l'article 15a de la Constitution fédérale, accroître l'efficacité et la qualité de la coopération intercommunale (abolition de la TVA), renforcer la contribution propre au financement des communes et adapter le droit pénal aux défis actuels (ce qui inclut l'évaluation et l'examen du Code pénal autrichien, section 153 – abus de confiance). Le présent rapport conclut également à l'importance de ces priorités.

260. Les rapporteurs considèrent qu'il existe en Autriche un haut degré de complexité de la répartition des compétences entre les länder et la Fédération et que les communes ont, dans une certaine mesure, une place secondaire puisque les tâches administratives qu'elles remplissent, y compris dans leur domaine de compétence autonome, doivent leur être conférées explicitement par la législation pertinente de la Fédération ou du land. Le chevauchement des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernance ainsi que la répartition déséquilibrée des compétences réglementaires exclusives au bénéfice des autorités centrales et/ou régionales peuvent faire obstacle à la démocratie locale en Autriche. Les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à ne pas limiter inutilement les compétences des communes et à s'attacher à leur donner les outils nécessaires pour réaliser une bonne gouvernance locale.

261. De la même façon, les rapporteurs souhaitent souligner que le fait de retirer des compétences législatives aux länder ou d'affaiblir ces compétences au moyen d'une surréglementation au niveau fédéral de manière à ne pas leur laisser une marge d'autonomie régionale suffisante peut être contraire

109 Bussjäger, Peter; Schramek, Christoph; Johler, Mirella. 2018, *op.cit.* (voir la note 5 ci-dessus).

110 Document disponible en ligne à l'adresse :

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_138/BGBLA_2017_I_138.html

111 Outil de politique sociale qui permettait aux länder de se rembourser sur les revenus et/ou les biens des bénéficiaires de soins ou de tiers (parents) afin de soulager les organes de sécurité sociale. Pour plus d'informations, voir : Bussjäger, Peter ; Schramek, Christoph ; Johler, Mirella. 2018, *op.cit.*

112 Le document est disponible en ligne à l'adresse :

https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2020/01/02/200102-

[1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf](#).

à l'esprit du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale et au principe de subsidiarité.

262. Les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à envisager une modification de la Loi constitutionnelle fédérale afin de permettre aux associations de pouvoirs locaux de participer à l'élaboration des accords entre la Fédération et les länder sur les questions qui les concernent.

263. Bien que le statut des élus locaux soit bien établi et jouisse en règle générale d'une popularité, les rapporteurs ont noté qu'il était devenu de plus en plus difficile d'attirer des hommes et des femmes pour exercer des responsabilités exécutives dans certaines communes. Cette difficulté a été attribuée partiellement à une combinaison de facteurs, parmi lesquels le faible niveau de la rémunération et la crainte des élus locaux d'une responsabilité individuelle en vertu de l'article 153 du Code pénal autrichien. Les rapporteurs attirent l'attention sur le fait que la vulnérabilité des élus (du point de vue de l'inadéquation de leur rémunération et de leur responsabilité) était également mentionnée en 2011 dans le Rapport sur la démocratie locale et régionale en Autriche (CG(20)8).

264. Les rapporteurs souhaitent rappeler aux autorités autrichiennes que le précédent Rapport sur la démocratie locale et régionale en Autriche (2011) soulignait également que les communes n'avaient pratiquement aucune latitude en matière de taxes locales. Cette situation est extrêmement inquiétante, car faute d'une viabilité financière adéquate la démocratie locale est menacée.

265. Les rapporteurs invitent les autorités autrichiennes à réfléchir à des moyens d'intensifier la formation du personnel des collectivités locales et à identifier des solutions pour garantir une prestation de haute qualité, compétente et continue des services publics locaux dans toutes les communes d'Autriche (et en particulier les petites et moyennes communes).

266. Les rapporteurs saluent les réformes entreprises en Autriche en vue d'étendre la portée de l'autonomie locale et, compte tenu des réglementations en vigueur et du fédéralisme coopératif omniprésent, invitent les autorités autrichiennes à ratifier l'article 4, paragraphes 2 et 3, et l'article 11 de la Charte, qui sont respectés dans les faits.

267. Les rapporteurs prennent note du fait que l'Autriche n'a pas encore signé ni ratifié le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), mais constatent qu'aucun obstacle technique ne s'oppose à ce qu'elles décident de le faire. De plus, au vu des exemples positifs de participation des citoyens aux processus décisionnels locaux, les rapporteurs encouragent vivement l'Autriche à procéder à la signature et la ratification du Protocole additionnel susmentionné.

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

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN AUTRICHE
Vienne, Graz, Raaba-Grambach (10-12 décembre 2019)

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Marc COOLS

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD¹¹³
Conseiller municipal, Uccle, Belgique

M. Andrew DISMORE

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC/V/DP¹¹⁴
Membre de l'Assemblée de Londres, Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la commission de suivi

Mme Jade BELGHALI

Assistante de la commission de suivi

Experte :

Dr Diana IANCU

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

Interprètes :

Mme Michaela SPRACKLIN

M. Alexander ZIGO

113 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique du Congrès

114 SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes

Mardi 10 décembre 2019
Vienne

RENCONTRE AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION AUTRICHIENNE DU CONGRÈS ET L'EXPERT

- **DÉLÉGATION NATIONALE DE L'AUTRICHE AU CONGRÈS**

M. Harald SONDEREGGER, Président de la délégation, Président du parlement de Vorarlberg
 Mme Pauline STERRER, maire de Rüstorf
 Mme Waltraud SCHWAMMER, maire de Dechantskirchen
 M. Reinhart ROHR, Président du parlement de Carinthie
 M. Peter FLORIAN SCHUETZ, membre du parlement régional de Vienne
 M. Gerhard KARNER, 2^e Vice-Président du parlement régional de Basse-Autriche

- **EXPERT :**

M. Peter BUSSJÄGER, professeur au Département de droit public, d'affaires publiques et de théorie administrative, université d'Innsbruck

RENCONTRE AVEC LES ASSOCIATIONS NATIONALES

- **ASSOCIATION AUTRICHIENNE DES VILLES (*Österreichischer Städtebund*)**

M. Johannes SCHMID, vice-Secrétaire général
 M. Oliver PUCHNER, responsable des questions financières et économiques
 M. Alexander LESIGANG, responsable des affaires européennes et internationales

- **ASSOCIATION AUTRICHIENNE DES COMMUNES (*Österreichischer Gemeindebund*)**

M. Nicolaus DRIMMEL, Secrétaire général adjoint

MAIRIE DE VIENNE

M. Ernst WOLLER, Président du parlement régional de Vienne (*Landtagspräsident und Gemeinderat*)

COUR DES COMPTES AUTRICHIENNE (ACA)

Mme Margit KRAKER, Présidente
 Mme Barbara KÖNIG, Directrice générale, chambre des comptes 2 – Construction, bâtiments fédéraux, communes & santé publique, protection, affaires sociales
 Mme Helga KRAUS, Directrice générale, chambre des comptes 4 – Finances publiques & financements de l'UE, énergie, environnement
 Mme Sandra FUCHS, agent de liaison de l'UE, Unité Affaires internationales
 Mme Monika GONZALEZ-KOSS, Chef d'unité, Affaires internationales
 M. Christian GRÜNER, cabinet de la Présidente
 M. Andreas MAYRBÄURL, contrôleur, Unité Péréquation financière, analyse des données
 M. Klaus PICHLER, Chef d'unité, Péréquation financière, analyse des données

PARLEMENT

M. Karl BADER, Président du Conseil fédéral

M. Georg MAGERL, Services UE et affaires internationales, Secrétaire de la Délégation autrichienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

BUREAU DE L'OMBUDSMAN (AOB)

Mme Martina CERNY, Chef de cabinet de l'Ombudsman Walter Rosenkranz

M. Michael MAUERER, Chef de cabinet de l'Ombudsman Werner Amon

Mme Dietrun SCHALK, membre du personnel de l'unité internationale

Mme Nina OCHSENHOFER, membre du personnel de l'unité internationale

Mercredi 11 décembre 2019
Vienne

CHANCELLERIE FÉDÉRALE

M. Roland ARBTER, chargé de la politique régionale et de la planification urbaine et rurale, ministère fédéral du Développement durable et du Tourisme

M. Josef BAUER, Chef du Département des Affaires internationales et de l'administration, ministère fédéral de la Constitution, de la Réforme, de la Dérégulation et de la Justice

M. Karl-Heinz TANNER, Chef-adjoint du Département des affaires institutionnelles de l'Union européenne

MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR

M. Mathias VOGL, Directeur général, Direction juridique

M. Walter GROSINGER, Directeur général adjoint, Chef de la Direction pour la législation et le droit

Mme Annika SALBRECHTER, Unité des affaires bi- et multilatérales, Département des affaires internationales, Direction générale I – Administration centrale

MINISTÈRE FÉDÉRAL DES FINANCES

M. Anton MATZINGER, Directeur général adjoint – DG II (Budget et finances publiques)

M. Ákos KÁSZONI, Unité II, Relations budgétaires intergouvernementales, Département Budget et finances publiques, DG II

Mme Gerlinde ZIMMER, Relations budgétaires, Département Budget et finances publiques, DG II

COUR CONSTITUTIONNELLE

M. Stefan Leo FRANK, Secrétaire général

**Jeudi 12 décembre 2019
Graz, Raaba-Grambach**

MAIRIE DE GRAZ

M. Siegfried NAGL, maire de Graz
 M. Mario EUSTACCHIO, maire adjoint
 M. Martin HAIDVOGL, directeur exécutif général
 M. Karl KAMPER, directeur financier
 M. Maximilian MAZELLE, Chef du Département de la communication
 Mme Diana MATERI, Bureau du maire, Économie, relations internationales et tourisme
 M. Timo KÖHLER, Chef de l'Unité de la participation citoyenne
 M. Hans PUTZER, Bureau du maire, responsable du projet Graz – capitale des droits de l'homme
 M. Max AUFISCHER, Vice-Président du Conseil consultatif des droits de l'homme
 Mme Claudia SACHS-LORBECK, Chef d'unité, Service des relations internationales
 Mme Andrea HARRICH, Service des relations internationales
 Mme Verena ENNEMOSER, Chef du Cabinet exécutif du maire
 M. Walther NAUTA, Cabinet exécutif du maire

COUR DES COMPTES DE STYRIE

M. Heinz DROBESCH, Directeur

AUTORITÉS DU LAND DE STYRIE

Mme Barbara EIBINGER-MIEDL, *Landesrätin* (ministre régionale) de l'Économie, du Tourisme, de la Digitalisation, de la Science et de la Recherche
 M. Maximilian WEISS, Directeur du Landtag (parlement régional)
 M. Peter EBNER, Chef du Département du budget, Bureau du Gouvernement régional
 M. Manfred KINDERMANN, Département des communes et des élections, Chef de l'Unité des affaires juridiques et des élections, Bureau du Gouvernement régional
 Mme Andrea EBNER-VOGL, Service juridique et droit constitutionnel, Bureau du Gouvernement régional
 M. Roland GARBER, membre du Cabinet, *Landesrätin* Barbara Eibinger-Miedl
 M. Stefan BÖRGER, Département de la culture, de l'Europe et des relations extérieures, Chef de l'Unité Europe et relations extérieures, Bureau du Gouvernement régional

RAABA-GRAMBACH

M. Karl MAYRHOLD, maire
 M. Bernhard NEUMAYR, Chef de cabinet