

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 320 (2012)¹ La démocratie locale en Allemagne

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire du Comité des Ministres CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de ladite Résolution statutaire CM/Res(2011)2, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à sa Résolution 307 (2010) révisée sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122)»;

d. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011) Rec282 final), qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de référence précité dans leurs politiques et leurs réformes;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Allemagne établi par les rapporteurs, BrittMarie Lövgren et Ignacio Sanchez Amor², à la suite des visites officielles effectuées dans ce pays en juin et septembre 2011.

2. Le Congrès rappelle:

a. que l'Allemagne a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 mai 1988. La charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} septembre 1988. Lors de la ratification, l'Allemagne a déclaré que l'article 9, paragraphe 3, ne s'appliquait pas aux associations de communes (*Gemeindeverbände*) ni aux districts (*Kreise*) du Land de Rhénanie-Palatinat et que, dans tous les autres Länder, ce même paragraphe ne s'appliquait pas aux *Kreise*.

Aucune de ces exceptions, formulées en 1988, n'a été retirée depuis;

b. que l'Allemagne n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207);

c. que la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) du Congrès a décidé, le 23 mars 2011, de procéder au premier suivi général de la situation de l'autonomie locale et régionale en Allemagne et de sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé M^{me} Lövgren et M. Sanchez Amor de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale et régionale en Allemagne;

d. que la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Allemagne du 27 au 29 juin 2011, se rendant à Berlin, Potsdam et Francfort-sur-l'Oder, et une seconde visite, les 27 et 28 septembre 2011, à Düsseldorf, Langenfeld (Rhénanie-du-Nord-Westphalie), Wiesbaden (Hesse), Stuttgart et Ludwigsburg (Bade-Wurtemberg).

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe, les autorités allemandes aux niveaux central, régional et local, les associations de pouvoirs locaux et régionaux, les experts et tous ses autres interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

a. l'Allemagne reconnaît, dans les Constitutions de l'Etat fédéral et des régions (*Länder*), le droit à l'autonomie locale des municipalités, élaborant des normes d'un niveau élevé pour garantir la protection des autorités locales;

b. l'Allemagne a accompli des progrès considérables en acceptant et en mettant en œuvre les recommandations formulées par le Congrès après son suivi des finances des collectivités locales en 1999;

c. le principe de connexité a été inséré dans toutes les Constitutions régionales;

d. certains Länder ont déployé des efforts pour mettre en place des fonds spéciaux et lancer des programmes thématiques destinés à aider les collectivités locales en difficulté à régler leurs problèmes de liquidités et à prévenir un gonflement de la dette;

e. le mode de consultation des associations de collectivités locales est formellement reconnu dans les règles de procédure du gouvernement fédéral.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants:

a. bien que la situation des collectivités locales, déjà jugée «critique» en 1999, ait connu une certaine amélioration en raison d'un produit fiscal positif au niveau local, la situation de ces collectivités reste préoccupante du fait de

l'augmentation des dépenses de protection sociale, des déficits structurels du financement des collectivités locales et d'un déséquilibre croissant entre elles;

b. en outre, le principe de connexité doit être observé avec davantage de rigueur. Le déficit budgétaire structurel des collectivités locales s'explique en grande partie par le fait qu'elles n'ont pas reçu de crédits suffisants de l'Etat en compensation des tâches qui leur ont été transférées;

c. il est nécessaire de renforcer les droits de participation des associations de pouvoirs locaux. En effet, si le mode de consultation de ces associations est formellement reconnu dans les règles de procédure du gouvernement fédéral, il n'apparaît pas dans les règles de procédure du *Bundesrat* et n'est pas garanti par la Constitution. C'est pourquoi un droit de consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral et des Länder devrait être inscrit dans la Loi fondamentale et dans les Constitutions des Länder. Les droits de consultation inscrits dans les règlements internes du gouvernement fédéral et du *Bundestag* doivent être renforcés au niveau de leur mise en œuvre concrète.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités allemandes:

a. à respecter pleinement les garanties constitutionnelles des finances locales, en veillant à ce que les pouvoirs locaux puissent être associés à la prise de décisions concernant la

structure et le produit des impôts au niveau local, malgré les tendances économiques négatives actuelles; en veillant aussi, compte tenu du haut niveau d'endettement des collectivités locales et des Länder, à ce que les autorités locales disposent de moyens financiers suffisants leur laissant une certaine latitude dans la façon d'employer ces ressources

b. à établir des normes et des critères de connexité du financement des collectivités locales assurant la transparence de l'ensemble des processus de calcul financier et de planification, de manière à fournir des garanties pratiques et à renforcer le cadre du principe de connexité par de véritables mécanismes de planification tenant compte des intérêts des collectivités locales;

c. à institutionnaliser les droits de participation des associations de pouvoirs locaux en les inscrivant dans le règlement du *Bundesrat* et dans la Constitution, et à les renforcer tant au niveau fédéral qu'à celui des Länder;

d. à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mars 2012, 2^e séance (voir le document CG(22)7, exposé des motifs), rapporteur: B.-M. Lövgren, Suède (L, GILD).

2. M. Ignacio Sanchez Amor n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011.