CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

35e SESSION
Rapport
CG35(2018)20final
8 novembre 2018

La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

Commission de la gouvernance

Rapporteur[1] : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE)

Résolution 437 (2018) ……..……..….. 2
Lignes directrices …… 3
Exposé des motifs ……..……..... 9

Résumé

Le droit des collectivités locales d'être consultées par les échelons de gouvernement supérieurs sur les sujets qui les concernent est un principe fondamental de la démocratie locale, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Pour qu'il soit efficace, le processus de consultation doit aboutir à la mise en place d'un cadre politique et réglementaire qui reflète les besoins des collectivités locales dans chaque État membre.

Le Congrès accorde une grande attention à l'existence de systèmes effectifs et efficaces de consultation dans les États membres et préconise d'adopter en la matière une approche exhaustive et globale, afin d'améliorer les décisions et la qualité de la gouvernance aux niveaux local et national. La Résolution 368 (2014), intitulée « Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement », invite les autorités locales et nationales ainsi que les associations de collectivités locales à collaborer pour mettre en place des consultations régulières et systématiques dans leurs pays respectifs. La Stratégie identifie les principales activités à mener pour améliorer le système de consultation dans les États membres, la première étant, à l'échelle du Congrès, l'élaboration de lignes directrices à l'intention des associations nationales.

Ces lignes directrices exposent les principaux éléments que de tels systèmes de consultation devraient inclure.

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

RÉSOLUTION 437 (2018)[2]

1. Le droit des collectivités locales d'être consultées par les niveaux de gouvernement supérieurs est un principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, articles 4.6, 5, 9.6 et 10). Lorsque la consultation est menée en temps utile et de manière appropriée pour toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales, elle contribue au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, et au développement et à la mise en œuvre de politiques et de législations efficaces.

2. Conformément à sa Résolution 368 (2014), par laquelle il a adopté la Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement et s'est engagé à développer des lignes directrices pour améliorer les mécanismes de consultation en précisant leur définition et en les axant davantage sur les résultats, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

a. adopte les lignes directrices sur le droit de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, telles qu'annexées à la présente résolution ;

b. s'engage à utiliser ces lignes directrices en tant que document de référence dans ses activités de suivi ;

c. appelle les collectivités locales et les associations nationales et régionales de pouvoirs locaux et régionaux à utiliser ces lignes directrices comme outil et inspiration dans leur dialogue avec leurs autorités régionales et nationales sur l'amélioration des mécanismes de consultation.

2 Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3e séance (voir le document CG35(2018)20, exposé des motifs), rapporteur : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE).

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES SUR LA CONSULTATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES PAR LES NIVEAUX SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT

I. Introduction

1. Le droit des collectivités locales d'être consultées par les niveaux supérieurs de gouvernement, principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, articles 4.6, 5, 9.6 et 10), contribue à la bonne gouvernance ainsi qu'au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques et de législations solides.

2. La consultation doit faire partie intégrante des processus administratifs et décisionnels afin que les souhaits des collectivités locales soient connus en temps utile et dûment pris en compte dans les décisions des autorités nationales et régionales.

3. Les pouvoirs locaux doivent avoir un rôle actif dans l'élaboration des décisions et des politiques publiques sur tous les sujets qui les concernent. Leurs contributions doivent être organisées de telle façon et dans un délai leur permettant d'avoir une opportunité réelle de formuler et d'articuler leurs propres vues et propositions, afin d'exercer une influence.

4. Afin d'éviter que les processus de consultation ne demeurent de simples mécanismes de diffusion et d'échanges d'informations, ces lignes directrices visent à permettre aux pouvoirs locaux et à leurs associations de renforcer et de faciliter une consultation efficace, et à développer un système de réelle négociation politique.

II. Objectif et principes de la consultation

A. Objectif

5. Il est tout autant de l'intérêt des autorités nationales que locales de créer des conditions favorables et des mécanismes de consultation effective des collectivités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement, qui peuvent améliorer la compréhension réciproque des défis et des réalités affrontés, le partage des responsabilités et la définition des objectifs et les priorités des deux parties. Ce dialogue peut fournir un espace de discussion générale, en particulier concernant les questions financières, et peut créer les conditions d'une perception partagée des problèmes et des opportunités relatifs à l'autonomie locale et aux opérations municipales. Il peut aider les niveaux supérieurs de gouvernement à mieux comprendre les conditions dans lesquelles les collectivités locales doivent assurer leur part des services publics. Inversement, ce dialogue peut donner aux collectivités locales une meilleure compréhension de la responsabilité générale des parlements et des gouvernements vis-à-vis de l'ensemble du secteur public. L'existence de mécanismes de consultation effectifs favorise ainsi le développement et la mise en œuvre de législations et de politiques publiques plus efficaces.

6. Les lignes directrices sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement visent à guider les associations nationales de pouvoirs locaux et les délégations nationales concernant :

- le concept de consultation ;
- les cadres juridique et institutionnel ;
- le processus et la procédure (format, calendrier, information, publicité).

7. Elles se veulent une source d'inspiration pour les collectivités locales et leurs associations, en vue d'améliorer les processus de consultation en précisant leur définition et en les axant davantage sur les résultats. L'objectif général de ces lignes directrices est de contribuer au renforcement d'une culture de communication, de consultation et de dialogue entre les différents niveaux de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de l'efficacité du processus de décision publique.

B. Principes

8. La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement doit s'inspirer des principes suivants :

- respect mutuel entre tous les acteurs ;
- ouverture et transparence ;
- réactivité, tous les acteurs devant fournir un retour approprié.

III. Lignes directrices sur la manière de conduire des consultations

9. Une consultation efficace des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement repose sur deux piliers : un cadre réglementaire national bien défini et un cadre institutionnel approprié. Le droit des collectivités locales d'être consultées devrait être inscrit dans la législation nationale. De manière toute aussi importante, chaque État membre devrait mettre en place un cadre institutionnel approprié pour l'organisation de la consultation des collectivités locales. Ces dernières ont besoin d'institutions capables de représenter et de protéger leurs intérêts, telles que des associations nationales de pouvoirs locaux pouvant allouer des ressources appropriées et suffisamment de temps pour garantir une représentation effective des collectivités locales dans les procédures de consultation.

10. Un autre élément essentiel pour garantir l'efficacité de tout processus de consultation réside dans l'existence d'une pratique administrative et d'une culture de prise de décision appropriées au niveau des autorités nationales et régionales. Cela exige non seulement un cadre juridique clairement défini au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, avec des règles et réglementations écrites, mais aussi la possibilité d'organiser des réunions formelles et de constituer des commissions/comités permanents et ad hoc, de même que des groupes de travail pour l'échange de vues et de connaissances sur des questions spécifiques (notamment dans les domaines des finances locales et de la gestion des biens) ayant un caractère opérationnel, qui requièrent l'adoption de mesures par les autorités nationales et régionales.

A. Cadre juridique

11. La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement exige un cadre juridique national clairement défini. La Charte européenne de l'autonomie locale dispose, dans ses principes fondamentaux, que les collectivités locales doivent être consultées, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (article 4.6) ; qu'elles doivent être consultées sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (article 9.6) ; et que, pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement (article 5).

12. Les États signataires de la Charte devraient consacrer dans leur législation interne, et de préférence dans la Constitution, le droit des collectivités locales d'être consultées ainsi que ces principes fondamentaux. Des mesures doivent être prises pour assurer que le droit de consultation est garanti aussi bien en droit qu'en fait. En outre, tout en reconnaissant que certains pays ont développé avec succès des traditions de consultation qui ne sont pas mentionnées dans la législation, il est recommandé que la législation pertinente fournisse également des règles claires et détaillées sur le processus de consultation, afin de rendre celui-ci formel, prévisible et axé sur les résultats. Le cadre juridique pertinent pourrait ainsi décrire clairement a) les objectifs des consultations ; b) les parties concernées et leurs droits et obligations ; c) le calendrier, les formes et les procédures des consultations ; et d) les résultats attendus des consultations.

13. La législation devrait aussi garantir que des traces écrites des consultations soient conservées et que les collectivités locales aient le droit de recevoir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées et des décisions réglementaires. Le droit interne devrait reconnaître le rôle des associations nationales de pouvoirs locaux dans le processus de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement. La législation devrait aussi garantir le droit de recours ou de pétition des collectivités locales si elles considèrent que les consultations requises n'ont pas été conduites de manière appropriée ou qu'elles n'ont pas été conduites du tout.

14. La législation nationale et, le cas échéant, régionale devrait reconnaitre le droit des associations nationales de collectivités locales d'être associées aux consultations et de représenter les intérêts de leurs membres.

B. Cadre institutionnel

15. La consultation des collectivités locales requiert un cadre institutionnel formel et approprié. Elle est de la responsabilité de l'institution publique nationale (ou régionale, le cas échéant) dotée d'un pouvoir de décision sur les questions ayant un impact direct sur les collectivités locales.

16. Par conséquent, le pouvoir exécutif national joue un rôle clé dans la consultation des collectivités locales sur les politiques publiques et les décisions ayant un impact direct sur la vie locale. Un ministère spécifique est habituellement responsable des questions d'autonomie locale et d'administration territoriale : c'est à ce ministère qu'il appartient de prendre des mesures pour organiser des consultations avec les pouvoirs locaux. S'il n'existe pas de tel ministère, le ministère des Finances devrait être responsable de l'organisation des consultations avec les collectivités locales concernant les ressources à affecter aux budgets locaux. Des consultations peuvent aussi être menées à des niveaux supérieurs, par exemple par le Président de l'État et/ou le Premier ministre. Toutefois, s'il est souhaitable que des consultations aient lieu à ce niveau, des réunions de consultation avec les ministères spécifiques compétents sont également nécessaires afin d'obtenir des résultats concrets. Des règlements au niveau de ces ministères devraient préciser clairement les formes et les procédures de consultation des collectivités locales.

17. Un autre acteur clé des consultations est l'organe législatif national (ou régional, le cas échéant) habilité à adopter un cadre réglementaire national en matière d'autonomie locale. Lorsque les organes législatifs nationaux sont dotés d'unités structurelles (commissions) traitant de questions sectorielles spécifiques (dans la plupart des pays, une commission parlementaire spécifique s'occupe des questions relatives à l'autonomie locale et à la politique régionale), les initiatives législatives sont habituellement examinées en commission avant d'être présentées au parlement pour adoption. Le niveau des commissions parlementaires est ainsi le plus approprié pour organiser des consultations sur les initiatives législatives qui concernent directement les collectivités locales. Les règles de procédure des commissions parlementaires devraient donc inclure des dispositions spécifiques sur l'organisation des consultations avec les collectivités locales, précisant les thèmes de consultation, les procédures, les calendriers et les parties au processus.

18. Les règles de procédure devraient non seulement permettre aux collectivités locales et à leurs associations de participer aux séances des commissions, mais aussi d'avoir pleinement accès à l'ensemble des documents pertinents, et de soumettre par écrit des avis sur les projets de loi. Les règles de procédure des commissions parlementaires devraient également prévoir la possibilité d'associer des experts des associations de pouvoirs locaux à l'élaboration des projets de loi ayant une incidence sur les collectivités locales, leur statut juridique, leurs tâches et fonctions et leur situation économique ou financière.

19. Dans les États fédéraux et régionaux, les autorités régionales ou fédérées jouent également un rôle essentiel dans le processus de consultation et devraient faire connaître leurs politiques et leurs décisions aux collectivités locales relevant de leur territoire. S'il s'agit de régions à pouvoir législatif, le processus de consultation devrait être organisé avec les pouvoirs législatif et exécutif régionaux. S'il n'existe pas de ministères au niveau régional, les consultations devraient être organisées avec le président de l'assemblée législative régionale et les services exécutifs compétents de l'administration régionale.

C. Rôle des associations nationales de pouvoirs locaux

20. La législation nationale devrait reconnaître le droit des associations nationales de participer aux consultations et de représenter les intérêts de leurs membres. Les collectivités locales et leurs associations sont à la fois des acteurs et des bénéficiaires du processus de consultation. Les collectivités locales devraient, autant que possible, s'exprimer d'une seule voix devant les autorités nationales et régionales. L'existence d'associations nationales fortes pour les représenter est une condition essentielle pour garantir le succès de la consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. Outre les dispositions juridiques nationales, les associations sont encouragées à élaborer un protocole d'accord avec les parlements nationaux et les ministères compétents, qui définisse sous la forme de lignes directrices les conditions détaillées de la consultation et les modalités opérationnelles de l'application du droit de consultation, tel que garanti par la Charte.

21. Dans les pays où les collectivités locales sont représentées par plusieurs associations, les autorités nationales devraient faciliter l'établissement d'un système national de consultation des collectivités locales et garantir la représentation de toutes les associations dans le processus de consultation. Tous les niveaux de gouvernement devraient être représentés au sein de ce système national de consultation. Les associations nationales devraient coopérer aussi étroitement que possible, afin de définir des positions communes sur les questions qui les concernent.

22. L'association nationale de pouvoirs locaux représente habituellement les collectivités locales lors du processus de consultation. Cela n'exclut toutefois pas que des collectivités locales puissent être consultées individuellement. Lorsque la consultation se fait uniquement par le biais des associations de pouvoirs locaux, celles-ci ont l'obligation de diffuser les documents et informations auprès de leurs membres et de recueillir leur avis. Dans les pays où il n'existe aucune association de pouvoirs locaux, il appartient aux ministères compétents investis d'un pouvoir de décision de transmettre les projets de décisions et de politiques aux collectivités locales et de requérir leur avis.

D. Modalités et procédures

23. Les collectivités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps voulu et d'une manière appropriée pour la planification et la prise de décisions sur tous les sujets qui les concernent directement.

Participants au processus

24. Les associations nationales de pouvoirs locaux devraient représenter les pouvoirs locaux dans le processus de consultation. Elles devraient s'assurer qu'elles sont régulièrement invitées à examiner les initiatives législatives et politiques pertinentes, coopérer avec d'autres associations et échanger régulièrement avec elles sur les bonnes pratiques.

25. Les pouvoirs locaux peuvent être consultés à titre individuel. Cependant, si le sujet de la consultation concerne plus d'une collectivité locale, une coordination doit être assurée entre les représentants des différentes collectivités locales.

Objet de la consultation

26. Les collectivités locales doivent être consultées sur toutes les questions qui les concernent directement. Elles sont directement concernées lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou dans les cas où un acte législatif affecte directement leur statut juridique, leurs compétences, leur situation financière et/ou économique.

27. En particulier, les consultations devraient être obligatoires pour toute décision relative à la modification des limites territoriales des collectivités locales (article 5 de la Charte) ou concernant les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (article 9.6). Chaque fois que des compétences supplémentaires sont transférées aux collectivités locales, une analyse de l'impact économique est nécessaire (article 9.2).

Étapes de l'implication des collectivités locales

28. Les collectivités locales et leurs associations devraient avoir un rôle actif dans la préparation des décisions et avoir véritablement l'occasion d'exprimer leurs vues et leurs propositions.

29. Les autorités nationales et régionales devraient aussi s'assurer que la forme et le calendrier des consultations sont tels que les collectivités locales et leurs associations auront la possibilité, sauf circonstances exceptionnelles, d'informer et de consulter dûment leurs membres, de préparer et de soumettre des propositions constructives, et d'exprimer leurs intérêts et opinions en temps utile pour qu'ils soient pris en compte dans la formulation des politiques et de la législation. La Charte ne précise pas de calendrier spécifique, puisque cela dépend des conditions et du contexte de chaque État. La complexité de la question examinée doit cependant toujours être prise en compte afin que les parties consultées aient le temps de soumettre une réponse pertinente.

30. Les consultations devraient être organisées au stade préparatoire de la rédaction des décisions/politiques publiques, et non pas après leur adoption par l'organe institutionnel compétent, afin que l'expertise des pouvoirs locaux puisse être prise en considération.

Formes de consultation

31. Les autorités nationales, en coopération avec les associations de pouvoirs locaux, devraient définir les détails du processus et la forme que la consultation devrait prendre, afin de garantir que le processus respecte les principes de la Charte, notamment l'organisation des consultations de façon appropriée. Les deux parties devraient se mettre d'accord par avance sur toute mesure de transparence et de communication avec les médias concernant la consultation ; elles devraient également identifier la ou les personnes chargées de fournir les comptes-rendus des sessions. Les réunions devraient avoir des ordres du jour spécifiques et structurés, et une liste de participants préalablement approuvée, et les documents de réunion devraient être transmis à tous les participants.

32. La Charte européenne de l'autonomie locale ne définit ni ne prescrit aucune forme de consultation et ne donne aucune précision sur le processus de consultation. Comme il n'existe pas de solution applicable invariablement, différentes formes peuvent être utilisées, en fonction des questions examinées et en accord avec les lois, les normes et les traditions spécifiques du pays concerné.

33. Les consultations peuvent être conduites par écrit. Dans ce cas, des traces écrites des consultations devraient être conservées et être accessibles pour toutes les parties prenantes.

34. Réunions formelles : les consultations peuvent aussi inclure l'organisation de réunions formelles ou la mise en place de commissions ad hoc et de groupes de travail pour l'échange de vues et de connaissances sur des questions données (en particulier dans les domaines des finances locales et de la gestion des actifs) de nature opérationnelle et nécessitant la prise rapide de mesures par les autorités nationales et régionales.

35. Plateformes consultatives communes : une plateforme rassemblant les autorités nationales et les associations de pouvoirs locaux peut être mise en place. De tels organes comprennent des représentants des gouvernements et des associations, en nombre égal.

36. Tables rondes : dans les États fédéraux, ces tables rondes peuvent inclure des représentants de trois niveaux d'autorité (fédéral, régional et local). De telles tables rondes à plusieurs niveaux sont souvent organisées sur des sujets qui ont un impact sur tous les niveaux de l'administration publique. Elles sont habituellement organisées pour examiner les projets de budgets fédéraux et débattre des subventions centrales allouées aux autorités régionales et locales. Elles permettent aux associations de pouvoirs locaux d'insuffler leur expérience et leur expertise dans le processus législatif à un stade précoce. Elles devraient se tenir régulièrement et avoir un ordre du jour prédéfini.

37. Comités consultatifs spéciaux : les autorités nationales et régionales souhaitent parfois mettre en place des comités consultatifs spéciaux pour l'élaboration des projets de décision. Il est important que les experts qui prennent part à de telles consultations aient un mandat clair de la part de la ou des associations nationales.

38. Participation aux commissions parlementaires : ce processus devrait être réglementé par un protocole d'accord entre les associations de pouvoirs locaux et les organes parlementaires compétents, définissant les obligations des participants et leur contribution au processus législatif.

Information et publicité

39. Les autorités nationales et régionales devraient fournir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques publiques proposées bien avant que la consultation n'ait lieu, afin que les parties consultées soient bien informées sur les motifs et les objectifs de chaque décision ou politique publique prévue. Lors du processus de consultation proprement dit, des informations adéquates doivent également être fournies en temps voulu afin de faciliter une véritable contribution des collectivités locales.

40. Les contributions des différentes parties consultées et les résultats des consultations devraient être rendus publics.

41. Les autorités publiques devraient fournir un retour accessible au public sur les résultats des consultations. Ces résultats devraient être publiés et diffusés conformément à la réglementation nationale. Une explication détaillée des raisons pour lesquelles certaines propositions ont ou n'ont pas été retenues devrait également être communiquée par écrit et publiée.

42. Les associations nationales de pouvoirs locaux devraient publier régulièrement des informations sur les consultations avec les autorités nationales et régionales à l'attention du grand public, et diffuser les résultats des consultations auprès de leurs membres. Lorsque l'association nationale soutient la décision finale découlant de la consultation, ce soutien devrait faire l'objet d'une déclaration officielle ; dans le cas contraire, l'association peut faire une déclaration publique expliquant les raisons de son opposition.

43. Toutes les parties associées aux consultations devraient utiliser de manière optimale les nouvelles possibilités de consultation qu'offrent les nouveaux médias.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1 Introduction

1. En 2014, le Congrès a adopté la Résolution 368 « Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement », avec pour objectif de renforcer les processus de consultation entre les différents niveaux d'autorité publique des États membres, afin de rendre la participation des collectivités locales plus effective et ainsi d'améliorer la qualité de la législation et des politiques locales et régionales.

2. La Charte européenne de l'autonomie locale contient plusieurs articles sur la consultation des collectivités locales par les autres niveaux d'autorité. Il existe deux types de consultation : a) la consultation de portée générale, portant notamment sur toutes les questions touchant directement les collectivités locales (article 9, paragraphe 6) ; et b) la consultation spécifique sur la modification des limites territoriales locales (article 5) et sur la répartition et l'affectation des ressources financières aux collectivités locales (article 9, paragraphe 6). Les deux types de consultation ayant un statut juridique, une importance et des procédures identiques, leur importance devrait être reconnue de la même façon par tous les niveaux de gouvernement.

3. Le Congrès a adopté plusieurs autres recommandations et résolutions sur le droit des autorités locales d'être consultées par les autres niveaux d'autorité. Dans sa recommandation 171 (2005)[3], le Congrès insiste sur le fait que le droit des autorités locales d'être consultées (« inscrit dans les articles 4.6, 5, 9.6 et 10 ») est un des principes fondamentaux de la pratique démocratique et juridique européenne, dont le but est de contribuer à une bonne gouvernance. La consultation doit être une part nécessaire de la prise de décision et des processus administratifs pour permettre aux souhaits des autorités locales d'être connus en temps voulu et d'être correctement pris en compte dans les décisions des autorités locales et nationales. Dans cette recommandation le Congrès se félicite que « le processus de consultation devienne progressivement une pièce maîtresse de la négociation politique entre l'État et les collectivités locales » et que les associations de pouvoirs locaux jouent un rôle très important dans le processus de « promotion de leurs intérêts communs et de dialogue institutionnel, que ce soit avec l'État ou avec les régions ». Parallèlement, le Congrès reconnaît que la consultation « ne [prend] que rarement la forme d'une vraie négociation politique » alors qu'elle « est encore trop souvent un mécanisme d'échange d'information ». Ainsi il recommande, entre autres, « de faire évoluer la procédure de consultation vers un système de négociation » et, en outre, de reconnaître les associations nationales de collectivités locales en tant que partenaires dans le processus de consultation et de créer un organe de consultation permanent.

4. Dans sa recommandation 328 (2012)[4], le Congrès souligne que les autorités locales devraient jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernent, et ce d'une manière et selon un calendrier tels qu'elles aient réellement la possibilité d'exprimer leurs vues et leurs propositions en vue de peser sur le processus décisionnel. Le Congrès a en outre affiné les propositions antérieures et demandé notamment aux États membres de spécifier le format des consultations, de fournir des informations exactes, claires et détaillées par écrit avant la consultation, d'associer des experts des pouvoirs locaux à l'élaboration des politiques et des lois, d'analyser attentivement les implications des décisions stratégiquement importantes, de publier les résultats des consultations (en exposant aussi les raisons pour lesquelles des propositions ne sont pas retenues) et de reconnaître le droit de pétition et de recours des autorités locales lorsque les procédures de consultation n'ont pas été conduites de manière satisfaisante.

5. Dans sa résolution 347 (2012)[5], le Congrès appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à faire pression sur les autorités nationales/régionales pour faire appliquer tous les articles de la Charte relatifs à la consultation, mais également pour qu'elles octroient des ressources appropriées afin de garantir une réelle représentation des pouvoirs locaux dans les procédures de consultation. Les associations nationales devraient aussi s'assurer qu'elles sont régulièrement invitées à examiner les initiatives politiques et législatives pertinentes, qu'elles coopèrent avec les autres associations et qu'elles ont s'échangent régulièrement leurs bonnes pratiques. Enfin, le Congrès a pris

3 Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1er juin 2005 et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (Cf. Document CPL (12) 5)
4 Examinée et approuvée le 18 octobre 2012 par le Congrès (Cf. Document CG(23)ll, exposé des motifs)
5 Examinée et approuvée le 18 octobre 2012 par le Congrès (Cf. Document CG(23)ll, exposé des motifs)

la décision d'élaborer des lignes directrices et de présenter une stratégie pour renforcer encore le processus de consultation.

6. Dans sa résolution 368 (2014)[6], le Congrès a adopté une Stratégie pertinente destinée à renforcer et rendre plus efficace le processus de consultation, et ainsi à améliorer également la qualité de la législation et des politiques publiques locales et régionales. Les activités clés de cette stratégie seraient : 1) d'élaborer des lignes directrices ; 2) de mettre à profit les activités de suivi du Congrès et ses autres activités ; 3) de systématiser l'évaluation des procédures de consultation ; 4) de collecter les données des États membres. La résolution 368 (2014) inclut également une liste systématique d'éléments concrets à inclure dans les lignes directrices sur la consultation.

7. Le présent rapport a pour objet de préciser l'application de l'article 4, paragraphe 6, et de l'article 9, paragraphe 6, de la Charte dans les États membres et de définir le rôle des associations nationales de pouvoirs locaux dans le processus de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement.

8. Le rapport décrit premièrement la manière dont le droit des collectivités locales (et de leurs associations) d'être consultées devrait être institutionnalisé dans la législation nationale, par le biais d'un examen de la reconnaissance formelle du cadre juridique de la consultation. Sont ensuite examinés le cadre réglementaire, les principaux types de réglementation, les thèmes de consultation, les participants et les procédures du processus de consultation.

2 Le droit de consultation dans la Charte

9. L'article 4, paragraphe 6, relatif à la consultation des collectivités locales, en temps utile et de manière appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement, n'est pas la seule disposition de la Charte sur la consultation. L'article 4, paragraphe 6, énonce en tant que principe général le droit des collectivités locales d'être consultées, tandis que deux autres dispositions, l'article 5 sur la protection des limites territoriales des collectivités locales et l'article 9, paragraphe 6, sur les modalités de l'attribution des ressources redistribuées, font référence à des domaines de consultation spécifiques. L'article 10 fait référence au droit d'association pour la protection et la promotion des intérêts communs des collectivités locales.

10. Aux termes de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte, « 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. » Il est communément considéré qu'un organe public ou privé est « directement concerné » dès lors que la mise en œuvre d'une politique publique ou, au sens formel, d'un quelconque texte de loi a une incidence directe sur le statut juridique de cet organe, ses responsabilités et ses fonctions, ainsi que sur sa situation économique et/ou financière.

11. Si de nombreuses collectivités locales sont concernées, elles peuvent être représentées par leur représentant légitime, c'est-à-dire une association de pouvoirs locaux. Dans de nombreux pays, les collectivités locales sont représentées par une association nationale représentant au moins 50 % d'entre elles ; dans un certain nombre d'autres pays, cependant, les collectivités locales sont représentées par plusieurs associations. Dans un cas comme dans l'autre, il appartient aux seules autorités nationales et régionales de garantir la représentation égale et effective des collectivités locales dans le processus de consultation.

12. La condition selon laquelle les consultations doivent être conduites « de façon appropriée » implique que celles-ci devraient être organisées de telle manière que les collectivités locales puissent formuler leurs propres opinions et propositions. Cette disposition ne signifie pas que les autorités nationales et régionales accepteront ces propositions, mais elle pose l'obligation de solliciter, d'examiner et de prendre en considération les points de vue et les propositions des collectivités locales avant toute décision définitive. Toutefois, le droit de prendre une décision définitive en toute indépendance et sous sa propre responsabilité demeure l'apanage de l'institution investie du pouvoir de décision.

13. L'expression « en temps utile » vise à garantir que la forme et le calendrier des consultations soient tels que les collectivités locales aient la possibilité de peser sur le processus décisionnel et à éviter les

6 Examinée et approuvée par le Congrès le 27 mars 2014 (Cf. Document CG(26)9 FINAL, exposé des motifs)

situations où des prétextes tels que l'urgence ou la réduction des coûts l'emportent sur le droit des collectivités locales d'être consultées. La Charte ne fixe pas de délai normatif en la matière, car la notion de « temps utile » dépend de la situation et du contexte de chaque État membre. Pour autant, cette disposition signifie notamment que les consultations devraient être organisées au stade de l'élaboration des décisions/politiques et non pas après leur adoption par l'organe décisionnel compétent.

14. La Charte européenne de l'autonomie locale ne définit ni ne prescrit aucune forme de consultation et ne donne aucune précision sur le processus de consultation. Sachant que la Charte vise principalement à établir un principe général et un cadre global, on peut en déduire que le processus de consultation repose sur trois conditions essentielles, à savoir : a) les collectivités locales devraient pouvoir obtenir des informations exhaustives sur les décisions et politiques qui les concernent directement et ces informations devraient être disponibles dès le début du processus décisionnel ; b) les collectivités locales devraient pouvoir exprimer leur avis sur les décisions et politiques avant que celles-ci ne deviennent juridiquement contraignantes et c) les collectivités locales devraient avoir le temps et les moyens d'élaborer des recommandations ou des contre-projets et de les présenter pour débat et consultation.

15. Le droit des collectivités locales d'être consultées devrait être inscrit dans les législations nationales, de préférence dans les constitutions des États membres. Dans de nombreux pays, les actes législatifs adoptés par les parlements peuvent se classer en deux catégories : a) les actes reconnaissant le droit de consultation d'une manière générale ; b) les actes donnant la possibilité aux collectivités locales d'être consultées dans certains domaines (par exemple la modification des limites territoriales). Dans la plupart des cas, le droit d'être consulté est reconnu d'une manière générale « pour toutes les questions qui les concernent directement », ce qui accorde aux collectivités locales plus de pouvoir et de flexibilité pour exposer et défendre leurs intérêts.

16. Les législations nationales devraient reconnaître le droit des associations nationales de participer aux consultations et de représenter les intérêts de leurs membres (article 10, paragraphe 2). À cet égard, les législations nationales peuvent choisir l'une ou l'autre des deux approches suivantes : imposer aux niveaux supérieurs de gouvernement de consulter les associations dès lors que celles-ci représentent plus de 50 % des collectivités locales ; ne fixer aucune condition pour la participation des associations de pouvoirs locaux aux consultations. Si ce seuil de représentativité des associations exigé pour participer aux consultations peut varier entre les différents pays, la position des collectivités locales vis-à-vis des autres niveaux de gouvernement est évidemment plus forte si elles peuvent parler d'une même voix.

3 Les participants au processus de consultation

17. Le plus souvent, la législation des États membres ne désigne pas l'institution nationale responsable de l'organisation des consultations avec les collectivités locales. Selon la logique administrative traditionnelle, le ministère compétent investi du pouvoir de décision sur la question en jeu devrait être chargé d'organiser les consultations. La résolution 368 (2014) souligne la nécessité de « mettre en place des formes de consultation permanente entre les ministères et les représentants politiques de différents niveaux ».

18. Pour la consultation des collectivités locales, les autorités nationales sont souvent représentées par un ministère en charge des questions d'autonomie locale. Occasionnellement, d'autres organes du gouvernement, tels que les ministères des Finances ou de l'Économie, participent également au processus de consultation, compte tenu de leurs responsabilités et des questions examinées. Dans certains pays (comme la Géorgie), la législation définit le ministère responsable des consultations avec les collectivités locales et celui-ci est chargé de présenter les résultats des consultations aux autres ministères compétents et/ou d'associer leurs représentants au processus de consultation.

19. Les consultations s'inscrivent souvent dans le processus législatif et interviennent en particulier au stade des auditions des commissions des parlements nationaux. En règle générale, la commission parlementaire compétente organise trois auditions, auxquelles participent les parties intéressées et des experts indépendants. Le niveau de la commission est donc un stade approprié pour la formulation d'avis et de recommandations par les collectivités locales et leurs associations. La question reste de savoir qui devrait être chargé de lancer et d'organiser ces consultations, entre les collectivités locales (et leurs associations) et les parlementaires, ces derniers ayant un mandat législatif. Contrairement au cas des ministères compétents, il s'agit ici d'un processus législatif parlementaire qui ne repose pas sur un processus administratif mais sur des mandats électifs et des délibérations. Cela étant, pour bien faire la distinction entre les consultations et le lobbying, il convient de rappeler que les consultations

visent à prendre les décisions les plus appropriées au regard des besoins réels. C'est donc à l'autorité investie du pouvoir de prendre ces décisions qu'il devrait appartenir d'organiser les consultations.

20. La législation nationale oblige rarement les commissions parlementaires à organiser des consultations. Étant donné que la plupart des projets de textes soumis aux parlements émanent des gouvernements, les instances parlementaires peuvent présumer que les consultations nécessaires ont déjà été menées au stade préparatoire. Néanmoins, les instances parlementaires ont un rôle décisionnel essentiel en ce qui concerne le cadre juridique de l'autonomie locale. En outre, puisque les initiatives soumises par le gouvernement sont souvent modifiées lors de l'examen parlementaire, il est important d'organiser des consultations avec les commissions parlementaires compétentes. Dans certains pays, l'association des collectivités locales et les instances parlementaires compétentes signent un protocole d'accord énonçant des obligations spécifiques, notamment le fait que les associations doivent participer aux auditions des commissions qui portent sur les initiatives législatives touchant directement les collectivités locales. La collaboration avec l'assemblée législative est un outil très efficace pour les collectivités locales qui veulent défendre leurs intérêts et il est donc important que les instances parlementaires prennent une part active dans l'organisation du processus de consultation des collectivités locales.

21. Dans les États fédéraux et régionaux, la question se pose de savoir à quel niveau les consultations avec les collectivités locales devraient être organisées. L'expérience des pays d'Europe montre que dans les États fédéraux les consultations sont souvent organisées au niveau des entités fédérées, tandis que dans les autres États elles le sont souvent au niveau national, ce niveau de gouvernement étant en général investi du pouvoir de décision en matière d'autonomie locale.

22. En règle générale, l'association nationale des collectivités locales représente les pouvoirs locaux dans le processus de consultation. Toutefois, cette règle n'exclut pas la possibilité pour les différentes collectivités locales d'être consultées individuellement. Si le sujet de la consultation touche plusieurs collectivités locales, une certaine coordination entre les représentants des pouvoirs locaux pour la protection de leurs intérêts communs est inévitable. Dans certains pays, il existe deux associations de collectivités locales ou plus, pouvant être organisées d'après les formes d'autonomie locale et/ou régionale (comté, région, land). De même, dans de nombreux pays, des responsables locaux se constituent eux aussi en associations (de maires, d'agents des finances locaux, etc.) pouvant également jouer un rôle dans la représentation des intérêts locaux, en particulier lorsqu'une législation sectorielle est concernée.

23. Le processus de consultation est facilité lorsque les collectivités locales sont représentées par une seule association qui entretient des liens étroits avec ses membres et possède la capacité et l'expertise pour participer de manière effective au processus de consultation. La consultation avec plusieurs associations est plus difficile, particulièrement lorsqu'elles ne sont pas homogènes, n'ont pas des capacités équivalentes et, dans certains cas, incluent des petites associations divisées selon des lignes politiques. Si les liens politiques offrent des voies informelles précieuses pour faire valoir ses intérêts, ils comportent des risques cachés de transformer les associations en simples annexes politiques, en particulier dans les pays dotés d'un système de partis centralisé et polarisé.

24. Dans les cas où il existe plusieurs associations de collectivités locales, les autorités nationales pourront préférer encourager la création d'une plateforme nationale de consultation. Dans ce cas, l'administration nationale responsable de la consultation devrait veiller à ce que les associations soient représentées de manière proportionnelle et à ce qu'il existe des règles claires et strictes en matière de prise de décision et de formulation d'avis joints sur le sujet de la consultation. En l'occurrence, les autorités nationales/régionales peuvent aussi décider de consulter les différentes associations individuellement, mais dans ce cas la voix des collectivités locales sera relativement faible et l'association la plus forte aura tendance à avoir plus d'influence que les associations plus faibles.

4 Système institutionnalisé ou processus personnalisé

25. La Charte européenne de l'autonomie locale ne donne aucune précision sur la forme ou le cadre institutionnel de la consultation avec les collectivités locales. De même, la législation nationale des États membres est souvent muette sur ce point. Comme indiqué plus haut, dans certains pays la consultation des associations représentant la majorité des collectivités locales est obligatoire, tandis que dans d'autres la législation nationale ne prévoit aucune obligation de la sorte. Les procédures de consultation sont généralement définies par des règles et des règlements (de procédure) adoptés par les ministères et d'autres institutions gouvernementales. Par conséquent, la pratique en matière de consultation dans les États membres varie considérablement selon que la procédure est formalisée ou non.

26. En règle générale, les textes de loi adoptés par les parlements nationaux incluent des procédures détaillées pour la consultation des collectivités locales s'agissant de la modification des limites territoriales. Dans certains pays, la loi sur le budget national prévoit également des procédures pour organiser des consultations avec les collectivités locales. En revanche, lorsqu'il s'agit de la procédure de consultation sur les questions générales, les textes juridiques ne fournissent généralement aucune précision sur les procédures de consultation et celles-ci sont souvent déterminées au moyen d'accords et de protocoles par les accords et mémorandums conclus entre les autorités nationales et les collectivités locales.

27. Dans certains pays, les négociations sont formalisées, mais les pratiques et coutumes informelles jouent également un rôle important. Souvent, les règles de procédure portent uniquement sur les dispositions institutionnelles des consultations, plutôt que sur les interactions entre les représentants des autorités nationales et ceux des collectivités locales. Toutefois, les consultations informelles ne visent généralement pas à contribuer à l'obtention de résultats durables ni à développer une pratique démocratique en matière de décision et d'élaboration des politiques.

28. La consultation institutionnalisée exige des règles et des procédures bien établies, ainsi que des institutions dotées d'un mandat clair pour ce qui est du processus de consultation. Généralement, ces règles et procédures sont définies dans les accords conclus entre les autorités nationales et les collectivités locales, ainsi que dans les règlements de procédure des organismes publics, et elles sont connues et comprises de toutes les parties prenantes au processus de consultation. Les acteurs-clés du processus de consultation institutionnalisé sont les associations nationales, qui ont les capacités nécessaires pour exprimer les intérêts de leurs membres et les représenter au cours de la procédure de consultation. Les associations nationales peuvent également nommer des experts au sein de divers comités et groupes de travail mis en place par les ministères compétents et les instances parlementaires dans des domaines spécifiques de la politique d'autonomie locale.

29. Les principales caractéristiques de la consultation institutionnalisée sont les suivantes :

- des règles et des procédures formellement définies ;
- des institutions nommément désignées ayant mandat pour représenter leurs mandants ;
- des consultations fondées sur la communication écrite, assorties de procédures de consultation ouvertes et transparentes.

30. La consultation institutionnalisée permet aux collectivités locales d'élaborer une stratégie de long terme en matière de consultation avec les autres niveaux de gouvernement et d'axer davantage le processus de consultation sur les résultats. Elle garantit également d'autres droits en matière de participation, concernant par exemple l'élaboration des textes de loi et des politiques. Les institutions nationales ayant conscience de leur obligation de consulter les associations, elles sont naturellement disposées à associer les représentants de ces associations à l'élaboration de leurs décisions et politiques.

31. Cependant, une coopération aussi étroite entre les autorités nationales et les collectivités locales peut s'avérer plus difficile si les consultations sont conduites de manière informelle. Dans cette hypothèse, les deux parties peuvent poursuivre des intérêts à court terme et la communication prend souvent fin avec la prise de décision. Pour cette raison, le modèle institutionnalisé de consultation entre les autorités nationales/régionales et les collectivités locales devrait être favorisé dans les États membres du Conseil de l'Europe.

5 Les formes de consultation institutionnalisée

32. La pratique la plus courante en matière de consultation institutionnalisée des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement consiste à créer une plateforme consultative commune entre les autorités nationales et les associations de collectivités locales. Ces plateformes se composent de représentants des autorités centrales et des associations, avec un nombre égal de représentants des deux parties. Lorsque la plateforme de consultation réunit de nombreuses associations, celles-ci sont généralement représentées sur une base proportionnelle.

33. L'organisation de tables rondes est une autre forme de consultation utile qui permet aux associations de collectivités locales d'insuffler leur expérience et leur expertise dans le processus législatif à un stade précoce, ce qui accroît leurs chances de peser sur le processus décisionnel. Ces

tables rondes doivent se tenir de manière régulière et avoir un ordre du jour prédéfini. À des fins de transparence, il importe d'y inviter la presse et les autres médias. Les associations de collectivités locales devraient veiller à ce que leurs élus locaux désignés prennent une part active à ces tables rondes et à ce que leurs membres soient dûment informés de l'ordre du jour et des résultats de ces rencontres. Les tables rondes peuvent également être un outil efficace pour les ministères compétents qui souhaitent consulter les collectivités locales sur les priorités politiques du moment. Dans ce cas, il importe de déterminer l'incidence éventuelle des projets de politiques sur les collectivités locales et de formuler des recommandations pour assurer que ces politiques prennent en compte les intérêts légitimes des collectivités locales. Les associations de collectivités locales devraient publier des rapports périodiques sur ces tables rondes de manière à diffuser les informations sur les thèmes, le déroulement et les résultats des tables rondes.

34. Dans les États fédéraux, ces tables rondes peuvent réunir des représentants des trois niveaux de gouvernement (fédéral, régional et local). Ces tables rondes multi-niveaux portent souvent sur des thèmes qui touchent tous les niveaux d'administration publique. D'ordinaire, ce type de tables rondes est organisé pour examiner les projets de budget fédéral et notamment les subventions octroyées par l'État central aux administrations régionales et locales. Il s'agit toutefois d'un instrument complexe et il peut être difficile de dégager un consensus entre les parties. Dans certains cas spécifiques, une ou plusieurs parties peuvent se tourner vers les juridictions constitutionnelles pour faire valoir leurs intérêts. En règle générale, ces tables rondes doivent être institutionnalisées et organisées selon des règles de procédure convenues auparavant. Toute communication les concernant devrait se faire par écrit et le processus de consultation devrait être dûment consigné.

35. La participation à l'examen des projets de loi au sein des commissions parlementaires est l'une des formes de consultation les plus efficaces. Cette procédure devrait être régie par un protocole d'accord entre l'association des collectivités locales et les instances parlementaires compétentes. Le protocole devrait clairement énoncer les obligations des participants et leur contribution au processus législatif. Cette forme de consultation exige des associations nationales qu'elles possèdent l'expertise et l'expérience nécessaires. Au cours des premières phases du processus, les experts de l'association devraient étudier les projets de lois et élaborer un projet d'avis sur le texte, ainsi que des recommandations, de sorte que la législation reflète les intérêts des collectivités locales. Les statuts des associations nationales devraient donner au conseil d'administration de l'association le pouvoir d'adopter de tels documents et de les transmettre au parlement pour examen. Le conseil d'administration peut également désigner, parmi ses membres, ceux qui participeront aux séances des commissions parlementaires concernées. Dans certains cas, il peut demander à des experts de l'association de préparer un contre-projet de loi et de le présenter aux instances parlementaires compétentes.

36. Dans la pratique, il existe certains domaines où la consultation des collectivités locales est formellement réglementée et a un caractère contraignant. Ceci concerne principalement la modification des limites territoriales des collectivités locales. Dans la majorité des États membres, la législation relative aux collectivités locales définit clairement les formes et les procédures de consultation en matière de proposition de modification des limites territoriales, y compris en ce qui concerne l'accord officiel du conseil municipal et ainsi que l'obligation de consulter les populations locales. Ces procédures devraient être suivies non seulement pour le redécoupage territorial des différentes collectivités locales, mais aussi pour toute restructuration du système d'autonomie locale (introduction ou abolition de niveaux de gouvernance, modifications de la législation sur la coopération intercommunale, etc.).

37. La forme que prennent les consultations financières varie d'un pays à l'autre. Même s'il arrive que les autorités nationales examinent l'ensemble du système de financement de l'autonomie locale avec les associations nationales, en règle générale des consultations régulières sont organisées sur des questions financières précises (critères d'attribution des subventions selon le système de péréquation, modifications de la fiscalité locale et/ou emprunts locaux et autres dettes, etc.). Dans certains pays, le ministère des Finances crée un comité consultatif spécial pour examiner les projets de décisions et de politiques en matière de finances publiques. Les associations nationales ont tendance à nommer des experts plutôt que des responsables politiques au sein de ces comités, partant du principe qu'il s'agit d'un mécanisme visant à examiner des questions très techniques qui nécessitent une connaissance et une expérience spécialisées. Toutefois, de tels comités consultatifs ne doivent pas être considérés comme un substitut aux réunions de consultation générales entre les responsables politiques du ministère et la ou les associations nationales. Les comités consultatifs jouent surtout un rôle dans l'élaboration et la révision des projets de décisions, tandis que les réunions politiques et les tables

rondes permettent de dégager un consensus politique sur l'affectation des ressources aux collectivités locales, et plus spécialement sur le projet de budget annuel de l'État.

38. Il convient de mentionner que les formes et mécanismes susmentionnés de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement ont une influence positive lorsque le processus de consultation dispose d'un véritable cadre institutionnel, fondé sur des règles formelles. Des associations nationales de pouvoirs locaux fortes et aptes à négocier sont le facteur-clé pour que ces systèmes complexes de consultation fonctionnent, protègent effectivement les collectivités locales et renforcent la démocratie locale.

6 Les défis et les problèmes posés par les consultations entre les autorités nationales et les collectivités locales

39. D'après un rapport récent sur l'application de la Charte dans les États membres[7], le plus souvent les dispositions relatives à la consultation ne sont pas respectées, tandis que plusieurs États membres ont émis des réserves sur les dispositions en question. La Géorgie et la Turquie ont exprimé leur souhait de ne pas être liées par l'article 4, paragraphe 6. Dans les faits, il a été constaté que cette disposition de la Charte était l'une de celles qui sont le moins souvent respectées. Les rapports de suivi révèlent sept cas de non-respect, auxquels s'ajoutent dix-neuf cas de conformité partielle, tandis qu'on ne dénombre que dix pays où il y a conformité totale. Les manquements en termes de formalisation de la consultation sont les motifs les plus fréquents de non-conformité ou de conformité partielle.

40. Concernant l'article 5, la Géorgie et la Grèce ont déclaré ne pas être liées par cette disposition, tandis qu'il a été constaté que neuf pays ne la respectaient que partiellement et que dans trois autres elle n'était pas respectée. Les approches verticales et les prises de décisions exclusives sont souvent mentionnées comme les raisons de non-conformité ou de conformité partielle.

41. L'Azerbaïdjan, la Belgique, la République tchèque, la Géorgie et la Turquie ont déclaré ne pas être liés par l'article 9, paragraphe 6. Dans les autres États membres, les rapports de suivi et les recommandations ont relevé cinq cas de conformité partielle et sept cas de violation de la Charte. Le manque d'organisation appropriée et de mécanismes stables de consultation sont les raisons les plus fréquentes de non-conformité ou de conformité partielle.

42. Si la plupart des États membres reconnaissent le droit des collectivités locales d'être consultées, l'organisation concrète de ces consultations dépend de la volonté des autorités nationales. Certaines d'entre elles, qui ne considèrent pas encore les collectivités locales comme des partenaires égaux, n'ont pas la motivation pour organiser les consultations.

43. Dans les jeunes démocraties, il existe parfois des systèmes ad hoc de consultation, plutôt qu'un dialogue systématique. L'absence de formes de consultation juridiquement institutionnalisées peut conduire à une situation où l'organisation de consultations dépend du bon vouloir des autorités nationales. Il convient de prendre conscience du fait qu'une déclaration générale sur le droit des collectivités locales d'être consultées, si elle ne s'accompagne pas de règles ni de mécanismes de consultation clairement définis, ne bénéficie pas aux collectivités locales. Des règles de consultation et des mécanismes sont nécessaires afin de rendre ce droit exécutoire.

44. Dans la plupart des systèmes fédéraux, ce sont les entités fédérées (plutôt que le pouvoir fédéral) qui sont habilitées à adopter la législation sur les collectivités locales, de sorte qu'il est fréquent que les mécanismes de consultation n'existent qu'au seul niveau régional, bien que de nombreuses lois fédérales aient également une incidence directe sur les collectivités locales. Par ailleurs, les associations exercent une influence très limitée sur le pouvoir fédéral, ce qui rend le processus de consultation très difficile.

45. La capacité limitée des collectivités locales à exprimer et à faire valoir leurs intérêts, ainsi que le manque d'effectifs et de compétences appropriés de certaines associations de collectivités locales, peuvent également être considérés comme une entrave majeure à la mise en place d'un système de consultation institutionnalisé et systématique. La fragmentation des associations de pouvoirs locaux dans certains pays constitue un autre problème, réduisant leur influence sur le processus décisionnel

7 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, commission de suivi (2017), Analyse comparative de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres. Rapporteurs : X. Cadoret et K. Van Overmeire (avec l'assistance de l'expert N.-K Chlepas).

et l'élaboration des politiques. L'influence que les partis politiques exercent sur certaines petites associations peut également entraver le processus de consultation et l'établissement d'un consensus.

46. Compte tenu des considérations ci-dessus, il convient que le Congrès prenne des mesures actives pour assurer l'application de la Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. Les priorités pour les activités futures devraient être les suivantes :

- promouvoir la consultation institutionnalisée et systématique des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement par le biais de la formalisation du processus de consultation ;

- coopérer avec les gouvernements et les parlements nationaux afin d'introduire des formes et des mécanismes efficaces de consultation des collectivités locales dans les règles de procédure et les réglementations secondaires des instances parlementaires et des ministères compétents ;

- renforcer les capacités des associations nationales pour en faire les porte-parole des collectivités locales au niveau national et des partenaires actifs des autorités nationales dans le processus de consultation ;

- fournir une assistance aux associations fragmentées afin de créer une plateforme nationale de consultation pour unir les efforts visant à protéger les intérêts légitimes des collectivités locales.