

**35<sup>e</sup> SESSION**  
Rapport  
CG35(2018)20final  
8 novembre 2018

## La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

Commission de la gouvernance

Rapporteur<sup>1</sup> : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE)

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

### Résumé

Le droit pour les collectivités locales d'être consultées par les échelons supérieurs de gouvernement, sur des sujets les concernant, est un principe fondamental de la démocratie locale et est consacré par 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 une approche exhaustive et globale en la matière pour 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.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>

1. Le droit des autorités locales à 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 (Articles 4 paragraphe 6, 5, 9 paragraphe 6 et 10). Lorsque la consultation est menée en temps utile et de manière appropriée pour toutes les questions qui les concernent directement, 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 une Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales et s'est engagé à développer des lignes directrices pour améliorer les mécanismes de consultation en les rendant plus clairement définis et davantage axés 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 comme document de référence dans ses activités de suivi;

c. appelle les pouvoirs locaux et les associations nationales et régionales de pouvoirs locaux et régionaux à utiliser ces lignes directrices comme outil et inspiration dans leurs discussions avec leurs gouvernements régionaux et nationaux sur l'amélioration des mécanismes de consultation.

---

<sup>2</sup> 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

#### 1 Introduction

1. Le droit des autorités locales à 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 (Articles 4 paragraphe 6, 5, 9 paragraphe 6 et 10), et contribue à la bonne gouvernance, 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 autorités 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 la rédaction des décisions et des politiques publiques sur tous les sujets les concernant. 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 consultations ne demeurent que 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.

#### 2 Objectif et principes de la consultation

##### 2.1 Objectif

5. Créer des conditions favorables et des mécanismes de consultations réelles des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement est de l'intérêt des deux parties en améliorant la compréhension réciproque des défis et des réalités affrontés, la division des responsabilités et les objectifs et priorités des deux parties. Ce dialogue peut fournir un espace de discussion générale, en particulier concernant les problématiques financières, et peut contribuer aux conditions pour une perception partagées des problèmes et des opportunités relatives aux opérations d'autonomie locale et municipales. Il peut faciliter la compréhension des niveaux supérieurs de gouvernement des conditions dans lesquelles les autorités locales doivent assurer leur part de service publics. En retour, cela peut donner aux autorités locales une meilleure compréhension de la responsabilité générale des parlements et des gouvernements pour l'ensemble du secteur public. Les mécanismes de consultation réelle favorisent ainsi le développement et à la mise en œuvre de législations et de politiques publiques plus efficaces.
6. Ces lignes directrices sur la consultation des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement visent à fournir aux associations nationales de pouvoirs locaux et de délégations nationales des conseils concernant :
  - le concept de consultation ;
  - le cadre légal institutionnel ;
  - le processus et la procédure (format, délai, information, publicité).
7. Elles ont pour but d'inspirer les collectivités locales et leurs associations à améliorer les processus de consultation en les rendant plus clairement définis et davantage axés 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 Etats membres du Conseil de l'Europe., à la fois dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de celui de l'efficacité du processus de décision gouvernementale.

## 2.2 Principes

8. La consultation des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement devrait être régie par les principes de :

- Respect mutuel entre les acteurs ;
- Ouverture et transparence ;
- Réactivité, tous les acteurs devant fournir un retour approprié.

## 3 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, à savoir : 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 en mesure de représenter et de protéger leurs intérêts, telles que les associations nationales de pouvoirs locaux qui peuvent allouer des ressources appropriées et suffisamment de temps pour garantir une représentation réelle des collectivités locales dans les procédures de consultation.

10. Un 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, ce qui exige non seulement un cadre juridique clairement défini au niveau national et, si nécessaire, au niveau régional, ainsi que l'existence de règles et des règlements écrits, , mais aussi de donner la possibilité d'organiser des réunions formelles et de constituer des commissions/comités permanents et ad hoc ; ainsi 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) qui ont un caractère opérationnel et exigeant de la part des autorités nationales et régionales que des mesures soient prises.

### 3.1 Cadre légal

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 paragraphe 6) ; qu'elles doivent être consultées sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (Article 9 paragraphe 6) ; et que les modifications des limites territoriales locales ne doivent être réalisées sans consultation préalable des collectivités locales concernées (Article 5).

12. Tous les signataires de la Charte devraient consacrer dans leur législation interne, et de préférence dans la Constitution, les droits pour les collectivités locales à être consultées et 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 appropriée fournisse également des réglementations claires et détaillées sur le processus de consultation pour rendre ce processus formel, prévisible et axé sur les résultats. Le cadre juridique approprié pourrait ainsi décrire clairement a) les objectifs des consultations ; b) les droits et obligations des parties concernées ; c) la période, les formes et les procédures pour les 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 suffisamment claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées et des décisions réglementaires. La législation interne devrait également 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 plainte ou de pétition des collectivités locales si elles considèrent que les consultations requises n'ont pas été conduites de manière appropriée ou si elles n'ont pas été conduites du tout.

14. La législation nationale, et s'il y a lieu, la législation régionale, devrait reconnaître le rôle des associations nationales de collectivités locales à être impliquées dans les consultations et à représenter les intérêts de leurs membres.

### 3.2 Cadre institutionnel

15. La consultation des collectivités locales est un processus requérant un cadre institutionnel formel et approprié. Dans ce processus, le rôle principal incombe à l'institution publique nationale (ou régionale, le cas échéant) habilitée à adopter un cadre réglementaire national en matière d'autonomie locale.

16. Par conséquent, le pouvoir exécutif national est un acteur clé dans la consultation avec collectivités locales sur les politiques publiques et les décisions qui ont un impact direct sur la vie locale. Un ministère de tutelle est en général responsable en matière d'autonomie locale et d'administration territoriale : c'est ce ministère qui devrait 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. Si des consultations à ce niveau sont bienvenues, des réunions de consultation avec les ministères d'exécution concernés sont également nécessaires afin 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 dans les 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 disposent d'unités structurelles (les commissions) traitant de questions sectorielles spécifiques (dans la plupart des pays, une de ces commissions étudie les questions relatives à l'autonomie locale et à la politique régionale), les initiatives législatives sont généralement examinées au niveau des commissions avant d'être présentée 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 de la commission parlementaire devraient donc inclure des dispositions spécifiques sur la consultation des collectivités locales, précisant les thèmes de consultation, les procédures, les délais et les participants au processus.

18. Les règles de procédures devraient non seulement permettre aux collectivités locales et à leurs associations à participer aux séances des commissions, mais aussi à avoir pleinement accès à l'ensemble des documents pertinents, et à avoir la possibilité de soumettre des avis écrits sur les projets de loi. Elles devraient également prévoir la possibilité d'associer des experts représentant les associations de collectivités locales à l'élaboration des projets d'initiatives législatives ayant une incidence sur les collectivités locales, en particulier les projets de loi relatifs au budget national et tous les actes normatifs réglementant la politique fiscale et financière nationale.

19. Dans les États fédéraux et régionaux, les autorités régionales 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 mandat. 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 aucun ministère 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.

#### *Rôle des associations nationales de collectivités locales*

20. La législation nationale devrait reconnaître le droit des associations nationales d'être impliquées dans les 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 doivent s'exprimer devant les autorités nationales et régionales, autant que possible, d'une seule voix. 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 mémorandum d'accord avec les parlements nationaux et les ministères de tutelle, faisant office de lignes directrice, définissant les formes et les processus de consultation, pour réaliser dans la pratique le droit de consultation tel que garanti par la Charte.

21. Dans les pays où les collectivités locales sont représentées par plusieurs petites, les autorités nationales doivent faciliter l'établissement d'une plateforme nationale 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. Les associations nationales devraient travailler autant que possible en étroite coopération, afin de définir des positions communes sur les questions les concernant.

22. L'association nationale de pouvoirs locaux représente généralement les collectivités locales lors du processus de consultation. Cela n'exclut toutefois pas que des gouvernements locaux puissent être consultés individuellement. Lorsque la consultation se fait uniquement par le biais des associations de collectivités locales, 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 collectivités locales, il incombe exclusivement aux ministères de tutelle investis d'un pouvoir de décision de transmettre les projets de décisions et de politiques aux autorités locales et de requérir leur avis.

### **3.3 Modalités et procédures**

23. Les autorités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps voulu et d'une manière appropriée dans la planification et la prise de décision pour tous les sujets les concernant directement.

#### *3.3.1 Participants au processus*

24. Les associations nationales de collectivités locales doivent représenter les pouvoirs locaux dans le processus de consultation. Elles devraient s'assurer qu'ils sont régulièrement invités à examiner la législation et les initiatives de politiques publiques pertinentes, coopérer avec d'autres associations et échanger régulièrement entre elles sur les bonnes pratiques.

25. Les pouvoirs locaux individuels peuvent être consultés. Cependant, si le sujet de la consultation concerne plus d'une autorité locale, il est nécessaire d'assurer une coordination entre les représentants des différents pouvoirs locaux.

#### *3.3.2 Objet de la consultation*

26. Les autorités locales doivent être consultées sur tous les sujets les concernant directement. Elles sont directement concernées lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou dans les cas où un acte juridique affecte directement leur statut légal, leurs compétences, la situation financière et/ou économique.

27. En particulier, Les consultations devraient être obligatoires chaque fois qu'une décision concerne les modifications des limites territoriales des collectivités locales (Article 5 de la Charte) ou les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (Article 9 paragraphe 6). Chaque fois que des compétences supplémentaires sont transférées aux collectivités locales, une analyse de l'impact économique est nécessaire (Article 9 paragraphe 2).

#### *3.3.3 Stades d'implication des collectivités locales*

28. Les autorités locales (et leurs associations) devraient occuper un rôle actif dans la préparation des décisions et avoir une réelle occasion d'exprimer leurs vues et leurs.

29. Les autorités nationales et régionales devraient s'assurer que la forme et délai de consultations sont tels que les autorités locales et leurs associations auront la possibilité, en dehors de circonstances exceptionnelles, d'informer et de consulter leurs membres se préparer de manière adéquate et de soumettre des propositions constructives, et d'exprimer leurs intérêts et opinions à temps afin que celles-ci puissent être prises en compte dans la formulation des politiques et de la législation. La Charte ne précise aucune norme de délai, puisque cela dépend des conditions et du contexte de chaque Etat. La complexité du sujet en question doit cependant toujours être prise en compte afin que les parties prenantes puissent avoir le temps de donner.

30. Les consultations devraient être organisées à un stade préparatoire de rédaction des décisions/politiques publiques, et non pas après leur adoption par l'organe institutionnel correspondant, de manière à ce que l'expertise des pouvoirs locaux puisse être incluse.

### 3.3.4 *Formes de consultation*

31. Les autorités étatiques en coopération avec les associations de collectivités locales devraient définir les détails du processus et de la forme que la consultation doit suivre afin de garantir que le processus respecte les principes de la Charte, à savoir organiser des consultations de façon appropriée. Les deux parties doivent se mettre d'accord par avance sur toute mesure de transparence et de communication relatifs au processus de consultation avec les médias, et doivent également identifier la ou les personnes responsables pour fournir des rapports des sessions. Les réunions doivent avoir des ordres du jour spécifiques et structurés, et une liste de participants préalablement approuvée, et les documents de réunion devraient être distribués 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'y pas de solution applicable systématiquement, différentes formes peuvent être utilisées, selon les problématiques discutées et en accord avec les lois, les normes et les traditions spécifiques du pays concerné.

33. Les consultations peuvent être conduites par écrit. Dans de tels cas, des traces écrites des consultations devraient être conservées et rendues disponibles pour toutes les parties prenantes.

34. Réunions formelles : il se peut que les consultations inclue l'organisation de réunions formelles, ou l'établissement de commissions ad hoc et de groupes de travail pour échanger des vues et des connaissances sur une problématiques particulière (en particulier dans les domaines de finances locales et de gestion des actifs) de nature opérationnelle et nécessitant la prise rapide de mesures par les gouvernements pouvoirs nationaux et régionaux.

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

36. Tables rondes : dans les États fédéraux, ces tables rondes peuvent inclure des représentants de trois niveaux de gouvernements— fédéral, régional et local. De telles tables rondes à plusieurs niveaux tendent à être organisées sur les sujets qui ont un impact sur tous les niveaux de l'administration publique. Elles sont typiquement organisées pour examiner les projets de budgets fédéraux et pour discuter des subventions centrales allouées aux pouvoirs régionaux et locaux. Elles permettent aux associations de pouvoirs locaux de faire passer 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 : il se peut que les gouvernements nationaux et régionaux souhaitent introduire des comités consultatifs spéciaux dans l'élaboration de leurs projets de décision. Il est important que les experts qui prennent part à de telles consultations aient un mandat clair de la part de ou des associations nationales.

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

### 3.3.5 *Information et publicité*

39. Les autorités nationales et régionales doivent fournir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques publiques proposées bien avant que la consultation n'ait lieu, pour que les parties consultées soient bien informés sur les motifs et les objectifs de chaque décision ou politique publique prévue. Durant le processus de consultation en tant que tel, des informations adéquates doivent également être fournies en temps voulu afin de faciliter l'apport substantif des collectives locales.

40. Les contributions des différentes parties consultées et les résultats de ces consultations devraient être rendues publiques.

41. Les autorités publiques devraient fournir un retour accessible au public sur les résultats des consultations. Ces résultats doivent être publiés et diffusés selon les normes nationales. Une

explication adéquate des raisons pour lesquelles certaines propositions ont ou n'ont pas été retenues devrait également être communiqué par écrit et publiées.

42. Les associations nationales de pouvoirs locaux doivent régulièrement publier des informations sur les consultations avec les autorités nationales et régionales à l'attention du public, et diffuser les résultats des consultations auprès de leurs membres. Quand l'association nationale soutient une décision finale de la consultation, une déclaration officielle de son soutien devrait être faite. Quand elle n'est pas d'accord avec la décision, elle peut faire une déclaration publique appropriée expliquant les raisons de son opposition.

43. Toutes les parties impliquées dans les consultations devraient maximiser les nombreuses opportunités de consultation apportées par 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 de gouvernement 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 de gouvernement. Il existe deux types de consultation : a) la consultation en termes généraux, c'est-à-dire 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 le même 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 à être consultées par des niveaux supérieurs de gouvernements. Dans sa recommandation 171 (2005)<sup>3</sup>, le Congrès insiste sur le fait que le droit des autorités locales à 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'Etat 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'Etat 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 « de faire évoluer la procédure de consultation vers un système de négociation » ; en outre, de reconnaître associations nationales de collectivités locales en tant que partenaires dans le processus de consultation et de créer un organisme permanent de consultation.

4. Dans sa Recommandation 328 (2012)<sup>4</sup>, le Congrès souligne que les autorités locales devrait avoir un rôle actif dans l'adoption des décisions sur tous les sujets les concernant, et ce d'une manière et dans un délai tels que les autorités locales aient une réelle occasion de formuler et d'articuler leur propre vue et propositions, et ainsi de peser dans le processus décisionnel. Le Congrès a de plus redéfini les suggestions antérieures et a demandé aux États membres, entre autres, de spécifier les formats de consultations, de fournir des informations exactes, claires et détaillées par écrit avant la consultation, d'impliquer l'expertise des pouvoirs locaux dans la rédaction de politiques publiques et de lois, d'analyser attentivement les implications des décisions stratégiquement importantes, de publier les résultats de consultation (et également de préciser les raisons pour lesquelles des propositions ne sont pas retenues) et de reconnaître le droit des autorités locales de pétition et de modification quand les procédures de consultation ne sont pas conduites de manière satisfaisante.

5. Dans sa Résolution 347 (2012)<sup>5</sup> le Congrès appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à faire du lobbying auprès de leurs gouvernements national/régional pour mettre en œuvre tous les articles de la Charte concernant la consultation, mais également pour octroyer des ressources appropriées afin d'assurer d'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 de politiques publiques et de lois correspondantes, qu'elles coopèrent avec les autres associations et qu'elles échangent régulièrement entre elles sur les

---

3 Débattu et approuvé par la Chambre des pouvoirs locaux le 1er juin 2005 et adopté par la Commission permanente du Congrès le 2 Juin 2005 (Cf. Document CPL (12) 5)

4 Débattu et approuvé le 18 octobre 2012 par le Congrès (Cf. Document CG(23)II, exposé des motifs)

5 Débattu et approuvé le 18 octobre 2012 par le Congrès (Cf. Document CG(23)II, exposé des motifs)

bonnes pratiques. Enfin, le Congrès s'est résolu à développer des lignes directrices et à présenter une stratégie pour renforcer encore le processus de consultation.

6. Dans sa Résolution 368 (2014)<sup>6</sup>, le Congrès a adopté une stratégie pertinente avec l'objectif de renforcer et de rendre plus efficace le processus de consultation, et ainsi d'améliorer 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) inclue également une liste systématique d'éléments concrets à inclure dans les lignes directrices de 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 d'identifier le rôle des associations nationales de collectivités locales dans le processus de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement.

8. Le rapport commence par décrire la manière dont le droit pour les collectivités locales (et leurs associations) d'être consultées devrait être inscrit dans la législation nationale, en examinant la reconnaissance formelle du principe de consultation et le cadre juridique de la consultation. Il se penche ensuite sur le cadre réglementaire (lois et règlements), 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, concernant le délai et la consultation des collectivités locales en temps utile, et de manière appropriée, sur les processus de planification et de décision sur toutes les questions qui les concernent directement, n'est pas la seule disposition de la Charte sur la consultation. L'article 4 paragraphe 6 introduit le droit des collectivités locales à être consultées en tant que principe général, tandis que deux dispositions supplémentaires, 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 spécifiques de consultation. L'article 10 fait référence au droit d'association pour la protection et la promotion des intérêts communs des collectivités locales.

10. D'après 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 généralement entendu qu'un organisme public ou privé est « directement concerné » dès lors que la mise en œuvre d'une politique publique ou, au sens formel, tout texte de loi a une incidence directe sur son statut juridique, 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 % des collectivités. Toutefois, dans un certain nombre de pays, les collectivités locales sont représentées par plusieurs associations. Qu'elles soient représentées par une ou plusieurs associations nationales, il incombe aux seuls gouvernements national et régional de garantir la représentation égale et efficace des collectivités locales dans le processus de consultation.

12. La condition selon laquelle les consultations doivent être conduites de « de façon appropriée » implique que celles-ci devraient être organisées d'une manière telle qu'elles offrent la possibilité aux collectivités locales de formuler leurs propres opinions et propositions. Ceci ne signifie pas que les autorités nationales et régionales accepteront ces propositions, mais 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 finale. Toutefois, le droit de prendre une décision finale en toute indépendance et sous sa propre responsabilité demeure l'apanage de l'institution investie du pouvoir de décision.

---

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

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 d'éviter les situations où des prétextes tels que l'urgence ou les réductions de 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, cela signifie, entre autres, 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 ou ne prescrit aucune forme de consultation ni n'apporte aucune précision sur le processus de consultation. Reconnaisant que cet instrument a pour fonction principale d'établir un principe général et un cadre global, on peut en déduire que le processus de consultation repose sur trois conditions essentielles, à savoir que : a) les collectivités locales devraient pouvoir obtenir des informations exhaustives sur les décisions et politiques les concernant 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, et 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 et b) les actes donnant la possibilité aux collectivités locales d'être consultées dans certains domaines (par exemple pour modifier les 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 », permettant aux collectivités locales d'avoir plus de pouvoir et de flexibilité pour exposer et défendre leurs intérêts.

16. Les législations nationales doivent 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 : la première approche impose aux niveaux supérieurs de gouvernement de consulter les associations dès lors que celles-ci représentent plus de 50 % des collectivités locales ; la seconde ne fixe aucune condition pour associer les associations de pouvoirs locaux aux consultations. Si un tel seuil de représentativité des associations 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. Si l'on suit la logique administrative conventionnelle, le ministère de tutelle 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. En ce qui concerne la consultation des collectivités locales, les autorités nationales sont généralement représentées par un ministère en charge de l'autonomie locale. Occasionnellement, d'autres membres 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 (Géorgie), la législation définit le ministère responsable des consultations avec les collectivités locales et celui-ci est tenu de présenter les résultats de ses consultations aux autres ministères compétents et/ou de faire participer 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 d'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 l'initiation et de l'organisation de ces consultations : les collectivités

locales (et leurs associations) ou les parlementaires, ces derniers ayant un mandat législatif. Contrairement aux ministères de tutelle, il s'agit ici d'un processus législatif parlementaire qui ne repose pas sur un processus administratif mais sur des mandats électifs et des débats. 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. Il devrait donc incomber à l'autorité investie du pouvoir de prendre ces décisions d'organiser les consultations.

20. La législation nationale oblige rarement les commissions parlementaires à organiser des consultations. Étant donné que les gouvernements soumettent la plupart des initiatives législatives au parlement, les instances parlementaires peuvent présumer que les consultations nécessaires ont déjà été menées au stade préparatoire. Or, les instances parlementaires sont les principaux décideurs en ce qui concerne le cadre juridique de l'autonomie locale. En outre, les initiatives soumises par le gouvernement sont souvent modifiées au stade de l'examen parlementaire et il est donc crucial d'organiser des consultations avec les commissions parlementaires compétentes. Dans certains pays, l'association des collectivités locales et les instances parlementaires compétentes signent un mémorandum 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 européens occidentaux montre que dans les États fédéraux, les consultations sont souvent organisées au niveau des sujets de la fédération, alors que dans les autres États, elles ont tendance à être organisées 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, ceci 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). Parallèlement, dans beaucoup de 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 associations moins audibles.

#### 4 Système institutionnalisés par opposition à 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. La législation nationale des États membres a également tendance à être 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 sur la procédure de consultation des collectivités locales sont détaillés dès lors qu'il s'agit 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 et ces procédures sont déterminées 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 les représentants des collectivités locales. Toutefois, les consultations informelles individualisées ne tendent pas à contribuer à obtenir des 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 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 institutionnalisée 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 de tutelle 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 avec des 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. La consultation institutionnalisée garantit également d'autres droits en matière de participation, concernant par exemple l'élaboration des textes de loi et des politiques. Les institutions nationales étant conscientes de leur devoir 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 tend à cesser dès 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'incorporer 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 de tutelle 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 sujets, la conduite 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 ont tendance à porter 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 mémorandum d'accord entre l'association des collectivités locales et les instances parlementaires compétentes. Le mémorandum devrait clairement énoncer les obligations des participants et leur contribution au processus législatif. Cette forme de consultation exige des associations nationales qu'elle possède 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 administratives des collectivités locales. Dans la majorité des États membres, la législation sur l'autonomie locale 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 des niveaux de gouvernance, modifications de la législation sur la coopération intercommunale).

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 politiciens auprès 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'implémentation de la Charte dans les Etats membres<sup>7</sup>, les dispositions sur les consultations sont fréquemment violées, tandis que plusieurs Etats membres ont émis des réserves sur les dispositions en question. La Géorgie et la Turquie ont exprimé leur souhait de ne pas être liés à l'article 4 paragraphe 6. En pratique, cette disposition de la Charte s'est trouvée être l'une des plus violées. Les rapports de suivi révèlent sept cas de la sorte, avec en plus dix-neuf cas de conformité partielle et uniquement dix pays où il y a conformité totale. Les manquements en termes de formalisation de consultation sont les raisons les plus souvent données de non-conformité ou de conformité partielle.

40. Concernant l'article 5, la Géorgie et la Grèce ont déclaré ne pas y être lié, alors que neuf pays se sont trouvés partiellement conformes et que dans trois cas a été trouvée une violation de la Charte. 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 n'être pas liés à l'article 9 paragraphe 6. Dans les autres Etats membres, les rapports de suivi et les recommandations ont révélé cinq cas de conformité partielle et sept cas nationaux de violations de la Charte. Le manque d'organisation appropriée et de mécanismes stables de consultations sont les raisons les plus fréquentes de non-conformité ou de conformité partielle.

42. Si le droit des collectivités locales d'être consultées est reconnu par tous les États membres, l'organisation même de ces consultations dépend de la volonté des autorités nationales. Or, certaines ne considèrent pas 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 faut admettre que la proclamation générale, dans la législation, du droit des collectivités locales d'être consultées, sans règles ni mécanismes de consultation bien définis l'accompagnant, n'est pas favorable aux collectivités locales. Des règles de consultations et des mécanismes sont nécessaires afin de rendre ce droit opposable.

---

<sup>7</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commission de monitoring (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 (assistés de l'expert N.-K. Chlepas).

44. Dans la plupart des systèmes fédéraux, ce sont les Etats (et non pas le gouvernement fédéral) qui sont habilités à réglementer la législation sur l'autonomie locale, d'où l'existence, très souvent, de mécanismes de consultation au seul niveau régional, alors que de nombreuses lois fédérales ont également une incidence directe sur les collectivités locales. Par ailleurs, les associations exercent une influence très limitée sur l'État 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 au niveau 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 et l'élaboration des politiques. L'influence que les partis politiques exercent sur certaines petites associations peut également entraver le processus de consultation et la recherche d'un consensus.

46. Compte tenu de ces considérations, il est nécessaire 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 inclure :

- 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 et règlements (de procédure) des instances parlementaires et des ministères de tutelle ;
- renforcer les des capacités des associations nationales pour qu'elles soient le porte-parole national des collectivités locales et un partenaire actif des autorités nationales dans le processus de consultation ;
- fournir une assistance aux associations fragmentées avec l'objectif de créer une plateforme nationale de consultation pour unir les efforts visant à protéger les intérêts légitimes des collectivités locales.