

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

21^{ème} SESSION
CPL(21)2
29 septembre 2011

La Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne des Etats

Commission de la gouvernance
Rapporteur : Willy BORSUS, Belgique (L, GILD)¹

Projet de résolution	2
Exposé des motifs	3

Résumé

Le Congrès propose un ensemble de mesures visant à renforcer la réception de la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne de ses Etats membres.

La Commission de suivi est invitée à examiner la réception de la Charte lors de ses visites de suivi et à encourager les instances juridictionnelles à fonder leurs décisions sur la Charte ou sur le droit interne de réception lorsqu'un problème de démocratie locale est en cause.

La Commission de gouvernance est invitée à rédiger des lignes directrices sur l'interprétation actuelle de la Charte à l'usage des instances législatives, juridictionnelles et des instances de suivi.

Les associations de pouvoirs locaux sont invitées à travailler avec leurs autorités nationales pour mettre la Charte à la disposition du public dans leurs langues nationales, régionales et minoritaires et à encourager les autorités locales à l'utiliser comme instrument juridique pour protéger la démocratie locale.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen – Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RESOLUTION²

[\[voir Résolution 331 \(2011\) adoptée le 20 octobre 2011\]](#)

1. Depuis son entrée en vigueur en 1988, la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « la Charte ») demeure le seul instrument juridique européen contraignant à énoncer les principes de l'autonomie locale démocratique. Garante des droits des collectivités locales d'Europe, la Charte a marqué une étape essentielle du développement démocratique européen, en énonçant pour la première fois le principe de subsidiarité selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit incomber aux autorités les plus proches des citoyens.

2. L'application d'un traité international tel que la Charte dans l'ordre juridique interne d'un Etat Partie est ce que l'on appelle « réception ». La ratification de la Charte implique de considérer attentivement le mode et le degré de cette réception. A cet égard, le Congrès note avec satisfaction que la majorité des Etats qui ont ratifié la Charte ces dix dernières années l'ont rendue directement applicable dans leur ordre juridique interne.

3. La Charte couvre aujourd'hui la quasi-totalité du continent européen. Le Congrès se félicite à cet égard de sa ratification par Andorre en mars 2011, ce qui porte à 45 les Etats Membres l'ayant signé et ratifié.

4. Convaincu que le processus de réception de la Charte dans la législation nationale est d'une importance fondamentale pour le bon fonctionnement de la démocratie locale dans les Etats parties, le Congrès est résolu à continuer de promouvoir l'effectivité de la Charte et d'encourager son applicabilité directe dans les Etats parties.

5. Le suivi du respect de la Charte par les Etats parties a permis de conduire une évaluation constante de son interprétation et favorisé l'émergence progressive d'une « culture de la Charte », et qui a également contribué à améliorer le niveau de réception de la Charte dans les Etats parties.

6. Afin de contribuer à la poursuite de l'interprétation de la Charte et de son application directe dans les Etats Membres, le Congrès demande à sa commission de la gouvernance d'élaborer des lignes directrices sur l'interprétation actuelle des dispositions de la Charte, à l'usage des instances législatives, des instances de suivi et des cours constitutionnelles. Ces lignes directrices devraient prendre en considération les conclusions des rapports d'évaluation du respect de la Charte par les Etats parties, en particulier pour ce qui concerne la définition d'un corpus de droits des autorités locales, ainsi que la jurisprudence des cours constitutionnelles là ou elle existe sur la Charte, en vue d'aider les Etats parties à appliquer la Charte.

7. Le Congrès demande à sa commission du suivi :

a. de continuer à renforcer et à développer son suivi de la Charte et de continuer à examiner systématiquement, lors de ses visites de suivi dans les pays, la question de la réception de la Charte ;

b. de sensibiliser les instances juridictionnelles que les délégations de suivi rencontrent lors de leurs visites sur la nécessité de fonder leurs décisions sur la Charte ou sur le droit interne de réception dans des cas ayant trait à la démocratie locale ;

² Avant-projet de résolution approuvé par la Commission de la gouvernance le 26 septembre 2011.

Membres de la Commission :

B.-M. Lövgren (1^{ère} Vice-Présidente), *V. Rogov* (3^{ème} Vice-Président), *D. Barisic*, *N. Berlu* (*remplaçante* : *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *W. Borsus*, *M. Chernishev* (*remplaçant*: *V. Novikov*), *M. Cohen*, *B. Degani*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *G. Gerega*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *L. Iliescu*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (*remplaçante*: *S. Tunali*), *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *E. Yeritzyan* (*remplaçant*), *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roper*, *Mancera*, *M. Sabban*, *C.-L. Schroeter*, *A. Sokolov* (*remplaçant*), *N. Stepanovs*, *D. Suica*, *S. Tobreluts*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*.

NB: Les noms des membres ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : T. Lisney et N. Howson.

c. de réfléchir à des mesures concrètes qui pourraient s'avérer appropriées en cas de non-respect des recommandations du Congrès concernant la mise en œuvre de la Charte dans un Etat donné.

8. Le Congrès invite les Associations de pouvoirs locaux :

a. à contrôler chaque nouvelle législation sur la démocratie locale adoptée dans leurs pays du point de vue de sa conformité avec la Charte ;

b. à veiller à ce que les pouvoirs locaux aient connaissance de leurs possibilités de recours devant les tribunaux, en cas de doute sur le respect de la Charte, afin de demander l'application des dispositions de la Charte lorsque les autorités compétentes ne les ont pas appliquées ;

c. à entretenir un dialogue régulier avec leurs autorités nationales en vue d'améliorer la réception de la Charte dans leurs ordonnancements juridiques internes, en attachant une attention particulière aux dispositions qu'elles n'ont pas acceptées ;

d. à rendre compte au Congrès des actions menées en vertu de l'article 8.a, b et c ci-dessus, de même que de toutes mesures positives prises concernant la réception de la Charte dans leurs ordonnancements juridiques ;

e. à travailler avec leurs autorités nationales pour garantir la mise à disposition de la Charte dans leurs langues nationales, régionales et minoritaires, si ce n'est pas déjà fait, et s'assurer qu'un exemplaire de chaque traduction soit déposé auprès du Bureau des traités du Conseil de l'Europe pour le rendre accessible au public.

EXPOSE DES MOTIFS³

I. AVANT-PROPOS

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a déjà traité, à plusieurs reprises, du thème de l'incorporation de la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (ci-après «la Charte») dans les ordonnancements juridiques internes des Etats l'ayant ratifiée. Le rapporteur rappelle notamment les rapports et recommandations du Congrès de 1994⁴ et 1998⁵. Un rapport du CDLR avait également été élaboré sur cette question en 1995⁶.

2. Les changements intervenus entre-temps, dans une période de plus de dix ans, sont assez substantiels et imposent de revenir sur cette question.

3. Comme il avait été souligné dans le rapport sur les 20 ans de la Charte⁷ et à l'occasion de la Conférence de Lisbonne, le premier changement significatif réside dans le succès croissant de la Charte. Un succès dû aux procédures de suivi (« monitoring») qui impliquent en premier lieu, le contrôle de l'engagement politique des pays à respecter dans leur propre législation les principes de la Charte, et en second lieu, le contrôle juridique, à savoir, l'évaluation directe d'un conflit potentiel entre les dispositions législatives internes (et entre les actes et le comportement des Etats) et des principes de la Charte.

4. Le processus de suivi a consulté en une évaluation constante de l'interprétation de la Charte et a mis en exergue une sédimentation d'une véritable «culture de la Charte» qui s'est progressivement imposée en Europe.

5. Le rapport précité du Congrès de 1998 a constitué une excellente base de travail pour lancer une nouvelle réflexion. Il dressait un tableau comparatif relatif à 21 pays européens. A l'époque, la

³ Préparé avec la contribution de M. Francesco Merloni, Professeur, Université de Pérouse, Italie.

⁴ Recommandation (1994) 2 et rapport CG (1)3.

⁵ «L'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique des Etats l'ayant ratifiée et la protection légale de l'autonomie locale» rapporteurs Mme Doganoglu et M. Lloyd.

⁶ CDLR(1995)18rev.

⁷ Recommandation (2005)195 et rapport CG (12) 6 Part II.

Belgique, la France, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, la Suisse et la plupart des pays de l'Europe orientale et sud-orientale (23 pays au total) n'avaient pas encore ratifié la Charte.

6. Il s'agit ici d'analyser le mode de réception de la Charte dans tous les pays du Conseil de l'Europe l'ayant signé et ratifié, et de revoir la situation dans les pays qui avaient déjà été examinés dans le rapport du 1998 afin de déterminer l'évolution de la situation juridique dans le pays sur cette question précise de la réception d'un traité international. Dans tous les pays, qu'ils aient ratifié la Charte il y a longtemps ou qu'ils l'aient fait récemment, des avancées pourraient avoir eu lieu, tant dans l'évolution de la position des Etats par rapport à l'autonomie locale, au niveau politique et législatif (à travers la réception de la Charte, l'attribution à celle-ci d'une valeur juridique plus forte, la modification de la législation interne pour la rendre compatible avec les principes de la Charte, que dans leur jurisprudence (constitutionnelle ou ordinaire) interne.

7. Un changement profond de perspective est envisagé, non seulement en matière de défense des collectivités locales (par rapport à l'Etat et aux régions ayant des pouvoirs en matière de régime juridique de l'autonomie locale), mais aussi en termes de reconnaissance de droits accordés aux citoyens par rapport aux collectivités locales, avec pour conséquence l'institution de droits de recours juridictionnels.

8. Du fait de la tendance actuelle vers une «internationalisation du droit», on assiste à plusieurs phénomènes d'attribution d'une valeur de norme directement applicable à des dispositions (normes juridiques ou techniques) adoptées par des organisations internationales (telles que l'ONU ou l'OMC) ou « régionales » (les normes de l'UE directement applicables dans les pays membres de l'Union). On remarque également, l'adoption de Chartes de droits fondamentaux qui protègent directement les citoyens dans leur propre pays ou au niveau international. Il s'agit d'une « cession de souveraineté » par le pays concerné dans des domaines spécifiques.

9. Dans les cas précités, l'attribution de valeur de norme interne directement applicable à des normes de droit international procède de la même configuration que les accords internationaux qui sont à la base de la création de ce droit d'application directe. Les traités issus de l'ONU, ou de l'OMC, ou encore les Traités de l'Union Européenne autorisent certains déplacements du pouvoir législatif du niveau national vers le niveau international.

10. La Charte constitue un instrument juridique contraignant de manière effective, et même directement applicable dans les pays l'ayant ratifiée. La Charte elle-même peut favoriser sa réception en droit interne par l'introduction de dispositions permettant d'identifier clairement celles de ses dispositions qui sont directement applicables, dès le moment de sa ratification par un pays ; ou bien par l'élaboration d'une disposition impliquant, pour un pays qui ratifie le texte, son engagement à transposer la Charte ou à identifier les dispositions de la Charte directement applicables dans un délai prédéfini.

11. La protection juridictionnelle de l'autonomie locale (et des droits des citoyens) reste strictement liée à la question de la réception, à propos de laquelle des changements devraient être relevés dans un certain nombre de pays.

12. La préparation du présent rapport a été conçue sur la base d'un questionnaire adressé aux membres du Groupe d'Experts Indépendants du Congrès, lesquels sont ressortissants des pays membres du Conseil de l'Europe qui ont signé et ratifié la Charte. En leur qualité de professeurs d'université ou de technicien de haut rang en matière d'autonomie locale et régionale, ils possèdent tous une bonne connaissance du système juridique de leur pays et ont eu pour tâche de fournir au rapporteur l'information la plus détaillée possible sur le sujet du présent rapport.

13. Une des étapes les plus importantes dans l'élaboration du questionnaire a été la définition de « réception ». La Charte, en tant que convention internationale, règle elle-même les procédures par lesquelles les pays, en signant et en ratifiant la Charte, s'engagent «à se considérer comme liés», ou «expriment leur consentement à être liés» par la Charte. Ces engagements ne constituent pas encore une réception de la Charte dans l'ordonnement juridique interne.

14. Dans le présent rapport, la «réception» s'entend de tout phénomène d'attribution d'une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique interne d'un pays. Quels que soient les moyens, les instruments, et les procédures adoptés, la Charte devient une

source juridique du droit interne, directement ou indirectement applicable par les administrations publiques et par les juges qui reconnaissent des droits aux collectivités locales ou aux citoyens sur la base de ce texte.

15. Le présent rapport est articulé autour notamment : 1) des réserves exprimées par les Etats dans l'acte de ratification de la Charte ; 2) des divers degrés de réception de la Charte ; 3) de la contribution de la Charte à sa propre réception ; 4) et de la protection juridictionnelle de l'autonomie locale.

II. LES « RESERVES » EXPRIMEES DANS L'ACTE DE RATIFICATION DE LA CHARTE

16. D'une certaine manière, l'article 12 de la Charte permet une application « à la carte » de la Charte dans les pays qui décide de sa ratification, en imposant que chaque pays se considère comme lié par aux moins 20 des paragraphes de la partie I de la Charte, et en les obligeant à choisir aux moins 10 de ces paragraphes dans la liste contenue dans le même article. Sur le total de 30 paragraphes, chaque pays peut donc écarter jusqu'à 10 dispositions. Cet acte de choix des dispositions que le pays souhaite ratifier se traduit par une déclaration faite au moment du dépôt de l'instrument de ratification par le pays. Dans le présent rapport, l'on entend par « réserve » le fait de ne pas avoir ratifié telle ou telle disposition de la Charte européenne de l'autonomie locale. Chaque pays peut exprimer jusqu'à 10 réserves. Cela produit un nombre potentiel de réserves de 410 dispositions pouvant faire l'objet de réserves pour 41 pays.

17. Dans le questionnaire qui a servi à recueillir des informations pour ce rapport, le rapporteur souligne qu'une attention spécifique a été accordée aux réserves exprimées par chaque pays au moment de la ratification de la Charte. La possibilité de formuler des réserves répond d'une part, à un souci de permettre la signature et la ratification du plus grand nombre possible de pays membres du Conseil de l'Europe, et d'autre part, de prendre en considération la diversité des systèmes juridiques et des structures des collectivités locales dans les Etats membres.

18. Le cadre général donne un total de 22 pays qui n'ont exprimé aucune réserve et de 19 pays qui ont exprimé des réserves. Le total des dispositions soumises à réserve est de 83 dispositions sur le total potentiel de 380 (soit 21,8%). Vu sous cet angle, cela semble démontrer un bon degré d'acceptation des principes de la Charte.

19. En ce qui concerne l'interprétation du rapport entre les pays ayant posé des réserves⁸ et ceux qui ne l'ont pas fait, le rapporteur tient à souligner qu'il ne s'agit pas nécessairement de considérer plus positivement les pays qui n'expriment aucune réserve par rapport aux autres, ni d'estimer que ces pays démontreraient une meilleure acceptation de la Charte. Le jugement doit en effet être plus nuancé. D'un côté, l'absence de réserves peut signifier un manque de considération de la Charte et des obligations internationales qui en dérivent : le pays se déclare formellement d'accord avec les principes de la Charte, mais n'a pas pleinement mesuré les conséquences juridiques de la ratification. De l'autre, l'absence de réserves peut reposer sur le sentiment d'une pleine conformité de la législation interne du pays avec la Charte, alors qu'en réalité il y aurait matière à de possibles conflits entre le droit interne avec ce texte.

20. En revanche, pour certains pays ayant posé des réserves, l'expression de réserves, au lieu de signifier un problème d'acceptation des principes de la Charte, peut marquer une attitude positive. La Charte est « prise au sérieux » : le pays ratifiant, surtout dans le cas de pleine réception (c'est-à-dire que la Charte devient source de droit interne, directement applicable) identifie des dispositions de la Charte pour lesquelles il n'accepte pas de modifier sa propre législation et pour lesquelles il y a un risque de conflit entre la loi interne et la Charte.

21. Pour ce qui concerne l'évolution des réserves dans le temps, on peut se limiter à deux considérations. Tout d'abord, l'on peut noter une certaine tendance à modifier la déclaration de réserve qui avait été faite au moment de la ratification, ce qui implique de revenir sur les réserves exprimées et de réduire le nombre de paragraphes ou d'articles sur lesquels des réserves avaient été formulées (c'est le cas par exemple de la Hongrie, de la Lettonie, ou encore plus récemment, de Malte).

⁸ Dans la catégorie des pays qui ont exprimé des réserves il existe une gamme très large qui va des pays ayant exprimé une ou deux réserves, aux pays qui ont utilisé très largement les réserves : Malte (avec 17 réserves, ce qui représente plus du maximum prévu de 10 réserves), Turquie (9 réserves), Liechtenstein (8 réserves).

22. Deuxième observation : il est intéressant de relever qu'en 10 ans, depuis le rapport Doganoglu/Lloyd, le rapport entre pays « réservants » et pays « non réservants » est quasiment identique : 10 pays sur 20 en 1998 ; 9 pays sur 20 dans la période 1998-2009, soit 19 sur 40 au total.

23. La moyenne des réserves est de 2,76 réserves pour chaque paragraphe de la Charte. Cette moyenne se calcule entre deux polarités : d'une part, les dispositions qui n'enregistrent aucune réserve (article 2, article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 1, article 7, paragraphe 1). D'autre part, les dispositions les plus soumises à réserves : l'article 7, paragraphe 2 (sur la compensation financière des frais pour l'exercice du mandat des élus locaux), avec 12 réserves ; l'article 6, paragraphe 2 (sur le recrutement du personnel des collectivités locales), avec 7 réserves ; l'article 9, paragraphe 6 (sur le droit de consultation des collectivités locales), avec 6 réserves.

24. On peut noter que les dispositions de la Charte qui sont totalement acceptées contiennent des principes plus généraux et, suivant la terminologie adoptée dans le questionnaire, à caractère « programmatore », n'imposant que des obligations de détail. Il s'agit, pourtant, des dispositions plus facilement acceptées par tous les pays. Au contraire, les dispositions qui sont soumises au plus grand nombre de réserves sont les dispositions à caractère plus exécutoire et plus contraignantes (et plus facilement applicables de façon directe).

25. Sur la question des réserves, l'on peut conclure que les réserves semblent être faites de manière limitée en général. Mais la persistance dans le temps de ces réserves appelle réflexion. On doit en effet s'interroger sur la nécessité, pour ces pays, de maintenir leur(s) réserve(s) en particulier dans le cas où elle(s) n'aurai(en)t plus lieu d'être, du fait d'une évolution de leur législation interne.

26. De façon plus générale, l'on doit se poser la question de l'utilité en soi de la réserve, surtout parce que la Charte permet un large degré d'utilisation de la possibilité de réserves (10 dispositions sur 30, soit 33 % qui semble un pourcentage trop élevé). En particulier, si une réserve est posée sur des dispositions de principe, non « self-executing ». En principe, la Charte est un corpus de normes qui devrait être accepté globalement, sans réserves, sauf dans des cas tout à fait particuliers (comme ceux des pays de petite taille territoriale), qui devraient être traités par le biais d'une négociation entre Conseil de l'Europe et le pays signataire.

III. LA RECEPTION DE LA CHARTE – LES DIVERS DEGRES DE RECEPTION

27. Le rapport de 1998 relatif à « l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique des Etats l'ayant ratifiée et la protection légale de l'autonomie locale » de 1998 était fondé sur la distinction entre pays « monistes » et pays « dualistes », reflétant l'attitude des pays par rapport à la réception des traités internationaux. Selon cette distinction, l'on considère qu'un pays « moniste » incorpore un traité international de façon automatique dans son ordonnancement juridique interne et lui attribue une valeur de source de droit interne, avec une application directe de ses dispositions. Dans les pays dits « dualistes », la réception passe toujours par un acte différent de la ratification. Le traité international est ainsi introduit de manière indirecte : c'est la loi interne qui, dans la mesure où elle reproduit le texte du traité, lui confère une réception. Traditionnellement, les pays dualistes refusent toute application directe des traités internationaux.

28. Le rapport de 1998 nuancait à plusieurs reprises cette distinction en introduisant des exceptions et des sous-classifications.

29. Dans le présent rapport, le rapporteur propose d'attacher plus d'importance aux conséquences juridiques de la ratification de la Charte, en examinant en particulier l'attribution à la Charte d'une valeur juridique seulement obligatoire ; ainsi que, l'attribution d'une valeur de source de loi d'application directe dans l'ordonnement interne du pays.

30. L'application directe a une double signification : d'un côté, l'obligation des autorités administratives de l'appliquer, le cas échéant, au lieu d'une norme de droit interne qui serait contraire avec une ou plusieurs des dispositions de la Charte ; de l'autre, la reconnaissance de droits directement invocables devant des autorités judiciaires qui doivent garantir le respect de ces droits (en n'appliquant pas dans des cas d'espèce, la loi interne qui serait déclarée en conflit avec la Charte, ou en demandant aux autorités compétentes – dans la plupart des cas, à une Cour Constitutionnelle – d'abroger les dispositions internes qui seraient contraires à la Charte).

31. Ainsi l'on pourrait considérer une réception automatique qui n'attribue pas à la Charte une applicabilité directe ; ou au contraire, une réception non automatique ayant pour effet d'attribuer à la Charte une application directe.

32. Une clarification sur les effets obligatoires de la Charte est nécessaire. La Charte a été conçue comme un instrument à effets obligatoires. On entend par effets obligatoires des engagements de droit international (non des obligations de droit interne). Les pays qui signent et ratifient la Charte s'engagent à respecter la Charte dans le sens de la non adoption à l'avenir des dispositions de lois internes qui seraient en conflit avec la Charte, mais aussi dans celui de devoir modifier des dispositions qui seraient contradictoires avec la Charte.

33. L'obligation incombe aux Etats signataires à l'égard des autres Etats, mais aussi à l'égard de l'organisation internationale qui a promu l'adoption du traité : le Conseil de l'Europe. Sur le plan du droit international, les obligations ont une valeur juridique : les Etats parties au Traité et le Conseil de l'Europe peuvent adopter toutes les mesures de droit international pour obtenir le respect de la Charte. Sur le plan du droit interne, au contraire, si la Charte n'est pas reçue, ou si elle est reçue sur un plan formel seulement, sans attribution d'une applicabilité directe, les engagements de droit international ont une valeur essentiellement politique. Cependant, comme c'est exclusivement le droit interne qui s'applique aux collectivités locales, l'existence de normes en conflit avec la Charte n'a pas de conséquences juridiques. Cela étant, il est clair que la Charte produit toujours ses effets obligatoires (de droit international) : partout, les pays ayant ratifié la Charte s'engagent à garantir la cohérence entre la Charte et leur législation interne. Le trait distinctif significatif c'est pourtant, l'attribution, ultérieure par rapport aux effets obligatoires, d'une application directe aux dispositions de la Charte. Le Congrès dans sa Recommandation 39 (1998) a explicitement recommandé à tous les pays ayant signé et ratifié la Charte, l'attribution d'une application directe.

34. En appliquant ces notions, on peut dresser une classification des divers degrés de réception fondée sur deux grandes catégories : A (effets exclusivement obligatoires) ; B (effets aussi directs) et sur quatre niveaux progressifs de réception.

CATEGORIE A : LA CHARTE A DES EFFETS EXCLUSIVEMENT OBLIGATOIRES, SES DISPOSITIONS NE SONT PAS DIRECTEMENT APPLICABLES

20 pays sont concernés: Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Chypre, Danemark, Finlande, Géorgie, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Malte, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Turquie.

Niveau 1 : Absence de réception de la Charte

35. La Charte est ratifiée, mais la ratification ne produit aucun effet dans l'ordonnement interne du pays. La Charte demeure un traité international source d'obligations de droit international, l'effet sur le droit interne est seulement éventuel et indirect, dans la mesure où le droit interne a été modifié pour être adapté aux dispositions de la Charte.

36. Les autorités comptables du respect de la Charte sont celles dotées d'un pouvoir législatif (national ou régional) : les assemblées législatives (et les gouvernements qui ont pouvoir de proposition des lois).

37. Les pays concernés sont : la Géorgie, l'Islande, Malte, la Norvège, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

Niveau 2 : Réception seulement formelle de la Charte

38. La Charte, par la ratification (de façon automatique ou par un acte distinct de la ratification), est reçue dans l'ordonnement interne, mais les effets de la réception restent seulement obligatoires. La réception est de caractère formel, car la Charte n'est pas considérée comme une source de droit directement applicable. Il y a des pays dans lesquels la réception donne à la Charte le rang que ce pays octroie aux traités internationaux, et qui relève parfois d'un rang supérieur à la loi ordinaire, mais, cela ne produit cependant pas des effets d'application directe des dispositions de la Charte.

39. Les pays concernés sont : l'Allemagne⁹, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Chypre¹⁰, le Danemark¹¹, la Finlande, l'Irlande, l'Italie¹², le Liechtenstein¹³, le Monténégro, les Pays-Bas¹⁴, la Roumanie, la Suède et la Turquie.

40. Dans la plupart des cas il s'agit de pays « dualistes », qui, au nom de la souveraineté de l'Etat, n'admettent pas qu'un traité international devienne source de droit interne sans passer par un acte de réception spécifique. C'est à l'initiative du Parlement qui doit établir, si et dans quelle mesure, des dispositions d'un traité international peuvent constituer une norme interne. C'est seulement cette dernière qui est directement applicable. Ces pays, cependant, n'ignorent pas la réception directe de traités internationaux comme la Convention européenne des Droits de l'homme (mais il s'agit là d'une exception liée à la protection des droits humains fondamentaux. Le droit à l'autonomie locale n'est pas considéré comme un droit fondamental). Les pays faisant partie de cette catégorie qui sont membres de l'Union européenne n'ignorent pas l'application directe non seulement des Traités mais aussi de certains actes (« self-executing ») normatifs adoptés par l'Union européenne. Il s'agit, là, d'une limitation de souveraineté bien plus forte que celle consistant à accorder une application directe à la Charte.

41. Outre la motivation « dualiste » il y a, dans la plupart des cas, une autre motivation pour les effets seulement obligatoires de la Charte : elle réside dans la conviction que la législation en vigueur, tant constitutionnelle qu'ordinaire, était, au moment de la ratification, et reste, à l'heure actuelle, pleinement en conformité avec la Charte. Cette position doit être considérée comme correcte dans la plupart des pays où la situation de la démocratie locale était, à l'époque de la ratification, et demeure toujours pleinement en conformité avec la Charte. Cependant cette position s'apparente quelquefois à une présomption, car la Charte, depuis 1985, a certainement évolué. Dans les Recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe, suite aux visites de monitoring ou aux rapports généraux, les principes de la Charte ont évolué, ont été mieux interprétés et précisés. Il peut donc y avoir des dispositions des lois internes de certains pays qui deviennent non conformes à la Charte et qui nécessiteraient des lois d'adaptation pour que le pays en question respecte ses engagements. Dans ce cas, une application directe de la Charte rendrait le système d'adaptation plus souple et flexible (à moins que l'on ne veuille maintenir l'exclusivité du Parlement dans l'élaboration du droit interne) et donnerait aux collectivités locales la possibilité de contribuer, par la saisine de Cours de justice, à la tutelle de l'autonomie locale

42. La troisième motivation pour maintenir les effets de la ratification seulement obligatoires, est liée au contenu de la Charte, qui aurait, dans la totalité, ou dans la majorité de ses dispositions, une valeur programmatrice de principe. Or, le Congrès¹⁵ a déjà identifié certaines dispositions de la Charte qui ont un contenu « self-executing » (article 3, paragraphe 2, article 4, paragraphes 5 et 6 ; article 5 ; article 7, paragraphes 1 et 3 ; article 8 ; article 10 ; article 11). D'autres dispositions ont été identifiées comme exécutoires par l'action d'interprétation de la Charte qui s'est déroulée pendant les visites de monitoring (en particulier dans les recommandations adoptées) ; enfin, le rapporteur estime que la Charte pourrait, dans le futur, être encore améliorée par exemple, par l'adoption d'un ou plusieurs Protocoles additionnels, qui viendraient la compléter par des dispositions « self-executing ».

⁹ La ratification en Allemagne est compliquée en raison de la compétence des Länder. Elle a été faite par une loi de la Fédération (Bund) dans un domaine de compétence des Länder, le régime juridique des collectivités locales. Ce qui crée des doutes sur la légitimité constitutionnelle de cette manière de réception de la Charte. Il n'empêche que la réception de la Charte peut donner à ses dispositions des effets non seulement obligatoires mais directs.

¹⁰ La Charte a des dispositions si vagues que cela empêche une application directe.

¹¹ Le Danemark, en tant que pays dualiste, a ratifié la Charte mais cela ne produit pas de conséquences dans le droit interne du pays. L'expert du pays doute d'une possible classification du Danemark parmi les pays du niveau 1.

¹² Une évolution possible est signalée (sans applications concrètes) : suite à la réforme constitutionnelle de 2001, les lois, nationales et régionales, doivent être en conformité avec les traités internationaux. Le rang des traités est supérieur à celui de la loi ordinaire. Les juges pourraient demander à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelle une loi en conflit avec la Charte. La Charte ne deviendrait pas directement invocable devant les juges, mais pourrait acquérir une valeur de source de droit interne, au moins en tant que paramètre interprétatif de la constitutionnalité de la loi ordinaire qui viole ses dispositions.

¹³ La Charte contient seulement des dispositions de principe, sans application directe.

¹⁴ Pays classé comme « moniste ». La Charte a un rang supérieur à la Constitution, mais cela ne produit pas une application directe.

¹⁵ Dans la Recommandation 39 (1998).

CATEGORIE B : LA CHARTE EST DIRECTEMENT APPLICABLE

21 pays : Arménie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne, Portugal, République Tchèque, Russie, Serbie, Slovénie, Suisse, Ukraine et enfin l'Allemagne qui pourrait figurer parmi ces pays, si l'on considère que la réception de la Charte est réalisée par voie de la loi du Bund.

43. La Charte est ratifiée et est reçue dans l'ordonnement interne du pays : la Charte, en tant que traité international, a toujours les effets obligatoires d'adaptation du droit interne du pays à la Charte. Aux effets obligatoires internationaux s'ajoute l'attribution à la Charte de la valeur de source de droit, dont les dispositions sont directement applicables.

44. La réception peut avoir lieu de manière automatique, la Charte a directement valeur de source de droit, ou non automatique - une source de droit interne donne à la Charte, sans modifications de son contenu, la valeur de source de droit directement applicable.

45. L'application directe de la Charte peut dépendre:

- du rang attribué aux traités internationaux en général, et à la Charte en particulier dans l'échelle des sources de droit ;
- du contenu, programmatore ou exécutoire (« *self-executing* ») des dispositions de la Charte.

Niveau 1 : Rang attribué dans l'échelle des sources de droit

1.1 La Charte a le rang de loi ordinaire

46. La réception peut attribuer à la Charte (ou à la loi qui contient sa réception) le rang de loi ordinaire. Il peut y avoir une équipollence totale qui implique l'application des règles classiques sur l'interprétation et l'application des lois en cas de conflit entre les normes.

47. Les pays concernés sont la Belgique et la Bulgarie (l'existence d'une application directe de la Charte semble être affirmée surtout au niveau scientifique). Mais il semble y avoir des résistances. On peut considérer que l'Allemagne se trouve dans la même situation si l'on estime que la réception attribue une valeur de source de droit interne à la Charte.

48. Il existe une variante : un rang équivalent à la loi ordinaire est attribué à la Charte, mais on donne à la Charte, en tant que traité international, une "résistance passive" particulière : les lois du pays (nationales ou régionales) qui font suite à la réception de la Charte ne peuvent pas la modifier. Il s'agit d'une simple variante car, en l'absence de clauses de prévalence explicites, rien ne change pour ce qui concerne les systèmes de résolution de conflits entre des normes qui s'avèreraient incompatibles.

49. Le pays concerné est la Hongrie (la réception est faite par une loi ordinaire spécifique, avec une résistance dite « passive »)

1.2 La Charte a un rang supérieur à la loi ordinaire

50. La Charte (ou la loi de transposition intégrale des dispositions de la Charte) a, comme source de droit interne, un rang supérieur à la loi ordinaire (nationale ou régionale). En cas de conflit, ce sont les dispositions de la Charte qui s'appliquent (au lieu des normes internes).

51. Les variantes signalées sont les suivantes:

a. La Charte, comme source de droit interne, a un rang équivalent à la Constitution (ou à la loi constitutionnelle). Les pays concernés sont : le Luxembourg, la République Tchèque et l'Ukraine. S'agissant de la République Tchèque, la prévalence de la Charte sur les normes internes n'implique pas un pouvoir d'application directe de la Charte, mais impose, par la Cour constitutionnelle, l'élimination préalable de la norme interne en conflit.

b. La Charte a un rang qui équivaut à une source formelle de droit interne supérieure à la loi ordinaire.

c. Les normes de la Charte s'appliquent de préférence, aux normes internes, sur la base de clauses de prévalence des traités internationaux, sans l'attribution de valeur de source de droit de rang formellement supérieur. Les pays concernés sont : l'Arménie, la Croatie¹⁶, l'Espagne¹⁷, l'Estonie, la France, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »¹⁸, la Pologne, le Portugal, la Russie, la Serbie, la Slovénie et la Suisse.

Niveau 2 : Contenu, programmatore ou exécutoire (« self-executing ») des dispositions de la Charte

52. Dans certains pays, seules les dispositions de la Charte qui contiennent des normes « *self-executing* » sont considérées comme directement applicables, lorsque les normes à contenu programmatore restent incorporées dans le droit interne, mais avec une valeur seulement obligatoire (obligations d'amender les normes en conflit avec les principes de la Charte, mais, sans les supprimer: les normes restent en vigueur), ou avec la valeur de paramètre interprétatif. La Charte n'a pas d'application directe et ne remplace pas la loi interne, mais elle fait partie des paramètres utilisés dans les jugements de la Cour constitutionnelle ou des juges ordinaires sur la validité de la loi interne. Les juges la prennent donc en considération dans les cas soumis à leur examen.

53. Dans les autres pays de la catégorie B, au contraire, on accorde une applicabilité directe à la Charte en évitant toute distinction entre normes programmatore et exécutoires. Cependant, la distinction n'est pas toujours claire quant à savoir si le pays concerné a vraiment ou non la volonté de donner application directe à toutes les dispositions de la Charte.

2.1. Aucune distinction

54. Les pays pour lesquels aucune distinction n'est opérée parmi les dispositions de la Charte sont : l'Arménie, la Bulgarie, la Croatie (les dispositions de la Charte sont considérées comme « *self-executing* »), la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, l'Espagne (les dispositions de la Charte sont considérées comme programmatore), l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Pologne (les dispositions de la Charte sont considérées comme programmatore), la République Tchèque (les dispositions de la Charte sont considérées comme programmatore), la Russie, la Serbie, la Slovénie, l'Ukraine et l'Allemagne.

2.2. Seules les dispositions « self-executing » sont d'application directe

55. Les pays pour lesquels la distinction est juridiquement importante, car seules les dispositions « *self-executing* » de la Charte sont d'application directe, sont la Belgique, la France et la Suisse.

56. Lorsque l'on parle d'application directe, deux situations distinctes doivent être envisagées qui configurent deux véritables niveaux de réception de la Charte.

Niveau 3 : La Charte est applicable, mais non invocable directement

57. L'application directe de la Charte en droit interne implique, à ce stade, que toutes les autorités administratives qui appliquent la loi doivent appliquer la Charte, selon les règles et les limitations déjà mentionnées. Il s'agit d'une véritable obligation juridique qui incombe surtout aux autorités de niveau supérieur (national et régional), tenues au respect de l'autonomie des collectivités locales.

58. Comme il s'agit du niveau de base de l'application directe, ce niveau concerne les 21 pays appartenant à la catégorie B (Arménie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Pologne, Portugal, République Tchèque, Russie, Serbie, Slovénie, Suisse, Ukraine).

¹⁶ La Charte a un rang infra-constitutionnel et supra-législatif (lois organiques ou ordinaires). La prévalence de la Charte sur les normes internes, n'implique pas un pouvoir d'application directe de la Charte, mais impose la suppression préalable par la Cour constitutionnelle de la norme interne en conflit.

¹⁷ La Charte a un rang infra-constitutionnel et supra-législatif (lois organiques ou ordinaires).

¹⁸ Il s'agirait d'un modèle mixte, à effets tant obligatoires que directs.

59. Il faut également inclure des pays qui appliquent les dispositions de la Charte mais d'une façon indirecte : la Charte ne prévoit pas de droit de recours en cas de violation de ses dispositions, mais elle est utilisée comme un paramètre interprétatif en cas de recours pour violation des principes de l'autonomie locale contenus dans la Constitution ou dans la loi. C'est notamment le cas de l'Espagne¹⁹, qui constitue un cas très intéressant car l'application directe de la Charte est maintenue mais sans invocabilité directe devant les juges, et de la Pologne²⁰. C'est aussi le cas de l'Allemagne.

Niveau 4 : La Charte est source de reconnaissance de droits invocables en justice

60. On est en présence du niveau le plus élevé de réception. L'application directe comporte la reconnaissance de droits invocables devant des autorités juridictionnelles.

61. Les collectivités locales (et les citoyens ayant un intérêt à intenter une action judiciaire en défense de l'autonomie locale) ont le droit de s'adresser aux juges (civils ou administratifs, selon les systèmes) pour demander l'application directe des dispositions de la Charte dans tous les cas où les autorités tenues à l'application directe de la Charte ont manqué de le faire.

62. Les juges, outre le pouvoir (là où il existe) de promouvoir l'intervention de la Cour constitutionnelle pour prononcer l'inapplicabilité des normes internes en conflit avec la Charte, ont le pouvoir de conférer une protection immédiate de l'autonomie locale, en appliquant directement les normes de la Charte (et en rejetant l'application de normes interne qui seraient en conflit).

63. Le droit de recours et le pouvoir des juges de prononcer l'inapplicabilité des normes internes peut dépendre du contenu, programmatore ou « self-executing », des dispositions de la Charte. Ici on reprend la classification adoptée au point B. 2 entre les pays qui n'adoptent aucune distinction et les pays qui confèrent une applicabilité directe à la Charte seulement pour les dispositions « self-executing ».

64. Les pays concernés (11), que l'on peut classer dans ce niveau, sont seulement ceux qui ont expressément prévu comme hypothèse d'application directe de la Charte, l'invocabilité en justice des droits des collectivités locales fixés dans la Charte devant les juges : Belgique²¹, France²², Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie²³, Luxembourg, Russie²⁴, Serbie²⁵, Slovaquie, Suisse²⁶.

IV. QUELQUES CONSIDERATIONS SUR LE DEGRE DE RECEPTION DE LA CHARTE

65. Si l'on veut dresser une première considération du tableau qui résulte de la classification des divers degrés de réception de la Charte, on peut dire que la classification, semble constituer en soi, une bonne base d'information. Il s'agit d'une information très « simplifiée » - « tel pays est au niveau 2, alors que tel autre est au niveau 4 » mais cela permet au moins de comprendre certaines tendances de fond.

66. Par définition, le classement ne peut pas être infaillible, car il peut, en effet, y avoir des pays qui présentent des éléments de plus d'un niveau. Si l'on prend par exemple les cas d'utilisation de la Charte comme paramètre interprétatif, par exemple dans les jugements sur la conformité de la législation ordinaire aux principes constitutionnels en matière d'autonomie locale (c'est le cas de l'Allemagne et de l'Italie) : sur un plan strictement juridique, on ne peut pas classer cette situation dans la catégorie de l'attribution à la Charte d'une valeur de source de droit interne directement applicable (comme dans la catégorie B). Les principes de la Charte sont appliqués de façon indirecte,

¹⁹ L'expert a indiqué les décisions du Tribunal constitutionnel qui utilisent les dispositions de la Charte comme indicateur d'une possible violation des principes sur l'autonomie locale.

²⁰ En Pologne, en principe les Tribunaux et les Cours peuvent appliquer directement la Charte, mais cela a rarement lieu en raison du caractère surtout programmatore des dispositions de la Charte.

²¹ Seulement pour les dispositions « self-executing » de la Charte

²² *Ibidem*

²³ L'expert souligne qu'il y a des cas où la Charte est directement appliquée par la Cour constitutionnelle

²⁴ Les juges ont le pouvoir de ne pas appliquer, dans des cas d'espèce, les normes internes en conflit avec la Charte, mais aussi le devoir de demander à la Cour constitutionnelle fédérale d'effectuer un contrôle de constitutionnalité des normes considérées inapplicables.

²⁵ L'application directe de la Charte par les juges est prévue, mais surtout sur un plan formel. Les juges, selon l'expert, sont réticents à appliquer directement les traités internationaux.

²⁶ Seulement pour les dispositions « self-executing » de la Charte

mais il n'empêche que l'on doit considérer cette situation comme meilleure par rapport aux situations où la Charte n'est pas du tout évoquée (et faiblement connue).

67. En outre, le classement d'un pays dans l'un des deux niveaux de la catégorie B (attribution d'effets directs à la Charte) ne signifie pas que la Charte soit effectivement une source de droit et qu'elle constitue une meilleure protection de l'autonomie locale. Dans un certain nombre de cas, la possibilité d'une application directe par les autorités administratives, ou la possibilité d'un recours devant un juge, peut rester une hypothèse d'école, non suivie d'effet en réalité à savoir, une utilisation effective des nouveaux droits reconnus. Cela signifie que le classement des divers pays dans les quatre niveaux de réception de la Charte ne comporte aucun jugement de valeur sur la qualité de la démocratie locale et régionale : les pays qui ont adopté le système de réception « forte » ne sont pas, pour avoir donné à la Charte une application directe, plus « avancés » par rapport aux pays à réception « faible ». Dans ces derniers, comme il a été mentionné (voir supra point 48) la situation effective de la démocratie locale et de l'autonomie des collectivités locales peut être très positive, et donc conforme à la Charte.

68. Ces commentaires étant faits, l'on peut signaler quelques tendances de fond, observées au cours des 12 années séparant le rapport de 1998 du présent rapport. Pour ce qui concerne les deux grandes catégories : si en 1998, sur les 21 pays considérés, il y avait 13 pays (62%) dans la catégorie A (absence de réception ou réception seulement formelle) contre 8 pays (38%) qui conféraient à la Charte des effets directs (catégorie B), le rapport s'inverse pour les 20 pays « additionnels », parmi lesquels 7 (35%) sont à classer dans la catégorie A, et 13 pays (65%) sont à classer dans la catégorie B. Le tableau global actualisé, qui tient compte du fait qu'aucun pays n'a changé entre-temps son système de réception de la Charte, présente une situation de parfaite égalité : 20 pays dans la catégorie A et 21 dans la catégorie B.

69. Pour ce qui concerne les quatre niveaux de réception on passe, pour le niveau 1 (absence de réception) de 2 pays sur 21 (9,5%) à 6 pays sur 41 (14,6%) ; pour le niveau 2 (réception seulement formelle) de 11 pays sur 21 (52,3%) à 14 pays sur 41 (34,1%) ; pour le niveau 3 (effets directs, mais non invocabilité en justice) de 4 pays sur 21 (19%) à 10 pays sur 41 (24,4%) et pour le niveau 4 (invocabilité en justice) de 4 pays sur 21 (19%) à 11 pays sur 41 (26,8). La progression la plus significative concerne le niveau 4.

70. L'autre observation générale qui peut être relevée concerne la « stabilité », pour chaque pays, du système juridique de réception de la Charte qui a été adopté, et ce, bien qu'une « mobilité » croissante des sources de droit dans l'actuel processus de globalisation et une nécessaire adaptation des pays aient été remarquées (surtout pour ce qui concerne la reconnaissance de sources de droit directement applicables dans l'ordonnement interne, des normes et standards internationaux. Cela démontrerait que, dans le cas de la Charte, chaque pays a choisi son système au moment de la ratification et n'a pas considéré nécessaire d'y revenir ensuite.

V. LA CONTRIBUTION DE LA CHARTE A SA PROPRE RECEPTION

71. La large diversification des attitudes des pays ayant ratifié la Charte pour ce qui concerne la réception de ses dispositions dans le système juridique interne peut être expliquée par la nature juridique de la Charte : traité international qui, une fois ratifié, oblige le pays à adopter une législation conforme avec les dispositions de la Charte.

72. L'attribution à la Charte d'une valeur juridique équivalente à celle d'une norme de droit interne, plus ou moins directement applicable, dépend cependant d'un choix qui repose entièrement sur le régime que chaque pays réserve aux traités internationaux.

73. Dans l'avant-propos, la tendance moderne à l'«internationalisation du droit» a été soulignée, elle comporte souvent l'attribution de valeur de norme interne directement applicable aux normes fixées au niveau international. Cette conséquence juridique dépend de la configuration des accords internationaux qui sont à la base de la création de ce droit d'application directe.

74. Il s'agit d'examiner la tendance politique qui pourrait se dégager dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, parties à la Charte, dans le cas où un protocole additionnel à la Charte visant à en préciser les dispositions, serait proposé. Cette tendance est bien entendu difficile à mesurer d'autant plus en l'absence d'un tel texte à l'heure actuelle. Cela étant, le rapporteur propose ici d'évaluer, sur la base des systèmes juridiques existant dans ces Etats parties, afin d'imaginer comment leur système juridique respectifs pourraient accueillir des dispositions de la Charte plus précises notamment en terme de réception.

75. Il pourrait s'agir de différents niveaux tendant à renforcer la valeur juridique de la Charte : 1) imposer un plus large nombre de dispositions de la Charte liant les pays signataires, même en maintenant le caractère obligatoire de la Charte, ou fixer des délais précis pour la mise en conformité de la législation interne ; 2) imposer des effets directs, mais seulement pour certaines dispositions de la Charte ; 3) imposer une série d'effets directs, par ordre croissant.

76. Le rapporteur souligne que sur cet aspect du questionnaire, les membres du Groupe d'Experts indépendants ont eu des analyses contrastées. Tout d'abord un net contraste entre la réaction personnelle de l'expert et son évaluation de la possible attitude des autorités de son pays face à une telle perspective. D'un point de vue strictement personnel, la plupart des experts ont fait part d'une approche favorable à un renforcement de la valeur juridique de la Charte. C'est le cas surtout dans les pays de l'Europe centrale et orientale (en particulier l'Arménie, la Bulgarie, la Croatie, la Géorgie, le Monténégro, la Slovénie et l'Ukraine), où l'adhésion de ces pays à la Charte ne correspond pas nécessairement à une capacité effective de la Charte de protéger de manière adéquate l'autonomie de leurs collectivités locales.

77. Au contraire, en ce qui concerne leur propre spéculation sur l'attitude que pourraient avoir leurs autorités (surtout nationales²⁷), les réponses sont dans la plupart des cas, négatives (Allemagne²⁸, Autriche²⁹, Azerbaïdjan, Belgique, Danemark, Espagne, Hongrie³⁰, Lituanie, Roumanie³¹, Suède, Turquie), sinon ouvertement hostiles (voir la Norvège, l'Irlande, le Royaume-Uni), à cette possible évolution du contenu de la Charte.

78. Ces positions « prudentes » semblent fondées sur une double situation. En premier lieu, il convient de l'expliquer par le fait que ces pays sont déjà allés assez loin dans la réception des dispositions de la Charte et n'osent pas remettre en cause cet acquis, à savoir, la nature juridique de la Charte et de ses dispositions. C'est le cas de l'Azerbaïdjan (où le rang d'une loi constitutionnelle a été donné à la Charte), de la Belgique et de la Grèce.

79. En second lieu, les pays fortement « dualistes », qui n'ont pas reçu la Charte dans leur droit interne ou qui l'ont fait de manière seulement formelle renvoient à une conception fortement étatique de la souveraineté : le régime juridique des collectivités locales fait partie des « domaines réservés » à la législation nationale. S'il peut être envisagé de partager des principes internationaux en la matière, surtout si l'on est convaincu de la conformité de la législation en vigueur avec la Charte, l'on ne peut en revanche pas accepter qu'un instrument de droit international fixe des principes directement applicables, et qu'une loi nationale ne s'applique pas dans un cas d'espèce.

80. Dans ses recherches, le rapporteur relève que les experts de la Finlande et de l'Islande ont estimé qu'un renforcement de la Charte serait utile; l'expert de la France (pays qui a déjà attribué des effets directs à la Charte) a suggéré d'améliorer le contenu de la Charte, notamment en ajoutant des normes qui auraient un caractère seulement de principe (ou programmatoires) des dispositions de plus en plus « self-executing », pour surmonter la difficulté d'avoir à appliquer directement des normes trop vagues.

²⁷ Il est intéressant de noter que l'on enregistre des opinions favorables des associations des collectivités locales.

²⁸ En Allemagne, où la ratification de la Charte au niveau fédéral pose déjà des problèmes sérieux, une modification constitutionnelle serait nécessaire pour donner à la Charte des effets directs.

²⁹ Un amendement à la Constitution serait nécessaire.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

VI. LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DE L'AUTONOMIE LOCALE

81. Le problème de la protection juridictionnelle se pose de deux manières distinctes. Premièrement du point de vue de la protection « interne » de l'autonomie locale : il s'agit de vérifier le respect de l'article 11 de la Charte par le biais d'un recours juridictionnel « afin d'assurer le libre exercice des [...] compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». Deuxièmement sous l'angle de la protection de l'autonomie locale directement conférée par la Charte, en tant que traité international reçu dans le droit interne comme source de droit.

82. La question est de savoir si des droits de recours existent et dans l'affirmatif, à quelles conséquences peuvent-ils aboutir, sans porter atteinte à la qualité du système juridictionnel de chaque pays. Sur cette question, l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs est évidemment présumée.

83. Le rapporteur s'est également penché sur le rôle des citoyens dans la défense de l'autonomie locale. La question se pose en effet de savoir si le citoyen, individuellement ou collectivement, peut agir en justice pour la défense du principe de l'autonomie locale (et de l'autonomie de sa propre collectivité locale). Sur ce point, il semble qu'un grand nombre de pays soient très prudents envers toute forme d'« action populaire ». S'agissant de la question de savoir si des droits de recours des citoyens à l'égard des collectivités locales existent, cette question appelle une réponse positive. En effet, presque partout, les juges, civils ou administratifs, accordent pleine protection aux droits des citoyens touchés de manière illégale par des actes de l'administration. La protection s'entend davantage de la tutelle générale vers le pouvoir exécutif, vers l'administration, que de la protection de l'autonomie locale.

84. Partant de cette constatation, le rapporteur concentrera les développements figurant ci-après sur les droits de recours des seules collectivités locales pour la défense de l'autonomie locale (en général et dans l'intérêt d'une collectivité locale particulière).

1. La protection juridictionnelle « interne »

85. L'article 11 de la Charte distingue entre principes d'autonomie consacrés dans la Constitution ou dans la législation interne. En suivant cette distinction, pour ce qui concerne la protection interne, la protection des normes constitutionnelles et la protection des normes de la législation ordinaire peuvent être considérés de manière distincte.

1.1. La protection juridictionnelle des principes constitutionnels sur l'autonomie locale

86. La protection vise ici la vérification de la compatibilité entre les normes de loi ordinaire (ou même de loi renforcée) et les normes constitutionnelles, afin de supprimer, le cas échéant, des normes ordinaires inconstitutionnelles, ou afin de les rendre inapplicables dans des cas d'espèce.

87. Sur les 40 pays examinés, seulement 9 (Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) ne sont pas dotés d'une Cour constitutionnelle. Il doit être souligné que tous les pays de l'Europe centrale et orientale, en se dotant d'une nouvelle Constitution démocratique, ont institué une Cour constitutionnelle qui a le pouvoir de déclarer l'inconstitutionnalité des lois ordinaires et de les abroger.

88. Sur les 31 pays considérés dans le présent rapport qui sont pourvus d'une Cour constitutionnelle, 29 donnent aux collectivités locales un accès à la Cour (seules exceptions : la Géorgie et l'Ukraine), pour obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité de lois ordinaires (où, le cas échéant, d'actes administratifs de l'Etat ou des institutions régionales) considérés en conflit avec les principes constitutionnels de l'autonomie locale.

89. Cet accès est direct (les collectivités locales peuvent s'adresser directement à la Cour) dans 23 pays (Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », Malte, Monténégro, Pologne, Russie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Serbie, Suisse), même s'il existe des

restrictions dans certains pays, tels qu'en Belgique³², en Bulgarie ³³, en Espagne ³⁴, en Estonie ³⁵, en Russie³⁶ et en Suisse³⁷.

90. Dans 6 pays (France, Italie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie) l'accès à la Cour est seulement indirect. Les collectivités locales, en tant que sujets dotés de personnalité juridique, peuvent s'adresser à un juge (voir infra. point 1.2) si la norme appliquée au cas d'espèce est considérée comme contraire aux principes constitutionnels sur l'autonomie locale, et elles peuvent poser la question de la constitutionnalité d'une loi. La Cour ne se prononce au fond que si la question est déclarée recevable, c'est alors seulement que le juge la renvoie à la Cour qui statuera au fond.

91. 10 pays (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Hongrie, Lichtenstein, Pologne, Turquie) prévoient tant l'accès direct que l'accès indirect³⁸. Les deux systèmes d'accès ne sont pas incompatibles. L'accès indirect intègre la protection donnée par l'accès direct, qui normalement doit s'exercer dans un délai requis. Tout d'abord le recours direct effectué contre la loi ; ensuite, pendant son application concrète, le recours indirect, mis en œuvre via les juges ordinaires.

92. Dans la grande majorité des pays concernés, l'on peut conclure que la protection des principes constitutionnels est adéquate, surtout dans les pays où l'on accorde aux collectivités locales un droit d'accès direct à la Cour constitutionnelle.

93. D'autre part, l'existence d'une Cour constitutionnelle pourvue des pouvoirs précités n'implique pas, en soi, une protection complète. Il faudrait toujours vérifier le degré effectif d'indépendance des Cours, la capacité effective des Cours à se prononcer en faveur de l'autonomie locale et contre la loi de l'Etat, dans des jugements souvent considérés comme de nature plus « politique » que juridique, la volonté effective des collectivités locales de soulever un litige, se posant ainsi en conflit avec l'Etat.

94. Cette conclusion n'implique pas nécessairement l'existence d'une insuffisante protection pour les 9 pays qui n'ont pas de Cour constitutionnelle pour lesquels il n'y a pas de possibilité d'abrogation directe de dispositions de lois ordinaires qui seraient en contradiction avec les principes constitutionnels sur l'autonomie locale.

95. Dans ces pays, l'on a examiné si les juges ordinaires avaient le pouvoir de rendre inapplicables à certains cas d'espèce, des dispositions de lois ordinaires litigieuses qui seraient non conformes à la Constitution, comme mesure utile de protection de l'autonomie locale, en l'absence d'un pouvoir d'abrogation desdites dispositions litigieuses.

96. Dans 4 pays seulement (Danemark, Finlande, Grèce et Suède) il y a une réponse clairement positive. Le juge ordinaire, pour protéger les droits d'une collectivité locale, peut tant annuler les actes administratifs que rendre inapplicables les normes législatives qui seraient en contradiction avec les principes d'autonomie locale « consacrés dans la Constitution ».

97. Dans 2 pays (Irlande et Islande) la possibilité de recours existe, mais de manière abstraite. Il est très rare qu'une collectivité locale agisse en justice contre un acte d'autorité supérieure (contre une loi nationale).

98. Dans 3 autres pays, il y a des situations particulières : en Norvège, les collectivités locales, en tant qu'autorités administratives, n'ont pas accès aux juges. Aux Pays-Bas, la Constitution n'autorise pas les Cours ordinaires à réviser les lois du parlement. Au Royaume-Uni, en l'absence d'une constitution formelle, on ne peut pas invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi. Cela étant, la protection légale des collectivités locales est assez complète.

³² Seulement en ce qui concerne le respect du principe d'autonomie fiscale.

³³ Seulement en ce qui concerne les questions relatives aux compétences.

³⁴ Limitations de procédure : le recours doit être présenté par un nombre minimum de collectivités locales.

³⁵ Seulement pour les lois qui ne sont pas encore entrées en vigueur.

³⁶ Le recours direct peut être présenté : 1) Seulement après avoir épuisé toutes les voies de recours internes ; 2) seulement si le statut de la collectivité le prévoit ; 3) seulement s'il s'agit de questions d'intérêt général (toutes les collectivités locales se trouveraient confrontées à une même situation).

³⁷ En Suisse, les collectivités locales ont un droit de recours seulement contre des lois cantonales, non contre des lois fédérales ou contre les constitutions cantonales.

³⁸ Pour l'Autriche, selon l'expert, le recours indirect (via les juges ordinaires) est un accès à la Cour constitutionnelle, lequel reste exceptionnel.

1.2. La protection juridictionnelle des principes d'autonomie locale fixés dans la législation interne

99. La protection juridictionnelle des collectivités locales concerne les actes des administrations supérieures, à savoir nationales ou régionales, les actes de nature réglementaire, contraires aux dispositions à tutelle de l'autonomie locale des lois ordinaires (nationales ou régionales).

100. On peut donc globalement en conclure que dans 40 pays, les collectivités locales, en tant que sujet de droit, ont une possibilité de recours devant un juge.

101. Les seules exceptions à signaler concernent les pays qui ont donné une réponse positive sur le principe, mais qui ont souligné la difficulté concrète de saisir les tribunaux de la part des collectivités locales. C'est le cas de l'Arménie et de la Géorgie où la difficulté semble due à la grande faiblesse des collectivités locales. C'est le cas de l'Irlande et de l'Islande, où l'explication ne réside pas dans la faiblesse, mais dans une tradition particulière des relations avec les autorités gouvernementales.

2. La protection juridictionnelle des droits dérivant directement de la Charte

102. Dans le paragraphe dédié à la réception de la Charte, 11 pays ont été identifiés (Belgique, France, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Russie, Serbie, Slovaquie, Suisse) dans lesquels la Charte est non seulement directement applicable, mais également directement invocable devant les juges. Dans ces pays, les collectivités locales ont accès aux juges pour requérir, entre autre, l'inapplicabilité des normes de loi interne qui seraient en conflit avec la Charte.

103. A signaler, enfin, que 4 pays (Azerbaïdjan, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Slovaquie) donnent aux collectivités locales un accès direct à la Cour constitutionnelle pour poser, outre des questions de constitutionnalité, des questions de conventionalité, de compatibilité des lois internes avec la Charte. Bien qu'il y ait apparence de contradiction entre cette possibilité et le degré de réception de la Charte dans ces quatre pays, ce n'est pourtant pas le cas : l'Azerbaïdjan et le Monténégro sont classés au niveau 2 (réception formelle de la Charte, sans application directe), « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est classée au niveau 3 (application directe, sans possibilité d'invocabilité directe en justice) et la Slovaquie est classée au niveau 4 (invocabilité directe de la Charte en justice).

104. L'accès direct concerne, en soi, la possibilité de vérifier la conformité de certaines dispositions de lois ordinaires à la Charte, avec une procédure analogue à celle du contrôle de la constitutionnalité. Dans ces cas, la Charte est adoptée comme paramètre de légalité, mais n'est pas d'application directe, comme dans les cas où la Charte s'applique à la place de la norme interne en contradiction avec celle-ci. Dans ce cas, c'est toujours la Cour constitutionnelle qui a le pouvoir de contrôle et, le cas échéant, d'abrogation de la norme de droit interne.

VII. CONCLUSIONS

105. Le cadre global comparatif des divers systèmes de réception de la Charte dans le droit interne des pays qui l'ont signé et ratifié reste caractérisé par une forte différenciation : les pays se répartissent entre quatre niveaux de réception, sans qu'un système puisse être qualifié de prévalent. Cette différenciation touche la réception de la Charte seulement en tant qu'instrument juridique. Le rapporteur tient à nouveau à souligner qu'elle n'implique aucun jugement de valeur quant à la qualité de la démocratie locale et régionale dans les pays considérés dans le rapport.

106. Du point de vue des tendances, l'évaluation de la position d'un nombre très important parmi les pays nouvellement examinés (c'est-à-dire non examinés dans le rapport de 1998) permet de considérer l'évolution : la précédente prédominance de pays qui donnaient à la Charte une réception « faible » (catégorie A) a été totalement rééquilibrée par l'augmentation du nombre de pays vers l'attribution à la Charte d'une valeur croissante de source de droit interne, directement applicable, pays à réception, au moins du point de vue formel, « forte » (catégorie B). La Charte est, au moins du point de vue formel, directement applicable dans la majorité des pays considérés dans ce rapport (21 contre 20).

107. Cette observation est, cependant, tempérée par la forte « stabilité » des systèmes de réception de la Charte à l'intérieur de chaque pays : le système adopté au moment de l'acte de ratification reste inchangé.

108. Comment expliquer, dans le même temps la diversification des systèmes de réception, leur mouvement de fond vers l'attribution d'effets directs, leur stabilité ?

109. Une première explication réside dans l'attitude générale de chaque pays tendant vers la réception des traités internationaux. En ce sens, la distinction entre pays « dualistes » et pays « monistes » est fondamentale. Un pays dualiste conserve une attitude plus réservée vers les traités internationaux. Mais il s'agit d'une explication partielle, car aucune attitude dualiste n'empêche qu'un Etat puisse accepter de conférer au moment de la ratification ou ultérieurement, une application directe des dispositions de la Charte.

110. La deuxième explication au nombre important de pays qui donne une réception « faible » à la Charte réside aussi dans le caractère tout à fait spécifique du « régime juridique des autonomies locales », qui touche aux aspects de fond de la souveraineté nationale. Lorsque l'on accepte que des normes internationales imposent des actions spécifiques dans le domaine économique ou dans celui des droits fondamentaux des citoyens, l'organisation territoriale interne reste une matière très peu perméable à l'intervention directe de solutions imposées au niveau international.

111. Cependant, l'on doit tenir compte du fait que la plupart des pays qui ont ratifié la Charte dans les dix dernières années ont adopté un système de réception « forte » d'attribution aux dispositions de la Charte d'une application directe. Cette nouvelle vague marque un regain de succès de la Charte. Les objectifs de la Charte visant à ériger et à garantir les principes de l'autonomie locale, l'activité de monitoring et de diffusion des valeurs de la Charte notamment par le Conseil de l'Europe, ont favorisé une évolution des systèmes de réception des pays tendant vers une application (au moins formellement) directe.

112. Une fois les tendances de fond observées, quelles sont les leçons à en tirer ? doit-on considérer qu'il faille uniformiser les systèmes de réception de la Charte ou serait-il préférable de maintenir situation actuelle de différenciation ? Une solution uniforme tendrait vers une application directe de la Charte, ou serait-il préférable de consolider la situation valable en 1985 (la Charte comme traité international source, pour les Etats, d'obligations, surtout de droit international et à forte composante politique) ?

113. Imposer une uniformité du régime de réception de la Charte trouverait un sens seulement si l'on cherchait à imposer à tous les Etats parties à la Charte, une réception forte, une attribution de valeur de source de droit interne. L'uniformité vers un système de réception « faible » serait, pour les pays qui ont déjà opté pour le système de réception forte, une complication inutile de leur cadre juridique interne.

114. Les avantages et les inconvénients d'une tendance vers l'uniformité d'une réception « forte » de la Charte doivent cependant être envisagés. L'avantage principal réside dans une meilleure efficacité de l'application des principes contenus dans la Charte. Chaque collectivité locale de n'importe quel pays de l'Europe, pourrait demander aux juges de son pays d'appliquer la Charte, à la place d'une disposition de loi interne qui serait en contradiction avec ses dispositions, ou d'appliquer la Charte « comme paramètre interprétatif » de la loi interne (appliquée et interprétée à la lumière de la Charte).

115. Les inconvénients ne sont pas négligeables. Cela obligerait certains pays à adopter une attitude opposée à la réception « forte » (on doit rappeler ici l'« hostilité »³⁹ ou les difficultés d'ordre constitutionnel⁴⁰ manifestées par certains pays à la perspective d'une Charte qui imposerait un système de réception plus forte), en courant le risque d'un manque d'adhésion à une nouvelle Charte (ou à des protocoles additionnels) ; d'autre part, il pourrait y avoir une application directe mais très diversifiée de la Charte : chaque juge pourrait faire une interprétation différente de la conformité de la loi interne aux dispositions de la Charte. Sans un système qui assure la conformité, sans une interprétation uniforme et valable partout, la Charte, au lieu d'être un instrument contraignant de référence en la matière, pourrait constituer un document vague et sujet à une application trop diversifiée pour protéger effectivement l'autonomie locale.

³⁹ Irlande, Norvège, Royaume-Uni.

⁴⁰ Allemagne, Autriche, Hongrie, Roumanie.

116. La solution alternative à la recherche d'une uniformité «forte» est le maintien de la situation actuelle de différenciation: la Charte reste, en soi, un instrument de droit international qui impose aux Etats des obligations. Mais cela n'empêche pas que chaque pays puisse donner à la Charte des effets directs ultérieurement dans leur droit interne. Le Conseil de l'Europe peut à cet égard encourager les pays à adopter progressivement une réception « forte ».

117. L'avantage principal, c'est la flexibilité de la Charte et la possibilité de maintenir un niveau élevé d'application des principes contenus dans la Charte. Au lieu d'imposer, à travers une nouvelle Charte, une réception «forte», le Conseil de l'Europe accepte une situation diversifiée. Mais il peut toujours œuvrer pour convaincre les Etats de changer progressivement leur mode de réception.

118. La solution de l'acceptation de la diversification existante n'est pas nécessairement une solution purement «attentiste» ou conservatrice. Au moins deux grandes lignes d'action peuvent être envisagées pour renforcer la Charte.

119. La première est la promotion de l'attribution à la Charte d'effets directs (en laissant les pays libres de décider du degré de réception).

120. La deuxième, c'est le renforcement des effets obligatoires de la Charte même s'il n'existe pas d'application directe.

121. Promouvoir une réception « forte » de la Charte, sans l'imposer, coïncide avec la rédaction de normes « self-executing », qui fixent des droits en faveur des collectivités locales. Les normes exécutoires sont, en soi, ouvertes à l'attribution d'une applicabilité directe de la part de la législation constitutionnelle ou ordinaire des Etats signataires et l'ayant ratifié. Cette applicabilité directe pourrait être facilitée par l'élaboration, sur la base des rapports de monitoring et des rapports généraux, d'un recueil des arrêts résultants des instances juridictionnelles des Etats parties à la Charte, arrêts qui se réfèreraient explicitement au texte de la Charte à des fins d'interprétation.

122. Une autre réflexion s'impose : quel type de normes « self-executing » ? Si l'on veut surmonter les hésitations possibles de certains pays, soucieux de conserver leur souveraineté en matière d'organisation territoriale de l'Etat, on devrait concentrer la formulation de normes « self executing » qui tendent vers la reconnaissance de droits en faveur des collectivités locales plutôt qu'à imposer des solutions spécifiques d'organisation. Selon cette nouvelle perspective, les solutions d'organisation seraient celles qui concernent, par exemple, la distribution des compétences (le principe de subsidiarité demeure un principe à forte appréciation politique), la configuration de l'organisation interne des collectivités locales ou des instruments de relation (contrôles, participation, répartition des ressources) entre autorités supérieures et collectivités locales. Cela permettrait de mieux définir ce qui représente un «véritable» droit à exercer vers une autorité supérieure : droit à une prestation (attribution des ressources nécessaires, distribution des informations adéquates, par rapport aux compétences attribuées), droit à l'absence de comportements invasifs (contrôles d'opportunité, pouvoirs de destitution, de dissolution, de substitution fondés sur des questions de mérite), droit à des comportements positifs (ouverture à la participation, reconnaissance du contradictoire). Face à des normes exécutoires qui reconnaissent des droits, au lieu d'imposer des solutions d'organisation des structures, l'attitude négative des pays, qui pour le moment sont contre une Charte directement applicable, pourrait évoluer.

123. Une nouvelle perspective devrait comporter une révision assez profonde de la Charte, au moins dans le sens d'une augmentation du taux d'applicabilité directe de ses dispositions. On devrait, sinon substituer les dispositions à caractère de principe (les normes programmatiques), les intégrer, en ajoutant à la Charte telle quelle est, des dispositions « self-executing » (adoptés justement afin de rendre plus aisément applicables ses principes).

124. Une révision de ce genre devrait impliquer la formulation d'un ou de plusieurs « protocoles additionnels » à la Charte. Une Charte de plus en plus efficace, tant sur le plan des effets obligatoires que des effets directs, est un instrument juridique qui mérite un processus continu d'enrichissement.

125. Comment renforcer la Charte en tant que traité international à effets obligatoires ? L'on ne peut que se borner à envisager quelques lignes d'action possibles. En premier lieu, rendre plus strictes les obligations dérivant de la Charte, par exemple à travers la fixation de délais pour l'accomplissement de certaines obligations de mise en conformité de la législation interne avec la Charte : obligations

générales (pour tous les pays) ou particulières (pour un pays spécifique, termes fixés dans une recommandation).

126. En deuxième lieu, renforcer les procédures de monitoring : même si les évaluations du Congrès et du Conseil de l'Europe demeurent « politiques », l'on pourrait envisager de rendre publique un constat de non-conformité entre une législation (ou des comportements administratifs des autorités supérieures) et la Charte ; suivi particulier d'un pays ayant donné lieu à un rapport de monitoring défavorable ; suspension temporaire des pouvoirs d'une délégation d'un pays membre du Congrès.

127. En troisième lieu, renforcer les moyens d'alertes directes du Congrès par les collectivités locales (ou des citoyens) en cas de violation directe de la Charte. Cette possibilité existe déjà et la Commission de suivi du Congrès est plus souvent saisie par des lettres de protestation provenant de n'importe quel Etat membre du Conseil de l'Europe.

128. La réception implique aussi la traduction du texte dans la langue de l'État partie. La Recommandation 2 (1994) du Congrès invite les Etats membres à améliorer la visibilité de la Charte et à faciliter sa réception en le traduisant dans leur langue nationale. Un certain nombre d'Etats membres l'ont fait. Le Bureau des Traités du Conseil de l'Europe a reçu des traductions en 27 langues⁴¹ ce qui fait de la Charte un des traités le plus traduits du Conseil de l'Europe. Cependant, il reste un certain nombre de langues nationales, régionales et minoritaires pour lesquelles aucune traduction officielle de la Charte n'a encore été reçue par le Bureau des Traités.

129. En 2011, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe décide de passer en revue des conventions du Conseil de l'Europe, en vue d'accroître leur efficacité, les rendant plus visibles et d'identifier les principales conventions. La Charte est identifiée comme l'une des conventions clés. Le rapport sur le passage en revue des conventions note que la grande majorité des traités sont ouverts à l'adhésion des Etats non membres et mentionne la Charte comme l'un des traités pour lesquels une telle adhésion pourrait être encouragée.

130. Les travaux du Congrès dans le suivi de la mise en œuvre de la Charte fournissent de nombreuses preuves de l'importance de ce traité pour assurer et développer la démocratie locale dans les 45 pays couverts par la Charte. Les dix dernières années montrent que la Charte continue à augmenter en importance comme un traité international. Toutefois, le Congrès estime que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour que cette dynamique soit maintenue.

⁴¹ albanais – allemand – azéri – bosnien – bulgare – croate – espagnol – estonien – finnois – géorgien – grec – hongrois – italien – letton – lituanien – moldave – néerlandais – norvégien – polonais – roumain – russe – slovaque – slovène – suédois – tchèque – turc – ukrainien.