

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22^e SESSION
CG(22)7
14 mars 2012

La démocratie locale et régionale en Allemagne

Commission de suivi
Rapporteur¹: Britt-Marie LÖVGREN, Suède (L, GILD²)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la première visite de suivi général de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne (une précédente visite, effectuée en 1999, portait uniquement sur les finances locales, dont la situation avait alors été jugée critique). Le rapport présente de manière détaillée la structure complexe des collectivités locales et régionales du pays. Les rapporteurs saluent le fait que la constitution fédérale et les constitutions régionales (des *Länder*) reconnaissent le principe de l'autonomie locale ; toutefois, ils attirent l'attention des autorités sur les déficits financiers persistants des collectivités territoriales et insistent sur la nécessité d'établir des garanties pratiques allant au-delà des seules dispositions constitutionnelles.

Il est recommandé aux autorités allemandes de renforcer et d'institutionnaliser les droits de participation des associations nationales de pouvoirs locaux, tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder*. Le Gouvernement est encouragé à définir des normes et des critères de connexité du financement afin d'assurer la transparence de l'ensemble des processus de calcul financier et de planification. Les autorités sont également invitées à envisager d'étendre le droit des districts de lever des impôts directs au-delà de ceux qui existent déjà. Enfin, l'Allemagne est appelée à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

¹ Le co-rapporteur M. Ignacio Sanchez Amor n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011. Un second co-rapporteur sera désigné lors de la prochaine réunion de la Commission de suivi.

² L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION³(voir [Recommandation 320 \(2012\) adoptée le 22 mars 2012](#))

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b., de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, 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 la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, 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 la Résolution 307 (2010) REV 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 la Résolution 299 (2010) du Congrès, 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 que 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 le cadre de leurs politiques et réformes ;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Allemagne établi par les Rapporteurs, Britt-Marie Lövgren (Suède, L, GILD) et Ignacio Sanchez Amor⁴ (Espagne, R, SOC), à la suite des visites officielles effectuées dans ce pays en juin et septembre 2011.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Allemagne a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (« la Charte ») 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*) de l'Etat (Land) de Rhénanie-Palatinat, et que dans tous les autres Etats (*Länder*), ce même paragraphe ne s'appliquait pas aux *Kreise*. Aucune de ces exceptions, formulées en 1988, n'a été retirée depuis ;

b. 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) ;

³ Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant: E. Yeritsyan), A. Babayev (remplaçant: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (remplaçante: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (remplaçant: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (remplaçante: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, J-P. Klein (remplaçant: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (remplaçante: N. Rybak), F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (remplaçant: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (remplaçante: V. Vasic), R. Paita (remplaçant: A. Miele), U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (remplaçante: L. Sfirloaga), R. Rautava (remplaçante: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (remplaçante: S. Lazic), G. Spartanski, M. Tamilos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (remplaçant: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (remplaçant: P. Grove), J. Wiene, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

⁴ M. Ignacio SANCHEZ AMOR n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011.

c. la Commission de suivi 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. Elle a chargé Mme 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. 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 deuxième 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. de nombreuses régions n'ont pas mis en place de garanties pratiques du principe de connexité, qu'elles ont pourtant inscrit dans leur constitution ;

c. les droits de participation des associations de pouvoirs locaux, à la fois au niveau fédéral et à celui des *Länder*, doivent être renforcés. En effet, si le mode de consultation de ces associations est formellement reconnu dans les règles de procédure du pouvoir fédéral, il n'apparaît pas dans les règlements du parlement fédéral ni des parlements des *Länder* ;

d. les districts n'ont pas le droit de lever des impôts directement en plus de ceux – relativement négligeables – qui existent déjà. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'Allemagne maintient les explications fournies en 1988 sur le choix de ne pas donner effet à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

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

a. 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. 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. renforcer et institutionnaliser les droits de participation des associations de pouvoirs locaux, tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder*, en inscrivant ces droits dans les règlements des parlements respectifs ;

d. étendre le droit des districts de lever des impôts directs au-delà de ceux qui existent déjà à ce niveau, conformément à l'objectif du Congrès d'étendre l'application de la Charte à toutes les entités ayant une légitimité politique directe, en veillant dans le même temps à ce que ces impôts ne soient pas levés au détriment des communes faisant partie des districts ou en empiétant sur leur revenu fiscal ;

e. signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1. Introduction.....	6
2. Contexte politique.....	7
3. Fondements constitutionnels et législatifs	8
4. Division administrative de l'Allemagne.....	9
4.1. La Fédération et les Länder.....	9
4.2. Pouvoirs locaux et régionaux.....	11
4.2.1. Pouvoirs communaux	11
4.2.2. Les confédérations communales et les districts	13
5. Principaux pouvoirs et responsabilités des pouvoirs locaux.....	15
6. Structure organisationnelle et prise de décision des pouvoirs locaux	17
7. Financement des collectivités locales	18
7.1. Principes de base	18
7.2. Budgets des collectivités locales	19
7.3. Recettes locales	20
7.3.1. Taxes locales et impôts partagés	20
7.3.2. Taxes et redevances	21
7.3.3. Emprunts.....	21
7.3.4. Autres ressources locales.....	22
7.4. Dotation de l'État	22
7.5. Le système de péréquation	23
8. Relations et procédure de consultation entre autorités centrales et collectivités locales	25
Consultation	25
9. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	26
9.1. Principe et concept de l'autonomie locale (Articles 2 et 3).....	26
9.2. Portée de l'autonomie locale (Article 4).....	26
9.3. Protection des limites territoriales (Article 5)	27
9.4. Structures administratives (Article 6).....	27
9.5. Exercice des responsabilités et contrôle gouvernemental (Articles 7 et 8).....	28
9.6. Ressources financières (Article 9).....	29
9.7. Le droit d'association des collectivités locales et la protection légale de l'autonomie locale (Article 10 et 11)	32
9.8. Engagements – Réserves formulées par les États (Article 12).....	33
10. Conclusions et propositions	34
Annexe 1 – Programme de la 1 ^{ère} partie de la visite de suivi du Congrès en Allemagne (27-29 juin 2011)	36
Annexe 2 - Programme de la 2 ^e partie de la visite de suivi du Congrès en Allemagne (27-29 septembre 2011)	38
Annexe 3 – Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional.....	39

1. Introduction

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La République fédérale d'Allemagne a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») 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. L'Allemagne a formulé certaines réserves lors de la ratification, déclarant que dans le Land de Rhénanie-Palatinat, l'article 9, paragraphe 3⁵, ne s'applique pas aux associations des communes (*Verbandsgemeinden*) et aux districts (*Kreise*), et pour ce qui concerne les autres *Länder*, ce même paragraphe ne s'applique pas aux *Kreise*. Aucune de ces exceptions, introduites par la formulation d'une déclaration le 1^{er} septembre 1988, n'a depuis lors été retirée.

3. L'Allemagne a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 21 septembre 1981 (entrée en vigueur le 22 décembre 1981) et le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) le 9 novembre 1995 (ratifié le 16 septembre 1998 et entré en vigueur le 17 décembre 1998). Elle 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).

4. L'Allemagne est membre du Conseil de l'Europe, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), du G8 et du G20. Elle est le premier contributeur au budget de l'Union européenne.

5. La Commission de suivi a nommé Britt-Marie Lövgren (Suède, L, GILD) et Ignacio Sanchez Amor⁶ (Espagne, R, SOC), co-rapporteurs, respectivement pour la démocratie locale et la démocratie régionale en Allemagne. Elle les a chargés de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale dans ce pays. Pour cette mission, les deux co-rapporteurs étaient assistés du Professeur Zoltán Szente, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et de Sedef Cankoçak, Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès.

6. La première visite de suivi effectuée en Allemagne en 1999 ayant été consacrée à un examen des finances locales, il a été décidé de préparer un nouveau rapport analysant sur un plan général la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays, s'agissant de tous les aspects se rapportant à la mise en œuvre de la Charte. Ce faisant, eu égard à la taille et à la structure fédérale de l'Allemagne, le Congrès a décidé d'organiser deux visites aux fins de recueillir des informations sur la situation actuelle et de discuter des problèmes et défis existants avec les représentants des autorités fédérales et de certains *Länder*, des responsables des pouvoirs locaux, des experts et d'autres acteurs de la démocratie locale et régionale.

7. La première visite s'est déroulée du 27 au 29 juin 2011. La délégation a rencontré les principaux représentants des associations nationales des collectivités locales, des membres de la Commission des droits de l'Homme et de l'aide humanitaire du *Bundestag*, et de sa Sous-commission des pouvoirs locaux (relevant de la Commission des affaires intérieures). La délégation du Congrès s'est entretenue avec les Secrétaires d'État parlementaires auprès des ministères de l'Intérieur et des Finances. Elle s'est également rendue à l'hôtel de ville de la capitale, Berlin, où elle a rencontré le Secrétaire d'État du Sénat de Berlin, le maire d'un arrondissement de Berlin (Lichtenberg), et le Chef du Secrétariat berlinois de la Conférence des Ministres allemands des affaires européennes. D'autres hauts responsables de Berlin ont par ailleurs été consultés, notamment le Délégué du Sénat de Berlin à l'intégration et à l'immigration et le Secrétaire d'État à l'intégration, à l'emploi et aux affaires sociales, aux fins de discuter de certaines questions liées aux droits de l'homme. La protection des

⁵ « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. » (Art. 9 Para. 3).

⁶ M. Ignacio SANCHEZ AMOR n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011.

droits de l'homme constituait le thème de la réunion avec l'Ombudsman (et son adjoint) pour le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale. La délégation s'est rendue à Potsdam pour y rencontrer le Président du Parlement régional du Land de Brandebourg et les responsables du Bureau des pétitions du Parlement, ainsi que le Président de la Cour Constitutionnelle du Land de Brandebourg. Enfin, la délégation s'est entretenue avec le maire et des conseillers municipaux de Francfort-sur-l'Oder.

8. Les 27 et 28 septembre 2011, lors de sa deuxième visite, la délégation a tenu des consultations à Düsseldorf avec le Ministre régional de l'Intérieur du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et quelques responsables de son ministère, avec la Présidente de la Commission chargée des collectivités locales du Parlement régional, avec le Président de la Sous-commission de l'Intégration du Parlement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et avec le maire et diverses personnalités de la municipalité de Langenfeld. La délégation s'est ensuite rendue en Hesse, où elle a rencontré le Secrétaire d'Etat du Ministère de l'Intérieur et des Sports du Land de Hesse et le Chef de la Division du droit des collectivités locales, puis au Bade-Wurtemberg, où elle s'est entretenue avec le Vice-président du *Landtag* de Bade-Wurtemberg et le Président de la Cour constitutionnelle du Land. Pour finir, la délégation est allée à Ludwigsburg, au Bade-Wurtemberg, pour y rencontrer le maire et des conseillers municipaux (pour un programme détaillé des deux visites, voir Annexes 1 et 2).

9. Les co-rapporteurs tiennent à remercier la Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation allemande du Congrès, les associations de pouvoirs locaux et régionaux et les responsables du Ministère fédéral de l'Intérieur qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de cette mission.

10. Il convient de souligner que ce rapport se concentre essentiellement sur la situation des collectivités locales et leurs relations avec les gouvernements des *Länder*. Une des raisons de cette orientation est le fait que, suite à la réforme qui a rompu le lien direct entre le gouvernement fédéral et le niveau local en ce qui concerne le transfert et le financement des tâches, les questions concernant les collectivités locales relèvent effectivement de la compétence des *Länder*. Les relations entre le gouvernement fédéral et les *Länder* ne sont pas explorées dans ce rapport. Elles seront traitées en détail dans le prochain rapport sur l'Allemagne.

2. Contexte politique

11. La République fédérale d'Allemagne est une démocratie parlementaire et fédérale dont l'ordre constitutionnel repose sur les principes de souveraineté du peuple et de séparation des pouvoirs. La Constitution allemande, la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), a été adoptée en 1949. En raison de la division de l'Allemagne en un Bloc de l'Est et un Bloc de l'Ouest après la Deuxième Guerre mondiale, la Loi fondamentale s'auto-définissait comme un instrument provisoire jusqu'à ce que l'ensemble du peuple allemand approuve une nouvelle constitution unifiée. Cependant aucune constitution de ce type ne fut adoptée après la réunification du pays en 1990. Les effets de la Loi fondamentale de 1949 ont été étendus à la partie orientale du pays, c'est-à-dire à l'ex-Allemagne de l'Est, accompagnés de quelques modifications.

12. Par principe, tout amendement à la Loi fondamentale nécessite une majorité des deux tiers des deux chambres législatives fédérales. Cependant, selon l'Article 79 para. (3), les principes fondamentaux de la Constitution, tels qu'exprimés dans les articles garantissant la dignité humaine, la séparation des pouvoirs, la structure fédérale et l'État de droit, ne peuvent jamais être modifiés.

13. L'Allemagne est composée de seize *Länder* (voir Tableau 1, page 5), chacun disposant de sa propre Constitution et d'une structure politique interne largement autonome. Les relations entre le gouvernement fédéral et les *Länder* sont détaillées et protégées par la Loi fondamentale. Les *Länder* ont le pouvoir de légiférer sauf si la Loi fondamentale réserve la compétence législative à la Fédération. La procédure législative est introduite par le dépôt d'une proposition de loi. Celle-ci peut être présentée par le gouvernement fédéral ou par les membres du *Bundestag* ou du *Bundesrat*.

14. Le Chef de l'État est le Président fédéral, élu par l'Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*), une institution formée de membres du *Bundestag* et d'un nombre égal de membres élus par les parlements des *Länder* suivant la représentation proportionnelle. Au niveau fédéral, le pouvoir législatif est entre les mains d'un parlement bicaméral, composé du Parlement fédéral (*Bundestag*) élu

directement et du Conseil fédéral (*Bundesrat*), organe législatif représentant les seize *Länder*. Le pouvoir exécutif fédéral est exercé par le gouvernement fédéral, dirigé par le Chancelier fédéral, élu par le *Bundestag* et responsable devant lui.

15. L'Allemagne dispose d'un système multipartite avec deux partis puissants et quelques autres partis également représentés au *Bundestag*. En principe, au niveau fédéral, le gouvernement est un gouvernement de coalition.

16. Les membres du *Bundestag* sont élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel, toutes les personnes de 18 ans⁷ ou plus étant en principe habilitées à voter. Leur mandat est de quatre ans. Les dernières élections générales ont eu lieu en septembre 2009, le prochain scrutin est prévu à l'automne 2013. Les membres du *Bundesrat* ne sont pas élus au suffrage direct, ils sont délégués par les *Länder*. Dans chaque Land, les conseils municipaux et de district sont élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Lors des élections locales, les personnes ayant la citoyenneté d'un État membre de l'Union européenne sont habilitées à présenter leur candidature et à voter.

17. En Allemagne, l'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie par la Loi fondamentale. Les juges sont investis du pouvoir judiciaire, qui est exercé par les tribunaux fédéraux prévus par la Loi fondamentale, et par les tribunaux des *Länder*. La Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) fait également partie intégrante du système judiciaire et est responsable des questions constitutionnelles, notamment la révision constitutionnelle des statuts juridiques.

18. Il est à noter que le système juridique allemand repose sur le droit romain (et le droit germanique traditionnel). S'agissant de la relation entre le droit national et le droit international, le système juridique allemand est moniste, car, selon l'Article 25 de la Loi fondamentale, les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral, prévalent sur la législation interne et créent directement des droits et des devoirs pour les habitants du territoire fédéral.

3. Fondements constitutionnels et législatifs

19. La Constitution fédérale allemande, c'est-à-dire la Loi fondamentale, reconnaît le droit des communes (*Gemeinde*), ainsi que des confédérations de communes⁸ (*Gemeindeverbände*) à l'autonomie. Ce principe d'autonomie couvre leur droit de régler sous leur propre responsabilité, dans les limites de la loi, toutes les affaires de la communauté locale, reconnu tant dans la Constitution fédérale⁹ que dans celle des *Länder*¹⁰. Ainsi, les garanties constitutionnelles sont aussi ancrées dans les Constitutions des États fédérés, mais le niveau de protection ne peut pas être inférieur à celui de la Loi fondamentale fédérale.

20. Par principe et dans les limites de la loi, les pouvoirs locaux sont habilités à régler et gérer toutes les affaires publiques locales qui ne sont pas dévolues à une autre autorité publique (*Allzuständigkeit*). Les collectivités locales disposent ainsi, dans le cadre de la loi, des droits et pouvoirs pour :

- a) exercer la souveraineté territoriale sur leur propre territoire (*Gebietshoheit*);
- b) déterminer leur organisation administrative interne (*Organisationshoheit*);
- c) recruter leur personnel, et déterminer la répartition des tâches (*Personalhoheit*);
- d) disposer de leur propre budget, tout en assumant la responsabilité de leurs ressources et dépenses (*Finanzhoheit*) ;
- e) réguler, de façon autonome, les affaires publiques locales (*Rechtsetzungshoheit*)

⁷A la condition de résider en République fédérale d'Allemagne depuis au moins trois mois ou d'avoir son lieu de résidence habituelle en République fédérale d'Allemagne et de ne pas avoir été privé du droit de vote.

⁸ Bien que le mot *Verband* a été traduit par «association» dans certains textes officiels allemands le mot «confédération» sera utilisé dans le présent rapport (sauf citations des textes officiels) afin de distinguer les unités de collaboration des autorités locales des associations de municipalités qui sont des organismes représentant les intérêts municipaux.

⁹ Art. 28 Para. 2 de la Loi fédérale fondamentale

¹⁰ Art. 71-76 au Bade-Wurtemberg, Art. 83, Sect. 10-12 en Bavière, Art. 97-100 en Brandebourg, Art. 143-149 à Brême, Art. 137 en Hesse, Art. 72-75 en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Art. 57-58 en Basse Saxe, Art. 1, 78-79 en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Art. 49-50 en Rhénanie-Palatinat, Art. 117-123 en Sarre, Art. 82, Sect. 2 et 84-89 en Saxe, et Art. 87-90 en Saxe-Anhalt, Art. 46-49 au Schleswig-Holstein, et Art. 91-95 en Thuringe.

21. L'autonomie financière s'étend au droit des communes de lever les impôts locaux et d'en fixer le taux.

22. Les garanties constitutionnelles les plus communes au niveau des *Länder* englobent également les responsabilités d'ordre général s'agissant des affaires locales, leur droit d'être entendus dans toutes les décisions affectant leurs intérêts, le principe de connexité, le droit de percevoir leurs propres recettes fiscales et de participer au système de péréquation financière.

23. En Allemagne, les questions relatives aux collectivités locales relèvent de la compétence des *Länder*. Ainsi, les dispositions institutionnelles, l'allocation des compétences et le système de financement des pouvoirs locaux sont de la responsabilité des *Länder*, qui peuvent les régir avec une large autonomie. D'autres garanties constitutionnelles sont offertes dans les Constitutions des *Länder*, qui contiennent des dispositions et sauvegardes quasi-similaires à celles de la Loi fondamentale fédérale. La Constitution du *Land* de Brandebourg, par exemple, précise que les communes et associations de communes ont le droit à l'autonomie sur leur territoire respectif et qu'elles assument toutes les fonctions de la communauté locale qui ne relèvent pas d'autres agences aux termes de cette Constitution ou de la loi¹¹. De même, la Constitution du Schleswig-Holstein énonce que les communes sont habilitées et tenues, dans le cadre de leurs compétences, de conduire toutes les affaires publiques sous leur propre responsabilité, à moins que les statuts en disposent expressément autrement¹².

24. Les règles détaillées des pouvoirs locaux sont établies par la législation au niveau des *Länder*, inscrites dans des lois locales distinctes (*Gemeindeverfassung* ou *Gemeindeordnung*) qui établissent également l'autonomie des collectivités locales. Ainsi par exemple, la *Gemeindeordnung* de Hesse énonce que les communes sont le fondement des États démocratiques et qu'elles en constituent les unités territoriales¹³.

25. L'autonomie des *Länder* en matière de réglementation des questions relatives aux collectivités locales varie grandement selon leur système respectif d'administration locale. En fait, la réglementation des *Länder* concernant les collectivités locales ne connaît qu'une restriction : l'ordre constitutionnel des *Länder* (y compris leurs communes) doit reposer sur les principes de l'État de droit (*Rechtsstaatlichkeit*) républicain, démocratique et social. Ce principe d'harmonisation (appelé *Homogenitätsgebot* ou *Homogenitätsklausel*)¹⁴ est la garantie de l'unité du constitutionalisme dans l'ensemble du pays, mais également de la structure démocratique des pouvoirs locaux dans tous les *Länder*.

26. Les fonctions de l'administration locale et de district sont déterminées par les *Länder*. Il est intéressant de noter que depuis l'amendement constitutionnel de 2006, le gouvernement fédéral n'a aucun pouvoir de transférer directement des fonctions obligatoires aux pouvoirs locaux.

27. Il convient également de noter que la loi allemande sur les pouvoirs locaux énonce le droit à l'autonomie des unités territoriales des *Länder* (*Gebietskörperschaften*). Cette catégorie englobe les communes, mais également les confédérations de municipalités¹⁵ (*Gemeindeverbände*), auxquelles appartiennent les districts (*Kreise*) et les formes institutionnelles de coopération entre collectivités locales.

4. Division administrative de l'Allemagne

4.1. La Fédération et les Länder

28. L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 *Länder* : le Bade-Wurtemberg, la Bavière, Berlin, le Brandebourg, Brême, Hambourg, la Hesse, la Basse Saxe, le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, la Saxe, la Saxe-Anhalt, le Schleswig-Holstein et Thuringe. Trois d'entre eux, Berlin, Brême et Hambourg sont appelés villes-Etats (*Stadtstaaten*), alors que les autres disposent de territoires plus larges (*Flächenländer*).

¹¹ Art. 97 Para (1)-(2) de la Constitution du Brandebourg.

¹² Art. 46 Para. (1) de la Constitution d'Etat du Schleswig Holstein.

¹³ § 1 (1)-(2) of de la Loi sur les pouvoirs locaux de Hesse.

¹⁴ Michael Sachs (Hrsg.) : Grundgesetz. Kommentar. 5. Auflage, Editions C. H. Beck, Munich, 2009. pp. 1001-1003.

¹⁵ Voir chapitre 4.2.2 pour une définition détaillée de l'expression « association de collectivités locales ».

Tableau 1. Les *Länder*

<i>Land</i>	Superficie (km ²)	Population (1.000)*	Capitale
Bade-Wurtemberg	35 752	10 745	Stuttgart
Bavière	70 552	12 510	Munich
Berlin	892	3 443	–
Brandebourg	29,479	2 512	Potsdam
Brême	419	662	–
Hambourg	755	1 774	–
Hesse	21 115	6 062	Wiesbaden
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	23 180	1 651	Schwerin
Basse Saxe	47 609	7 929	Hanovre
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	34 085	17 873	Düsseldorf
Rhénanie-Palatinat	19 853	4 013	Mayence
Sarre	2 569	1 023	Sarrebruck
Saxe	18 416	4 168	Dresde
Saxe-Anhalt	20 446	2 356	Magdeburg
Schleswig-Holstein	15 799	2 832	Kiel
Thuringe	16 172	2 250	Erfurt

*En 2009.

Source: Deutschland 2011. Office fédéral de la Statistique, Wiesbaden, 2011.

29. Tous les *Länder*, y compris les trois villes-États qui ont pourtant un territoire restreint, bénéficient d'une situation juridique égale et du même statut constitutionnel, qui leur accorde une large autonomie à l'égard de la Fédération.

Figure 1. Le territoire des *Länder*

30. Chaque *Land* a sa propre Constitution et une structure gouvernementale distincte. Les *Länder* jouissent également d'une large autonomie pour déterminer comment ils se régissent eux-mêmes. La Constitution fédérale ne prévoit qu'un minimum de normes démocratiques, chaque *Land* devant se conformer aux principes d'un gouvernement républicain, démocratique et social fondé sur l'État de droit. Cependant, dans la plupart des *Länder*, le gouvernement parlementaire reflète dans une certaine mesure et sous des formes diverses celui de la Fédération. A titre d'exemple, les *Länder* sont dotés d'organes législatifs unicaméraux (*Landtags*). Les villes-États sont gouvernées d'une manière légèrement différente, reflétant leur double statut de *Länder* et de communes.

31. L'allocation des pouvoirs et devoirs est déterminée par la Constitution fédérale. Elle stipule que les *Länder* sont responsables de toutes les fonctions et tâches publiques qui ne sont pas affectées expressément au gouvernement fédéral, ce dernier n'ayant que des fonctions résiduelles énumérées dans la Loi fondamentale. Selon le concept sous-jacent du fédéralisme allemand, la Fédération exerce de larges pouvoirs législatifs concernant les questions interétatiques, alors que les *Länder* sont principalement responsables de la mise en œuvre de la législation fédérale et du Land concerné. Ainsi, le fédéralisme allemand diffère des systèmes fédéraux à doubles structures exécutives (et judiciaires) servant chaque niveau de gouvernement.

32. Dans les domaines où une législation parallèle ou concurrente est possible, le droit fédéral prévaut toujours sur la législation des *Länder*.

33. En 2006, la structure fédérale a été réformée par un amendement constitutionnel, renforçant le pouvoir législatif de la Fédération dans les questions suprarégionales et élargissant les compétences des *Länder* dans le domaine des affaires régionales. Néanmoins, la Fédération et les *Länder* disposent de pouvoirs législatifs concurrents dans certains domaines, tel que par exemple en matière de fiscalité.

34. Il convient de noter que les *Länder* ont une influence institutionnalisée sur les décisions politiques fédérales dans beaucoup de secteurs, grâce notamment au Parlement fédéral (*Bundesrat*), formée de représentants des gouvernements des *Länder*. De cette manière, les *Länder* peuvent faire entendre leur voix concernant les questions fédérales sur lesquelles le *Bundesrat* est toujours consulté et pour lesquelles, dans certains cas, son consentement est nécessaire.

35. Comme évoqué ci-dessus, les questions relatives aux collectivités locales relèvent des compétences des *Länder*. Le gouvernement fédéral peut influencer sur la politique du Land par le biais de la législation fédérale (octroi de nouvelles tâches et fonctions) et du système fiscal.

36. Du fait de cette répartition des tâches et des fonctions, il n'existe pas moins de 16 systèmes d'administration locale en Allemagne, dont les différences résident essentiellement dans la mise en œuvre des systèmes adoptés, plutôt que dans ces systèmes eux-mêmes. Dans ces circonstances, le Land est à considérer comme l'équivalent du gouvernement central dans les États unitaires. En Allemagne, la relation « central-local », un élément crucial de la démocratie locale, fait référence aux relations entre le gouvernement du Land et les collectivités locales.

4.2. Pouvoirs locaux et régionaux

37. Comme nous l'avons évoqué précédemment¹⁶, les questions d'administration locale en tant que telles ne relèvent pas du pouvoir législatif de la Fédération, mais de la compétence des *Länder* qui jouissent d'une large autonomie en matière de réglementation et de fonctionnement de leur administration locale. C'est pourquoi les compétences et les dispositions institutionnelles internes des pouvoirs locaux varient parfois considérablement d'un Land à l'autre. Néanmoins, certains principes et caractéristiques institutionnelles prévalent dans l'ensemble du pays.

38. A l'exception des trois villes-États, le système d'administration locale se compose de communes et, dans 10 des 16 *Länder*, de confédérations communales. Elles ont chacune leur propre domaine de responsabilité.

39. Dans certains *Länder*, notamment les plus vastes, comme le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Saxe, il existe des circonscriptions administratives (*Regierungsbezirke*), mais celles-ci sont en fait des organes régionaux des gouvernements des *Länder*, c'est-à-dire des éléments du système organisationnel de l'administration du Land dénués de toute autonomie.

4.2.1. Pouvoirs communaux

40. En Allemagne, il n'y a pas moins de 11 000 communes constituant le niveau de base de la gouvernance locale. Il s'agit de communautés (*Gemeinde*) ou de villes (*Städte*) disposant des mêmes

¹⁶ Voir para. 20.

droits d'autonomie locale. Du fait des différences considérables en termes de superficie, de population et de structure municipale des *Länder*, le nombre des municipalités varie selon les *Länder*.

41. Comme nous l'avons vu précédemment, les trois villes-États, qui sont à la fois des *Länder* de la Fédération et des communes urbaines, disposent de structures spéciales. Cependant, elles ont pour caractéristique commune l'absence d'institutions parallèles opérant pour la commune en tant que collectivité locale et pour la ville-État en tant que Land. Berlin et Hambourg ont mis en place un système à deux niveaux, car l'administration communale autonome est scindée en deux districts. Brême se compose de Brême et de Bremerhaven, les deux villes-État étant administrées séparément l'une de l'autre.

Tableau 2. Division administrative de l'Allemagne (30.09.2011)

Land	Districts administratifs*	Nombre de communes	
		Communes**	Arrondissements communaux***
Bade-Wurtemberg	4	1 101	9
Bavière	7	2 056	25
Brandebourg	–	419	4
Hesse	3	426	5
Basse Saxe	–	1 024	8
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	–	805	2
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	5	396	22
Rhénanie-Palatinat	–	2 306	12
Sarre	–	52	–
Saxe-Anhalt	–	220	3
Saxe	3	469	3
Schleswig-Holstein	–	1 116	4
Thuringe	–	942	6
Berlin	–	1	1
Brême	–	2	2
Hambourg	–	1	1
Total	22	11 336	107

*Regierungsbezirke. ** y compris les communautés (*Gemeinde*) et les villes (*Städte*). *** *Kreisfreie Städte*.
Source: Office fédéral de la Statistique, Wiesbaden, 2011.

42. Comme le montre l'analyse des données statistiques des Tableaux 1 et 2, il existe d'importantes différences quant au nombre et à la taille des pouvoirs locaux dans les divers *Länder*. Alors qu'en Bavière, par exemple, la population moyenne d'une commune est d'environ 6 000 habitants, elle est proche de 43 000 habitants en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. On peut affirmer sur un plan général que l'Allemagne du Sud est davantage fragmentée, avec un plus grand nombre de communes, alors que le système d'administration locale est plus intégré dans le Nord-ouest du pays. De ce point de vue, le système relativement fragmenté ou de « petites communes » est la norme dans les *Länder* de l'ex-Allemagne de l'Est avant la réunification. Cependant, comme le montre le Tableau 3, dans les *Länder* où la majorité des communautés locales disposent de leur propre administration, la fragmentation est contrebalancée par les confédérations de communes (*Kommunalverbände*), qui favorisent la collaboration des plus petites communes (qui en majorité n'ont pas d'administration propre) aux fins de concentrer leurs capacités et dispenser des services publics de meilleure qualité dans certains secteurs (voir 4.2.2.).

43. Les villes de plus grande envergure, en fonction des conditions spéciales fixées par les *Länder* respectifs, jouissent d'un statut administratif particulier, dans la mesure où elles ne font pas partie d'un district (*Landkreise*), et assurent les fonctions des communes et des districts sur leur propre territoire. Pour l'heure¹⁷, il existe 107 arrondissements communaux de ce type dans l'ensemble du pays. Dans la plupart des *Länder*, ils sont appelés *kreisfreie Städte*, sauf au Bade-Wurtemberg où ils sont dénommés *Stadtkreise*. Sur la base de leur relation avec les districts, on les distingue généralement

¹⁷ Situation en octobre 2011.

des autres communes, appelés *kreisangehörige Städte*, qui composent les districts respectifs. Il est intéressant de noter que contrairement à certains autres pays européens, ces types particuliers d'administration locale sont considérés dans l'approche allemande comme des unités de niveau intermédiaire du point de vue administratif. Dans certains *Länder*, il existe des formes intermédiaires de communes (*Mittelstädte*, *Große Kreisstädte*, *Selbständige Städte*), qui font partie des districts, mais qui remplissent elles-mêmes certaines (mais pas toutes) des tâches relevant en principe du district.

44. De plus, on peut remarquer que le double statut des trois villes-États que sont Berlin, Brême et Hambourg (chacune d'elles est à la fois une commune et un *Land*) n'entraîne pas de structures organisationnelles parallèles, leur organe délibératif est l'organe législatif tant du Land que de l'administration communale.

45. Berlin, en qualité de capitale de l'Allemagne unifiée, jouit d'un statut administratif spécial, qui n'est pas lié à sa position en tant que capitale mais plutôt à son statut de *Land*. Il convient de remarquer qu'un récent amendement constitutionnel a introduit une nouvelle disposition dans la Loi fondamentale établissant Berlin comme ville capitale de la République fédérale d'Allemagne et énonçant que son statut devait être régi par le droit fédéral. Berlin a mis en place une structure administrative à deux niveaux. La ville se compose de 12 arrondissements (*Bezirke*), considérés comme des collectivités locales sans personnalité morale.¹⁸

46. L'organe représentatif de l'administration centrale de Berlin est la Chambre des représentants (*Abgeordnetenhaus*) composée d'au moins 130 membres¹⁹ élus par les ressortissants allemands habilités à participer à un suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. L'organe exécutif est le Sénat, formé du bourgmestre-gouverneur et d'un maximum de huit autres membres. Alors que le bourgmestre-gouverneur est élu à la majorité absolue des membres de la Chambre des représentants, les autres membres du Sénat sont nommés et démis de leurs fonctions par le bourgmestre-gouverneur. La relation entre les organes législatifs et exécutifs repose sur un régime parlementaire, ce qui signifie que le bourgmestre-gouverneur est tenu de disposer d'un soutien majoritaire au sein du Parlement du Land.

47. Le deuxième niveau de gouvernement de Berlin, le Conseil d'arrondissement, assume les responsabilités législatives et décisionnelles. Chacun de ces conseils est composé de 55 membres, élus en même temps que la Chambre des représentants à l'occasion d'un suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Les fonctions exécutives sont assurées par le maire d'arrondissement et ses adjoints (*Bezirksstadträte*) élus par le Conseil d'arrondissement. Les arrondissements ont leurs propres fonctions et tâches, mais le Sénat peut promulguer des directives et des dispositions administratives générales ayant trait à leurs activités. Le Sénat supervise leur application et la légalité de leur activité administrative.

48. Il convient de noter qu'en dépit de la tendance générale à une lente réduction du nombre de communes, dans certains *Länder*, le nombre de communes et de confédérations communales est particulièrement stable, notamment depuis le processus complet d'intégration des communes mené dans les années 1960 et 1970. Ainsi, en Hesse depuis 1981, et en Bavière, Rhénanie-Palatinat et Sarre depuis les années 1990, aucun changement n'est intervenu à ce niveau, alors que dans d'autres *Länder*, comme le Bade-Wurtemberg ou la Basse Saxe, les modifications n'ont été que mineures. Néanmoins, au Brandebourg et en Saxe-Anhalt, une importante intégration municipale a été accomplie depuis le premier rapport du Congrès sur l'Allemagne. Dans le premier cas, le nombre de pouvoirs locaux a diminué de 1 479 à 419 ; dans le second de 1 289 à 220.

4.2.2. Les confédérations communales et les districts

49. L'expression « association de collectivités locales » (entendue dans ce rapport par la dénomination « confédération des municipalités ») peut se concevoir de deux manières différentes en Allemagne : il peut s'agir d'organisations de représentation d'intérêts (voir chapitre 8) ou unités collaboratives de pouvoirs locaux. Ces unités servent non seulement à la promotion des intérêts spécifiques des participants devant le gouvernement central, mais aussi également à l'exécution conjointe de tâches et fonctions obligatoires et volontaires. A cette fin, les communes, et notamment

¹⁸ Leur nombre est passé en 1998 de 23 à 12.

¹⁹ A l'heure actuelle, la Chambre des représentants compte 149 membres.

les plus petites, tout en conservant leur maire et leur organe local de représentation, établissent des confédérations communales car elles ne sont pas en mesure de remplir leurs fonctions obligatoires par elles-mêmes. Cette pratique est plus fréquente dans les *Länder* qui ont conservé un système d'administration locale relativement fragmenté. Les cadres institutionnels de ces organisations diffèrent selon les *Länder*, de même que leurs dénominations (*Verwaltungsgemeinschaften*, *Verbandsgemeinde*).

50. Certains types de confédérations communales ont été mises en place au-dessus du niveau communal proprement dit. Elles offrent un cadre institutionnel à un ou plusieurs districts et arrondissements communaux pour l'accomplissement de tâches administratives spéciales présentant un intérêt régional (*Kommunalverband besonderer Art*). Il s'agit par exemple du District de Hanovre, de l'Association régionale de Sarrebruck et de la REGIO Aachen.

51. Hormis les villes-États, tous les *Länder* disposent d'administrations de district (*Landkreise*)²⁰ - elles étaient au nombre de 295 en 2011. Selon la loi administrative allemande, il s'agit, à l'instar des autorités communales, de collectivités autonomes indépendantes considérées comme des unités territoriales distinctes (*Gebietskörperschaften*) ou des confédérations de collectivités locales (*Kommunalverbände*). Cependant, compte tenu de leur statut administratif actuel, les districts ne remplissent pas toutes les conditions de la définition de l'autonomie locale énoncée dans la Charte. C'est pourquoi l'Allemagne a fait une déclaration au moment du dépôt de son instrument de ratification de la Charte en 1988, indiquant que l'exigence de la Charte concernant le droit de lever les impôts n'avait pas cours dans les *Landkreise*.

Tableau 3. Associations communales en Allemagne

<i>Land</i>	Nombre de			
	Associations communales	Communes membres d'une association communale	Communes non membres d'une association communale	Districts*
Bade-Wurtemberg	270	911	190	35
Bavière	313	987	1 069	71
Brandebourg	53	271	148	14
Hesse	–	–	426	21
Basse Saxe	134	735	289	38
Mecklembourg-Poméranie-Occidentale	78	765	40	6
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	–	–	396	31
Rhénanie-Palatinat	163	2 258	48	24
Sarre	–	–	52	6
Saxe-Anhalt	19	117	103	11
Saxe	95	238	231	10
Schleswig-Holstein	85 en 2012**	1 033	83	11
Thuringe	121	820	122	17
Berlin	–	–	1	–
Brême	–	–	2	–
Hambourg	–	–	1	–
Total				295

- *Landkreise* (*Kreise* en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et au Schleswig-Holstein).
- ** "*Ämter*" au Schleswig-Holstein, qui ne sont pas des confédérations communales au sein de l'article 28, paragraphe 2, phrase 2, de la Loi fondamentale.

52. Comme les plus grandes villes jouissent d'un statut administratif spécial, les districts ne sont formés que de villages et de petites villes. Ils ont en principe un rôle de péréquation et de complémentarité avec les communes de leur territoire, leur rôle administratif étant adapté à la capacité financière et de service de ces communes. Ils sont également en charge de tâches qui leur sont déléguées par le *Land*, d'où la diversité de l'éventail de responsabilités selon les *Länder*.

²⁰ Sauf en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et au Schleswig-Holstein, où ils sont appelés *Kreise* : le concept de *Landkreise* est parfois traduit par « districts ruraux ». Voir par exemple, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Allemagne. Situation en 1998. Éditions du Conseil de l'Europe, mars 1999.

5. Principaux pouvoirs et responsabilités des pouvoirs locaux

53. Comme indiqué précédemment, l'exécution des lois fédérales et des *Länder*, ainsi que la plupart des activités administratives relèvent des compétences des *Länder*.

54. Bien que les Constitutions des *Länder* définissent les pouvoirs et devoirs des collectivités locales de différentes manières, leur trait commun est d'énoncer des garanties constitutionnelles pour l'autonomie locale. Le principe fondamental de la répartition des responsabilités publiques est que, dans les limites fixées par la loi, les collectivités locales règlent toutes les affaires publiques locales. Par ailleurs, dans l'accomplissement de leurs tâches et fonctions déterminées par les lois fédérales ou des *Länder*, les pouvoirs locaux exercent leurs responsabilités de manière autonome. A titre d'exemple, la Constitution de Bavière énonce que les pouvoirs locaux ont « le droit de déterminer et d'exercer dans le cadre des lois leurs propres compétences »²¹. Selon la Constitution du Schleswig-Holstein, les communes sont habilitées et tenues, dans le cadre de leurs compétences, de conduire les affaires publiques sous leur propre responsabilité à moins que les statuts en disposent expressément autrement²². De même, mais formulé différemment, la Constitution du Brandebourg énonce que « sur leur territoire respectif, les communes et associations de communes assument toutes les fonctions de la communauté locale qui ne relèvent pas d'autres agences aux termes de cette Constitution et en vertu de la loi²³. Ainsi, les statuts des *Länder* contiennent les mêmes garanties, reconnaissant aux pouvoirs locaux le droit de remplir leurs tâches et fonctions sous leur propre responsabilité²⁴.

55. En résumé, en dépit des différences de formulation, le principe de base veut que les pouvoirs locaux, sur leurs territoires respectifs, soient responsables de toutes les tâches non affectées expressément à d'autres autorités (fédérales ou du *Land*) par la Loi fondamentale fédérale ou la législation du Land. Bien que cette approche ne nécessite pas de cataloguer avec précision l'ensemble des responsabilités, elle s'attache aux « affaires de la communauté locale », c'est-à-dire aux besoins et intérêts qui trouvent leurs racines dans la communauté locale ou la concernent spécifiquement, en d'autres termes qui sont communs aux habitants dans la mesure où ils ont trait à la vie sociale et collective dans la commune²⁵.

56. Du point de vue administratif, les tâches et fonctions des pouvoirs locaux peuvent être classées en deux catégories. La législation fédérale ou du *Land* peut déterminer les responsabilités locales pour les communes et les autorités de districts. Depuis une modification apportée à la Loi fondamentale en 2006, le gouvernement fédéral n'a plus le pouvoir de confier des fonctions obligatoires directement aux collectivités locales. A cet égard, il convient de noter que les pouvoirs locaux ont également compétence pour remplir des fonctions volontaires, en vue de réaliser certaines tâches et d'assurer des services publics d'intérêt local.

57. L'éventail des responsabilités, tant les tâches et fonctions locales que celles qui ont été transférées, varie selon les *Länder*, conformément à leurs réglementations diverses *Länder*. Néanmoins, les fonctions obligatoires les plus typiques sont :

- L'aide sociale, en particulier
 - les prestations sociales
 - l'entretien des équipements sociaux
 - les jardins d'enfants
 - les services de garderie

- La santé publique,
 - la protection de la santé
 - l'entretien des hôpitaux

²¹ Art. 11, Para. (2) de la Constitution de l'État libre de Bavière.

²² Art. 46, Para (1) de la Constitution du Schleswig-Holstein. La Constitution de Hesse énonce ce principe de manière quasi similaire. Voir Art. 137, Para (1) de la Constitution de Hesse.

²³ Art 97, Para (2) de la Constitution du Land de Brandebourg.

²⁴ Voir par exemple le § 2 de la Loi sur l'autonomie locale de Hesse (*Hessische Gemeindeordnung*).

²⁵ BVerfGE 79, 121 (151 f.).

- L'enseignement, y compris
 - les écoles primaires et
 - les écoles secondaires, et
 - l'enseignement professionnel
- Le logement et l'urbanisme
- Les transports publics, y compris
 - la voirie urbaine et
 - les transports ferroviaires
- Les services publics (services communaux)
 - l'eau
 - l'électricité,
 - le chauffage public,
 - le gaz
- Les services économiques, par exemple
 - le soutien de l'investissement local,
 - le tourisme
- L'environnement, la salubrité publique
 - la maintenance de la voirie,
 - l'eau et l'assainissement,
 - la collecte et le traitement des déchets,
 - la protection de l'environnement,
 - les cimetières publics

58. La plupart des fonctions locales sont pleines, entières et exclusives, dans le sens où la collectivité locale endosse la responsabilité exclusive de l'exécution de ces tâches. Les collectivités ont cependant également le droit de s'adresser à des prestataires pour assurer ces services. Dans certains domaines en particulier, des responsabilités et des tâches parallèles sont partagées avec les autorités fédérales et les autorités du *Land*. La Fédération et les *Länder* assument, ou peuvent également assumer, des fonctions directes en matière d'aide sociale, de santé publique et de transport public (par exemple maintenir les institutions de service public).

59. Parallèlement aux fonctions propres aux collectivités locales, les *Länder* peuvent transférer certaines de leurs responsabilités aux pouvoirs locaux. En théorie, ces compétences transférées sont des tâches relevant de l'administration des *Länder* qui, pour des raisons pratiques, sont assurées par les communes. La distinction entre devoirs des collectivités locales et tâches transférées n'est pas uniquement théorique, car ces dernières sont remplies par les pouvoirs locaux sous la direction et la supervision des autorités des *Länder*. Chaque *Land* dispose d'une large marge de manœuvre quant aux tâches qu'il délègue aux pouvoirs locaux.

60. Les tâches les plus couramment dévolues englobent certaines fonctions administratives classiques d'enregistrement et de délivrance de certificats en matière de citoyenneté, de mariage, de naissance, de décès, etc. Le pouvoir d'octroyer des licences pour certaines activités est généralement aussi délégué aux collectivités locales. Par ailleurs, les pouvoirs locaux prennent part à l'administration des élections fédérales, du *Land* ou des élections locales ainsi qu'à des activités statistiques. En outre, d'autres fonctions, allant de la sécurité générale à la protection et l'entretien des monuments historiques, peuvent également leur être transférées.

61. Les collectivités locales ayant compétence pour régler et administrer les affaires publiques locales, tous les pouvoirs locaux sont habilités à entreprendre des tâches volontaires. Les communes peuvent prendre en charge toutes les tâches et fonctions publiques qui ne sont pas confiées à la responsabilité exclusive d'autres autorités publiques. A l'évidence, la capacité financière et institutionnelle des pouvoirs locaux respectifs impose aux collectivités locales une limitation naturelle dans ce domaine.

62. S'agissant des compétences des districts, elles aussi diffèrent selon les *Länder*, en fonction de leur réglementation respective et de la capacité des communes relevant de leur territoire. Les communes appartenant aux districts et les districts eux-mêmes remplissent des fonctions fondamentalement complémentaires. Les districts prennent avant tout en charge les tâches que les

petites communes ne sont pas à même d'assumer de manière efficace. D'où l'importance de leur rôle dans les services sociaux et l'aide sociale, dans l'enseignement public, les loisirs, les sports et la culture.

63. Comme évoqué précédemment, dans certains *Länder* les petites communes exécutent certaines tâches conjointement, dans le cadre des confédérations communales. Des telles structures sont parfois créées non pour des raisons de coopération générale mais aux fins d'exécuter des tâches ou fonctions spécialisées. Elles peuvent être mises en place par les districts, si possible avec la participation d'arrondissements communaux (*höhere Kommunalverbände*). Elles sont par exemple à l'œuvre en Bavière (*Bezirksverbände*) et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (*Landschaftverbände*). Par ailleurs, les communes ont également créé des confédérations spécialisées pour des tâches particulières (*Zweckverbände*), par exemple le traitement des déchets, ou pour assurer le fonctionnement d'institutions de service public. Le droit des pouvoirs locaux de régir leur propre structure administrative s'étend à la mise en place d'autres types de prestations de services, par exemple les *Arbeitsgemeinschaften* (groupes de travail ou entreprises) sans personnalité morale, à des fins de coopération sur la base d'accords de droit public (accords conclus dans des buts spécifiques) et – dans certains *Länder* – en vue de créer des sociétés mixtes sous le statut juridique d'institutions de droit public. En outre, de telles confédérations peuvent aussi être établies sur la base du droit civil, et en particulier du droit des sociétés.

6. Structure organisationnelle et prise de décision des pouvoirs locaux

64. La Loi fondamentale fédérale, énonçant uniquement les exigences générales visant à garantir l'existence démocratique des pouvoirs locaux, accorde aux *Länder* une large marge d'appréciation dans la régulation de la structure interne des collectivités locales. Les *Länder* doivent bien évidemment respecter le droit des pouvoirs locaux de déterminer leur propre structure administrative et d'ajuster leur organisation aux capacités financières et aux besoins locaux.

65. En dépit des vastes pouvoirs réglementaires des *Länder*, il existe en pratique de nombreuses similitudes entre les collectivités locales des divers *Länder*. Le principal organe législatif et décisionnel est le conseil, établi sur la base d'un suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Conformément au droit communautaire, les citoyens des États membres de l'Union européenne sont également habilités à voter et à être élus lors des élections de district et communales. Les conseils locaux sont élus au scrutin proportionnel dans tous les *Länder*. Néanmoins, la moitié des conseillers des communes et districts sont élus au scrutin uninominal majoritaire²⁶. Bien que l'utilisation générale du système proportionnel soit le signe de l'homogénéité de la législation concernée au niveau des *Länder* les réglementations particulières des systèmes électoraux présentent des différences notables. A titre d'exemple, alors que la méthode d'Hondt (basée sur le principe des plus grands quotients obtenus en divisant successivement par 1, 2, 3, etc. le nombre de voix remportées par chaque parti jusqu'à atteindre un nombre de ces quotients égal à celui des sièges à pourvoir) est largement utilisée pour convertir le nombre de voix en sièges (en Bavière, au Bade-Wurtemberg, en Basse-Saxe, en Sarre, en Saxe et au Schleswig-Holstein), le système dit « Hare-Niemeyer » (basé sur la méthode des quotas avec compensation selon le plus fort reste) est employé au Brandebourg, en Hesse, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Saxe-Anhalt et Thuringe.

66. Les membres des conseils locaux sont élus pour cinq ans, sauf à Brême et en Bavière, où leur mandat est fixé à quatre et six ans respectivement.

67. Dans certains *Länder*, dans les plus petites communes, il arrive qu'une assemblée locale d'habitants soit instituée en lieu et place d'un organe représentatif élu.

68. L'organe représentatif (conseil local ou assemblée) prend les décisions les plus importantes, adopte les décrets locaux (règlements) et détermine les principales questions de politique locale. Le conseil prend l'ensemble des décisions communales, sauf si elles relèvent de la compétence du maire ou sont déléguées à d'autres unités de l'administration locale. Une autre fonction clé du conseil est le contrôle de l'exécutif local. Le conseil, principal organe de décision de la collectivité locale, dispose d'un certain nombre de pouvoirs exclusifs qui ne peuvent être délégués à un autre organe. Par voie de conséquence, seul l'organe représentatif peut décider par exemple de proposer une modification

²⁶ Précédemment, un seuil électoral était en vigueur dans trois *Länder* (3 % en Rhénanie-Palatinat et 5 % en Sarre et au Schleswig-Holstein), mais la Cour constitutionnelle fédérale a annulé ces règles, jugées inconstitutionnelles.

des limites de la commune, promulguer les règlements des collectivités locales ou approuver le budget de la collectivité locale. Certaines tâches sont transférables au maire et aux commissions du conseil.

69. Les règles de fonctionnement du conseil sont fixées par la loi locale et autres dispositions statutaires du *Land* concerné, ainsi que par le règlement communal.

70. Les organes représentatifs sont les parlements communaux, qui reflètent certaines des caractéristiques institutionnelles des parlements de la Fédération et des *Länder*. Les conseillers sont généralement regroupés par factions de partis et le conseil est assisté dans son travail par des commissions.

71. Le conseil est composé du maire, qui est aussi habituellement (à l'exception cependant de certains *Länder*) le président de l'organe représentatif, et des conseillers locaux. Le maire assure la présidence du conseil mais assume également la responsabilité de la gestion de l'administration communale. Le conseil peut autoriser le maire à régler certaines questions sous sa propre responsabilité.

72. Sauf dans les villes-Etats, les maires sont habituellement élus au suffrage direct²⁷ et jouissent de ce fait d'une forte légitimité. C'est ce qui fait souvent dire du système d'autonomie locale allemand qu'il est « quasi-présidentiel », le maire occupant une position centrale. Il est souvent le chef de l'exécutif local et responsable de la mise en œuvre des décisions du conseil et de l'exécution d'autres tâches déléguées. Le maire (généralement appelé *Oberbürgermeister* dans les arrondissements communaux) peut nommer – ou, dans certains *Länder*²⁸, le conseil peut élire – les membres de son organe exécutif (les *Beigeordnete*), qui endossent une responsabilité politique à l'égard du conseil, ce dernier pouvant les démettre de leurs fonctions. A cet égard, la plupart des pouvoirs locaux opèrent à la manière d'un organe parlementaire.

73. Dans beaucoup de grandes communes, des districts ou autres unités subordonnées (*Bezirken, Ortschaften*) sont en place et disposent de pouvoirs de décision limités aux fins d'organiser et de favoriser la coopération des habitants, en leur qualité d'usagers des services publics. Les unités subordonnées de ce type sont d'un point de vue juridique des parties indépendantes des communes.

74. Comme évoqué plus haut, les trois villes-États ont une structure interne particulière, du fait de leur double statut de *Länder* et de communes.

7. Financement des collectivités locales

7.1. Principes de base

75. Les bases juridiques du financement des collectivités locales sont établies par la Loi fondamentale, les diverses Constitutions et les lois des *Länder* sur les collectivités locales (*Gemeindeordnung*), la péréquation financière et d'autres lois. Au niveau des *Länder*, le ministre responsable (il s'agit souvent du ministre de l'Intérieur) est habituellement autorisé par le pouvoir législatif à promulguer des ordonnances mettant en œuvre la législation de niveau supérieur. Ces ordonnances déterminent par exemple la structure des budgets locaux et les méthodes de gestion des entreprises communales. En principe, chaque année, toutes les collectivités locales sont tenues d'approuver leurs lois budgétaires respectives, correspondant à leur plan financier annuel sur la base d'un prévisionnel de recettes et de dépenses.

76. La Loi fondamentale dispose que le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* sont responsables du financement de leurs propres dépenses²⁹. Les pouvoirs locaux remplissant pour l'essentiel des tâches et fonctions qui leur sont confiées par les autorités des *Länder*, ces derniers sont responsables de leur financement. La Fédération ne peut financer directement que les tâches dont elle est responsable en vertu de la Loi fondamentale.

²⁷ Il y a cependant des exceptions à cette règle. Au Schleswig-Holstein, par exemple, seuls les maires à plein temps sont élus au suffrage direct.

²⁸ En Rhénanie-Palatinat, Bade-Wurtemberg, Hesse et Rhénanie du Nord-Westphalie.

²⁹ Loi fondamentale, Art. 104a, Sect. (1).

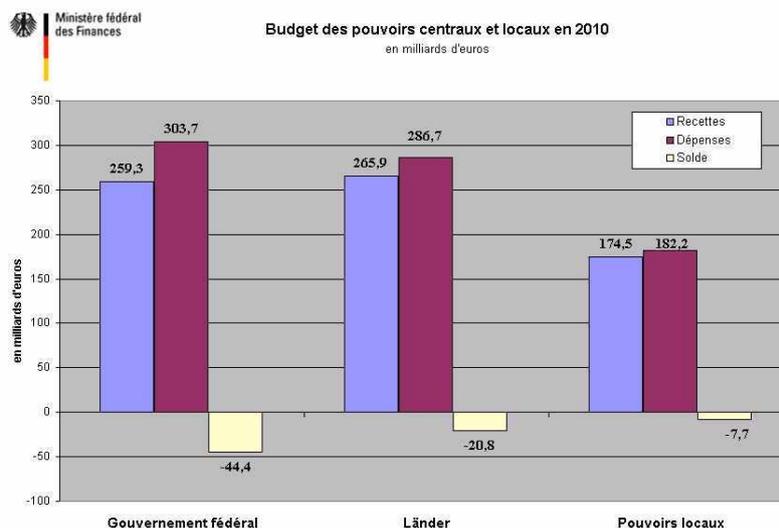
77. Les dispositions constitutionnelles et juridiques pertinentes, au niveau fédéral ou des *Länder*, ont pour objet de parvenir à une répartition claire des tâches et fonctions entre les divers niveaux de gouvernement et d'assurer des ressources financières suffisantes pour accomplir ces tâches. Le principe de base de partage de la charge consiste à établir un lien entre responsabilités administratives et financières à tous les niveaux de gouvernement. En 2006, une réforme du fédéralisme (*Föderalismusreform I*) a non seulement clarifié le système de partage des pouvoirs entre la Fédération et les *Länder*, mais a également tracé une délimitation plus marquée. Dans une deuxième phase, un autre amendement constitutionnel (*Föderalismusreform II*), entré en vigueur le 1^{er} août 2009, a modernisé les relations financières entre les deux niveaux *Länder* (*Finanzverfassungsreform*), déterminant également le domaine (étroit) dans lequel le gouvernement fédéral peut instaurer des incitations financières et soutenir les collectivités locales.

78. S'agissant de la réglementation de base du financement des collectivités locales au niveau du *Land*, chaque Constitution d'État reconnaît l'autonomie financière des collectivités locales. De plus, toutes les Constitutions des *Länder* énoncent le principe de connexité (*Konnexitätsprinzip*) afin de garantir qu'en cas de délégation de pouvoirs aux collectivités locales par l'autorité du *Land*, cette dernière est tenue de fournir simultanément les ressources nécessaires à leur exécution.

7.2. Budgets des collectivités locales

79. Les pouvoirs locaux contribuent pour une grande part aux dépenses publiques. En 2010, près d'un quart de toutes les dépenses publiques leur était imputable (voir graphique 1). Bien que le budget global des collectivités locales affiche un déficit de 7,7 milliards EUR (7,2 milliards EUR en 2009), ce chiffre est relativement plus faible que ceux de la Fédération et des *Länder*. Néanmoins, les taux de déficit des deux dernières années révèlent l'incidence de la crise financière mondiale actuelle, car le budget total des collectivités locales était positif entre 2006 et 2008³⁰. Ces effets négatifs se sont traduits par un endettement dangereux de certains pouvoirs locaux, notamment dans les régions déjà en proie à de graves problèmes économiques avant la crise.

Graphique 1.

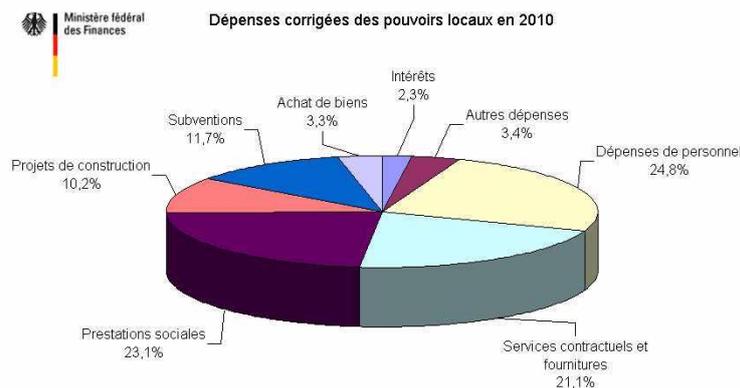


Source: Ministère fédéral des Finances.

80. Sous l'angle des dépenses, les budgets des collectivités locales sont divisés en dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement couvrent les coûts administratifs et opérationnels des pouvoirs locaux, y compris les coûts des prestations de services publics. Les dépenses d'investissement servent aux développements et investissements locaux. En théorie, les communes ont la possibilité (et parfois l'obligation) de transférer des fonds du budget de fonctionnement au budget d'investissement ; lorsque les recettes des investissements dépassent les dépenses d'investissement, le surplus peut être affecté à une réserve générale.

³⁰ Données fournies par l'Association allemande des villes et municipalités, voir également www.dstgb.de

Graphique 2.



Source: Ministère fédéral des Finances.

81. Sous l'angle technique, les budgets locaux sont ventilés en postes par services et sections, regroupés en lignes budgétaires fonctionnelles. Il convient de noter que depuis 2003, 13 *Länder* (tous sauf les villes-Etats) ont adopté une nouvelle législation introduisant un système de budgétisation à double entrée pour les communes au lieu du système traditionnel basé sur les recettes et voté au niveau du parlement des *Länder*. La nouvelle méthode est censée rendre la gestion financière des collectivités locales plus souple, appliquant une classification budgétaire par domaines de produits et axée sur une approche orientée vers les ressources.

82. Les pouvoirs locaux allemands ne peuvent se déclarer en faillite. Pour éviter que les communes ne fassent faillite ou ne soient surendettées, les autorités de supervision peuvent les enjoindre de prendre des mesures correctives afin de retrouver leur équilibre financier. Il convient de noter que dans les dernières années, certains *Länder* ont lancé des programmes de sauvetage financier pour leurs pouvoirs locaux, dont la plupart étaient gravement mis en danger par un sous-financement structurel dû au financement insuffisant des tâches déléguées.

7.3. Recettes locales

83. En Allemagne, conformément aux principes de la Charte, les pouvoirs locaux disposent de leurs propres recettes financières et leurs dépenses sont donc partiellement couvertes par les ressources locales.

7.3.1. Taxes locales et impôts partagés

84. La principale source de recettes locales provient de la fiscalité. Elle a représenté 36,6 % des recettes des collectivités locales en 2010³¹. Les impôts fédéraux et locaux et ceux des *Länder*, dans leur équilibre délicat fixé par la Loi fondamentale, sont censés couvrir les exigences financières de tous les niveaux de gouvernement. Dans l'approche allemande, l'accent est placé sur une allocation équilibrée des recettes fiscales entre les autorités fédérales, des *Länder* et des collectivités locales afin que les responsabilités respectives soient couvertes par des ressources adéquates. Les pouvoirs locaux peuvent disposer de ressources émanant de la fiscalité de la Fédération ou des *Länder* sous forme d'impôts partagés. La plupart des ressources des collectivités locales vient de ce type de revenus fiscaux.

85. Le principal poste de recette fiscale est la taxe professionnelle. Bien que régie par la Fédération, les pouvoirs locaux ont le pouvoir, dans les limites imposées par la législation du *Land* en matière de plafonnement des taux des impôts locaux, d'en fixer le taux sur leur propre territoire (*Hebesatzrecht*). Les pouvoirs locaux ont bénéficié à ce titre de 26,9 milliards d'euros l'année passée, ce qui représente 15,4 % de leurs recettes totales. Il est à noter que les communes sont tenues de transférer une partie

³¹ Il est à noter que la structure des recettes peut être sensiblement différente selon les *Länder*. A titre d'exemple, à Ludwigsburg, dans le Bade-Wurtemberg, où la délégation du Congrès a effectué une visite, la part de recettes fiscales s'élève à plus de 70% du total des recettes ; la seule taxe professionnelle représente 34,8% du budget total de la ville.

des recettes de la taxe professionnelle à la Fédération et à leur *Land* (répartition de la taxe professionnelle).

86. La Loi fondamentale prévoit qu'une quote-part du produit de l'impôt sur le revenu soit allouée aux communes. Les modalités de cette allocation sont établies par une loi fédérale qui peut décider que les communes fixeront les taux de perception de la part communale, ce qui n'a jamais été le cas à ce jour. La quote-part des collectivités locales dans le produit de l'impôt sur le revenu était de 13,2 % en 2010 et 15 % en 2011.

87. Depuis 1998, les communes perçoivent également une quote-part directe du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires (tel que défini par les *Länder*) selon une clé prenant en considération la situation locale et économique. Cette quote-part s'est élevée à 1,9 % en 2010 et à 2,2 % en 2011.

88. Les impôts locaux sont notamment la taxe foncière, la taxe sur les divertissements, la taxe sur les chiens et la taxe sur les résidences secondaires. D'un point de vue juridique, la taxe foncière est très similaire à la taxe professionnelle : les deux sont imposées par le pouvoir fédéral et les communes peuvent déterminer leur taux dans les limites définies par la législation du *Land*.

89. En fait, les « véritables » impôts locaux ne jouent pas un rôle important dans le financement des collectivités locales. Par « véritables » impôts locaux, nous entendons les impôts qui sont, dans les limites fixées par la loi, imposés par les pouvoirs locaux eux-mêmes, qui en fixent également le taux. En ce sens, les seuls véritables impôts locaux sont la taxe sur les chiens, la taxe sur les spectacles et quelques autres qui ne constituent qu'une faible part des recettes locales.

90. Par principe, les districts n'ont pas le pouvoir de lever des impôts et ne disposent pas de recettes fiscales directes. Les seules exceptions sont les taxes sur la chasse et la pêche³², qui sont sans réelle signification financière. Les *districts* sont financés par les contributions des communes de leur territoire et par des subventions centrales allouées par leur *Land* respectif.

7.3.2. Taxes et redevances

91. Les taxes et redevances sont payées par les entreprises et les citoyens locaux en leur qualité d'usagers de services publics locaux dispensés par les collectivités locales respectives. Certains services locaux sont conçus sur la base du principe de la couverture des frais, leurs taux étant ajustés aux coûts réels des services. Généralement, les services publics proposés volontairement par les communes entrent dans cette catégorie. Néanmoins, dans le cas de la plupart des types de services publics tels que les services sociaux, l'aide sociale, l'éducation, la culture ou le sport, ce principe ne prévaut pas.

92. Les contributions et redevances versées par les citoyens et les entreprises locales en tant qu'usagers des services publics ont représenté près de 10 % des recettes globales des collectivités locales en 2010.

7.3.3. Emprunts

93. Les pouvoirs locaux sont habilités à emprunter pour compléter leurs ressources financières si celles-ci s'avèrent insuffisantes. Ce droit est cependant limité par la législation budgétaire. En principe les communes peuvent emprunter uniquement aux fins de financer des investissements ou de combler temporairement leur manque de liquidités, et exclusivement si l'objet en question ne peut être financé autrement. L'emprunt nécessite toujours l'approbation de l'autorité de supervision, notamment lorsque l'administration locale participe à un programme de redressement financier financé par l'État. L'approbation a pour but de garantir que l'emprunt ne se traduise pas par un engagement excessif susceptible de mettre en danger l'équilibre financier des pouvoirs locaux. L'expérience montre que les collectivités locales préfèrent habituellement les banques d'épargne locales (principalement les agences locales des *Sparkassen*, *Girozentralen*). Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'emprunt des communes au cours de la dernière décennie (en milliards EUR) :

³² Néanmoins, dans certains *Länder*, les districts ne sont pas même autorisés à lever des taxes sur la chasse et la pêche.

Graphique 3.



7.3.4. Autres ressources locales

94. Les pouvoirs locaux, en fonction de leur taille, de leur potentiel économique, de leur patrimoine ou autres capacités locales, peuvent collecter d'autres revenus. A titre d'exemple, certaines communes sont en mesure de recourir à leur patrimoine pour percevoir des revenus de licences (par exemple en octroyant des concessions).

95. Les collectivités locales ont également le droit, dans les limites de la législation en vigueur dans les divers *Länder*, de percevoir des revenus d'autres activités économiques telles que l'exploitation d'entreprises ou la participation dans des entreprises de droit privé.

7.4. Dotation de l'État

96. Du fait de la responsabilité qui est la leur d'assurer un financement adéquat des pouvoirs locaux, les *Länder* allouent des dotations aux communes si les recettes de ces dernières s'avèrent insuffisantes pour remplir leurs fonctions obligatoires. En théorie, les transferts des *Länder* sont alloués en couverture de toutes les exigences financières si les ressources locales (recettes fiscales, taxes et redevances) sont insuffisantes. De ce point de vue, les dotations ont une fonction supplémentaire dans le financement des collectivités locales.

97. La forme et le montant des dotations de l'État sont déterminés par la législation des *Länder*. Les dotations de base peuvent être générales ou affectées. Les premières sont véritablement des subventions globales, dépensées librement par les collectivités locales, alors que les dotations affectées sont des remboursements, des aides au service de la dette et des subventions d'investissement, allouées à des buts précis.

98. La part des dotations de l'Etat dans le budget des collectivités locales s'est élevée à 35,7 % en 2010. Indubitablement, les subventions globales confèrent une bien plus grande liberté financière aux pouvoirs locaux, mais, dans le même temps, ce type de soutien central apparaît comme plus vulnérable, car il est difficile de le mettre en relation avec des besoins financiers particuliers.

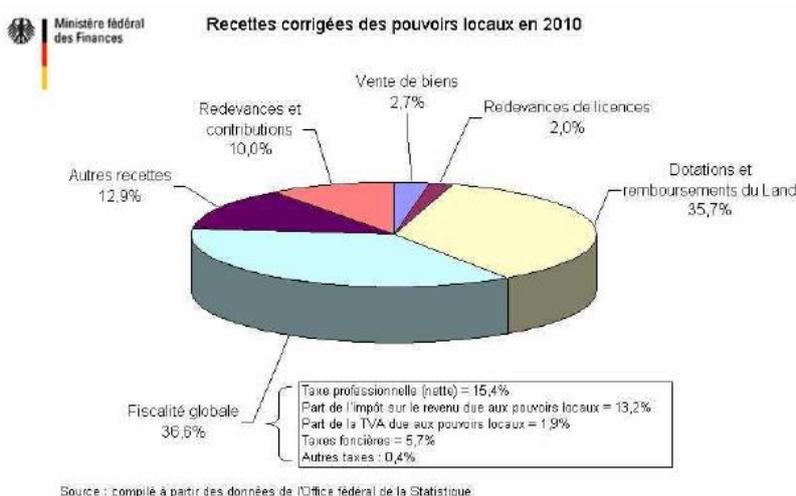
99. Les subventions spécifiques ou affectées sont allouées à des buts précis. Les communes sont parfois tenues de passer par un système de demande pour les obtenir. C'est généralement le cas pour des opérations de développement urbain ou d'autres programmes de développement. Dans ce cas, le gouvernement central détermine et publie annuellement les objectifs pertinents, à charge pour les pouvoirs locaux intéressés de soumettre une demande de soutien.

100. Bien qu'en théorie la Fédération soit tenue de financer les tâches dévolues par la législation fédérale aux pouvoirs locaux, depuis 2006, il lui est interdit de financer directement les tâches

transférées par la législation fédérale aux collectivités locales. Cependant, depuis l'amendement constitutionnel fédéral de 2009, certaines exceptions ont été relevées. La Fédération peut octroyer une aide financière pour des investissements particulièrement importants entrepris par les *Länder* ou des communes (et des confédérations de communes), à condition que ces investissements soient nécessaires pour parer à une perturbation de l'équilibre global de l'économie, compenser les inégalités de potentiel économique existant à l'intérieur du territoire fédéral ou promouvoir la croissance économique »³³. La législation fédérale soumise à l'approbation du *Bundesrat* ou par un accord administratif conclu en application de la loi de finances fédérale peut préciser les types d'investissements qu'il est possible de favoriser de cette manière. Par ailleurs, si la Fédération réalise dans certaines communes (et des confédérations de communes) des installations particulières entraînant directement pour ces communes (ou associations de communes) une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes, la Fédération accorde la compensation nécessaire.

101. Au cours des deux visites, la délégation du Congrès a noté que de l'expérience générale, les transferts financiers sont souvent insuffisants pour financer les tâches déléguées auxquelles ils sont affectés. Dans ces cas, contrairement à la fonction initiale des transferts centraux, il convient de recourir aux recettes locales pour compléter les dotations allouées par le gouvernement du *Land*. Si c'est effectivement le cas, cela signifie que le principe constitutionnel de connexité n'est pas pleinement respecté. En effet, les collectivités locales accomplissent leurs activités pour le compte du *Land* au moyen de leurs ressources propres (c'est-à-dire locales), alors que celles-ci devraient être affectées à une autre fonction et dépensées pour la prestation des services publics locaux.

Graphique 4.



7.5. Le système de péréquation

102. Les écarts régionaux et les différences en termes de potentiel financier et économique entre les divers *Länder* et pouvoirs locaux sont compensés par le système de péréquation financière. Du point de vue des collectivités locales, la péréquation financière peut avoir plusieurs dimensions. Il existe d'abord un système d'affectation de l'impôt global sur le revenu entre les différents niveaux de gouvernement, pour l'essentiel entre la Fédération et les *Länder*. Puis le total de la part de l'impôt sur le revenu allant aux *Länder* est distribué entre eux, compensant ainsi les différences de potentiel financier. Dans cet esprit, les *Länder* financièrement plus faibles perçoivent de la Fédération des dotations complémentaires. En dépit de ce qui précède, les recettes des collectivités locales sont prises en compte dans l'évaluation de la capacité financière des *Länder* car ces derniers sont tenus d'assurer à leurs communes des ressources financières suffisantes et appropriées. Puis la péréquation financière entre en action au sein des différents *Länder* afin de compenser les écarts importants dans la situation financière des pouvoirs locaux individuels.

103. L'un des objectifs principaux du système de péréquation financière des collectivités locales est de garantir à ces dernières un minimum de ressources, pour leur permettre d'accomplir leurs tâches, en tenant compte de leur capacité financière. Il convient par ailleurs de compenser les différences

³³ Art. 104b, Para. (1) de la Loi fondamentale

excessives entre ces pouvoirs locaux en termes de moyens financiers. C'est pourquoi, seuls les déséquilibres « naturels » ou structurels sont compensés par ce biais, et non ceux dont les pouvoirs locaux assument eux-mêmes la responsabilité. En résumé, la péréquation financière a plusieurs fonctions différentes, de nature fiscale, redistributive ou de soutien au sein des *Länder*.

104. Les sources de péréquation financière des collectivités locales sont, d'une part, les recettes fiscales des *Länder* et d'autre part, les dotations centrales qui leur sont allouées. Bien que la répartition des recettes fiscales entre le *Land* et ses pouvoirs locaux varie en fonction de la législation pertinente du *Land*, on estime à environ 20 % la part des recettes fiscales des *Länder* allouées aux collectivités locales, alors que le montant ou la proportion des transferts centraux dépend de la répartition des tâches et fonctions entre les *Länder* et leurs collectivités locales.

105. Sur le plan pratique, les *Länder* sont chargés de répartir les sources de péréquation financière entre leurs pouvoirs locaux en se fondant sur leur législation pertinente. L'allocation repose sur les besoins financiers des pouvoirs locaux, l'application d'une procédure standard et la prise en compte de la capacité financière de chaque commune. Dans ce mécanisme, un montant moyen de dépenses *per capita* est calculé pour évaluer les besoins financiers justifiés. Ce processus permet de prendre en compte les coûts moyens des tâches assumées et le nombre d'habitants. Dans certains cas, la pondération par nombre d'habitants est effectuée différemment, par exemple dans les trois villes-États (qui sont à la fois des municipalités et des *Länder* à part entière comme nous l'avons vu précédemment), ou, en général, dans les plus grandes communes qui assurent des services publics non seulement pour leurs propres résidents, mais aussi pour les habitants des alentours.

106. Il appartient également aux *Länder* d'aider les pouvoirs locaux endettés. Certains *Länder* ont mis en place un fonds central pour consolider les dettes des collectivités locales. Ainsi, dans la *Hesse*, le gouvernement du *Land* a créé un fonds auquel les pouvoirs locaux peuvent s'adresser pour sortir d'une situation financière difficile, à condition de prendre un certain nombre d'engagements en faveur d'une gestion économique prudente. Il est important de relever que la participation des communes dans ce processus est volontaire.

107. Bien que depuis 2006 la Fédération ne soit plus en mesure, nous l'avons vu ci-dessus, de transférer des tâches directement aux collectivités locales, elle a initié ces dernières années un programme fédéral pour promouvoir les investissements locaux en vertu des dispositions de la Loi fondamentale. C'est ainsi qu'a été lancé le *Konjunkturpaket I* pour soutenir les investissements d'infrastructure dans les communautés structurellement faibles, et le *Konjunkturpaket II* pour promouvoir d'autres types d'investissements dans les communes.

108. De même, la Fédération (avec les *Länder*) soutient le redressement économique de Berlin et de certains *Länder* de l'est du pays. Berlin, le Brandebourg, la Sarre, la Saxe-Anhalt et la Thuringe bénéficient de l'aide de la Fédération dans le cadre du programme *Solidarpakt II*, qui couvre la période 2011 à 2019 à hauteur de 800 millions d'Euros par an – soit un total de 7,2 milliards d'Euros pour l'ensemble du programme.

109. La nécessité de recourir à la solidarité nationale démontre que l'équilibre économique entre l'ancienne Allemagne de l'Est et les *Länder* de l'Ouest n'est pas encore atteint. Depuis la réunification du pays en 1990, l'un des plus grands défis auxquels l'Allemagne est confrontée tient aux importantes disparités régionales entre les nouveaux *Länder* de l'ex-RDA et ceux de l'ancienne *Bundesrepublik*. Depuis lors, tous les gouvernements fédéraux ont eu pour objectif de combler ces écarts en termes de niveau de revenu et de conditions de vie entre l'Est et l'Ouest. Le coût de l'intégration des *Länder* orientaux a été colossal durant les deux dernières décennies. Néanmoins, même si l'opération n'en est pas encore à son terme, ce long processus n'a pas été vain, ce que montrent les données comparatives des recettes moyennes *per capita* des collectivités locales des anciens *Länder* de l'Est et de ceux de l'Ouest.

110. La délégation du Congrès a entendu au cours de sa visite de certaines critiques concernant le système de péréquation financière, selon lesquelles certaines communes prospères, de taille moyenne ou grande, sont privées d'une part excessive de leurs ressources au nom de la solidarité, entraînant parfois un « sur-nivellement » des recettes. Il est évident que l'ampleur et la méthode de redistribution centrale des ressources, ou plus exactement la péréquation financière est une question difficile et sensible, mais dans les conditions définies par la Charte, ces décisions relèvent du pouvoir politique discrétionnaire des autorités publiques compétentes.

8. Relations et procédure de consultation entre autorités centrales et collectivités locales

111. Hormis le volet financier, la supervision administrative des pouvoirs locaux est un autre aspect essentiel des relations entre autorités centrales et collectivités locales. En Allemagne, les formes, procédures et instruments de supervision administrative sont régis par la législation de chaque *Land*. S'agissant des tâches et fonctions des collectivités locales, la supervision se limite au contrôle juridique des actions qu'elles entreprennent afin de garantir le respect des exigences légales. Le pouvoir de supervision est exercé par les organes régionaux du *Landrat* (pour les *kreisangehörigen Kommunen*), ou du gouvernement du *Land* (pour les *kreisfreie Städte* et les *Landkreise*). Dans certains *Länder*, des dispositions institutionnelles spéciales sont appliquées pour ce contrôle juridique. Ainsi, en Basse-Saxe ou en Saxe-Anhalt, le contrôle a été transféré aux districts.

112. Les instruments de contrôle juridique (tels que le droit de requérir des informations ou de suspendre une action illégale) sont les mêmes que dans les autres États membres du Conseil de l'Europe. Les actes de supervision les plus conséquents, par exemple la nomination d'un commissaire du gouvernement chargé d'agir au nom du conseil, ou encore la dissolution de l'organe représentatif, ne peuvent être appliqués qu'en dernier ressort, à défaut d'autre moyen de rétablir la légalité. Il est à noter que si les pouvoirs locaux ne conviennent pas de l'action de l'organe de supervision, ils peuvent engager un recours contre ce dernier devant un tribunal administratif.

113. La supervision prend une nature différente lorsqu'elle a trait à l'exécution des tâches déléguées. Les autorités du *Land* peuvent déterminer les modalités d'exercice de ces pouvoirs par l'administration locale et contrôler l'usage efficace des fonds transférés.

114. En particulier, les gouvernements respectifs des trois villes-États ne sont pas supervisés par un niveau de gouvernement supérieur de la même manière que les autres communes. La raison en est toute simple : le contrôle (administratif) juridique des pouvoirs locaux ne relève pas de l'autorité de la Fédération mais de celle des *Länder*, et ces villes-États sont elles-mêmes des *Länder* à part entière. C'est pourquoi le contrôle juridique de leurs actions est exercé par les Cours constitutionnelles de ces *Länder*.

115. La légalité de la gestion économique des pouvoirs locaux est contrôlée par les Cours des comptes des *Länder*, sauf pour certains d'entre eux (comme la Rhénanie du Nord-Westphalie ou le Bade-Wurtemberg), où cette tâche est assurée par des organes spécifiques.

Consultation

116. La procédure de consultation entre les autorités centrales et locales intervient par le biais des associations nationales de pouvoirs locaux. Trois associations nationales représentent les intérêts de diverses catégories de pouvoirs locaux : le *Deutscher Städtetag* (Union des grandes villes) et la *Städte- und Gemeindebund* (Association des villes et des communes) qui représentent les grandes villes et les communes, et le *Landkreistag* (Union des districts) qui représente les districts. Quasiment tous les pouvoirs locaux sont membres de ces associations sur une base volontaire. Les associations de collectivités locales sont organisées au niveau national et disposent de bureaux régionaux en charge de la coordination avec les autorités des *Länder*.

117. Certains droits participatifs des associations nationales de collectivités locales sont inscrits dans le Règlement du *Bundestag* et les règles de procédure du gouvernement fédéral. Le Règlement du *Bundestag* permet aux associations d'exprimer leur avis au sein de certains forums (comme les réunions de comité à huis clos³⁴ et les audiences publiques), tandis que les Règles de procédure communes des ministères fédéraux contiennent certaines règles sur la participation des associations nationales aux processus décisionnels gouvernementaux.

118. Néanmoins, les droits de participation des associations de collectivités locales sont absents de la procédure du *Bundesrat*, bien qu'il s'agisse d'un forum important pour la représentation des intérêts locaux et régionaux au niveau fédéral.

³⁴ Dans ce cas, les avis des associations de collectivités locales doivent figurer dans les rapports des comités.

9. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

119. Comme évoqué précédemment, le premier rapport de suivi sur l'Allemagne se limitait aux questions financières et n'abordait pas d'autres questions de démocratie locale et régionale dans le pays. Néanmoins, nous examinerons également – dans nos conclusions – la manière dont la Recommandation 64 (1999) sur la situation des finances locales en République fédérale d'Allemagne, approuvée par le Congrès le 12 juin 1999 sur la base de son premier rapport de suivi, a été mise en œuvre par les autorités fédérales et des *Länder*.

9.1. Principe et concept de l'autonomie locale (Articles 2 et 3)

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

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

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

120. L'Article 2 de la Charte impose aux pays signataires de reconnaître le principe de l'autonomie locale dans la législation interne. Le système juridique allemand reconnaît ce principe, et la Loi fondamentale fédérale tout comme les Constitutions des *Länder* contiennent des garanties constitutionnelles s'appliquant au statut administratif et juridique des pouvoirs locaux. Comme nous l'avons vu précédemment, l'Article 28 Section (2) d la Loi fondamentale prévoit le droit pour les collectivités locales de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Le droit d'auto-administration est également garanti, dans les limites de la loi, aux associations de communes. L'autonomie financière, y compris le droit des communes de disposer de leurs propres recettes fiscales, est également inscrite dans la Loi fondamentale.

121. Il est à noter que la reconnaissance constitutionnelle du principe d'autonomie locale dans un certain nombre de Constitutions des *Länder* est très proche de la Charte, faisant référence au droit de régler et de gérer les affaires régionales de façon autonome. Le pouvoir des collectivités locales peut être exercé dans le cadre juridique établi par la législation fédérale et des *Länder*, conformément à l'Article 3, para. 1 de la Charte.

122. Comme décrit au chapitre 3 du présent rapport, le statut constitutionnel et les droits fondamentaux des pouvoirs locaux sont reconnus à l'identique dans les Constitutions fédérale et des *Länder*. Les lois les plus pertinentes des *Länder* reprennent et précisent ce statut.

9.2. Portée de l'autonomie locale (Article 4)

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6	Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.
---	---

123. Comme évoqué au chapitre 3 de ce rapport, les pouvoirs locaux exercent par principe des responsabilités sur leur propre territoire. Bien que certaines tâches et fonctions soient réparties entre les divers niveaux de gouvernement, l'exigence posée par la Charte de compétences pleines et entières confiées aux collectivités locales est un principe nécessitant de leur laisser un certain pouvoir discrétionnaire, plutôt que d'appliquer une règle stricte excluant toute coopération avec les organisations administratives. Le principe de compétence générale (*Allzuständigkeit*) est pleinement conforme à la disposition concernée de la Charte. La prévalence de ce principe est renforcée par la liberté accordée aux collectivités locales d'entreprendre de leur propre initiative d'autres tâches au bénéfice de la population locale.

124. La Charte impose également que les collectivités locales jouissent de la liberté d'adapter l'exercice de leurs compétences aux conditions locales, même s'agissant des tâches déléguées. La délégation de tâches est pratiquée dans tous les *Länder*. Dans ces cas, la supervision centrale s'attache non seulement à la légalité mais aussi à l'efficacité de l'action des pouvoirs locaux. Cela étant, la bonne exécution de ces obligations suppose une forte coopération entre les autorités centrales et locales, accordant une certaine latitude à ces dernières. Le financement des tâches déléguées soulève certains problèmes, ayant été jugé à maintes reprises notoirement insuffisant par les maires, les représentants locaux et les responsables rencontrés lors de la visite. Mais le manque de moyens financiers ne concerne pas cet article de la Charte et nous cette question sera abordée ci-après (voir section 9.6.).

9.3. Protection des limites territoriales (Article 5)

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.
--

125. La Charte européenne impose que les limites territoriales des collectivités locales ne soient pas modifiées sans consultation préalable des communautés locales concernées, si possible par le biais d'un référendum lorsque les statuts le permettent.

126. Le droit administratif de divers *Länder* allemands rend possible la modification des limites territoriales des collectivités locales. L'ensemble du processus est régi par la loi et impose la participation des pouvoirs locaux concernés dans la procédure décisionnelle. Dans certains *Länder*, comme au Bade-Wurtemberg, au Brandebourg, en Saxe, en Saxe-Anhalt et Thuringe, tout changement de statut d'une commune suppose un référendum consultatif de la communauté locale avant la décision finale. Les droits des pouvoirs locaux sont protégés également par les Cours constitutionnelles des *Länder*. Les communes peuvent engager un recours contre cette procédure.

127. Les anciens *Länder* était composés de 8 513 collectivités en 1994, alors que les nouveaux *Länder* de l'ex-Allemagne de l'Est étaient formés de 6 295 communes. L'Allemagne réunifiée comptait ainsi plus de 15 000 collectivités locales individuelles au début des années 1990. Si dans les *Länder* de l'Ouest des progrès ont été enregistrés dans l'intégration plus poussée du système d'administration locale, les *Länder* de l'Est n'ont engagé que des réformes hésitantes dans ce domaine durant les années 1990. Depuis la première visite de suivi en 1999, les fusions de communes ont été plus ou moins utilisées selon les *Länder* (voir paragraphe 38). La délégation du Congrès n'a pas été informée de l'existence de contestations quant aux processus de fusion ou de toute autre modification des limites territoriales des collectivités locales.

9.4. Structures administratives (Article 6)

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales
--

- | | |
|---|--|
| 1 | Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. |
| 2 | Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. |

128. Les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. Apparemment, seule la loi peut restreindre cette autonomie organisationnelle, aux fins d'assurer le fonctionnement démocratique dans toutes les collectivités locales.

129. Les conditions de base et le cadre des structures internes des pouvoirs locaux sont régis par les lois locales des *Länder* respectifs. Ces lois se contentent de fixer les exigences générales, comme il est d'usage dans toute société démocratique. Cela signifie que les instances représentatives locales ne peuvent pas décider du type d'organe qu'elles créent ou du type d'agent qu'elle nomme, les questions fondamentales d'organisation et de recrutement étant régies par la loi. Néanmoins, dans ces cadres, les pouvoirs locaux individuels sont libres de façonner à leur guise leurs propres structures administratives (*Organisationshoheit*). A cet égard, ils peuvent fixer la structure de leurs organes, la répartition des tâches, la communication interne et la coopération entre eux. Les rapporteurs n'ont entendu aucune objection ou préoccupation sur cette question.

9.5. Exercice des responsabilités et contrôle gouvernemental (Articles 7 et 8)

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

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

130. Les pouvoirs locaux exercent différents types de responsabilités et devoirs et sont libres d'en choisir les modalités d'exécution. S'agissant des affaires publiques locales, qui sont les principales fonctions obligatoires des collectivités locales (*Pflichtaufgaben*), les communes décident librement de les assumer ou non et, le cas échéant, de quelle manière. tandis que dans le cas des tâches volontaires (*freiwillige Aufgaben*), les pouvoirs locaux jouissent du pouvoir discrétionnaire le plus vaste. Le pouvoir local est le plus restreint dans l'exécution de tâches déléguées (*vom Staat zugewiesene Aufgaben*), car dans ce cas, la collectivité locale agit au nom du gouvernement central, dans le respect de ses instructions et sous son contrôle.

131. Ces types de tâches et de fonctions des collectivités locales sont relativement courants dans les États membres du Conseil de l'Europe. La pratique de la dévolution de tâches et de fonctions du gouvernement central aux pouvoirs locaux, sous le contrôle rigoureux du premier, n'est pas incompatible avec les principes de la Charte, à condition que le gouvernement central procède simultanément à une compensation financière adéquate.

132. Aux termes de la Charte, tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi, et ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité. Qui plus est, le contrôle central doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

133. Les rapporteurs sont d'avis que toutes ces conditions prévalent en Allemagne.

9.6. Ressources financières (Article 9)

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

134. Du fait de la crise économique et financière mondiale, les problèmes de financement constituent à ce jour l'aspect le plus crucial du système d'administration locale dans la quasi-totalité des États membres. L'Allemagne se trouve elle aussi dans ce cas. Au cours de la visite, le système de financement des collectivités locales a fait l'objet de vives critiques de la part de certains maires et conseillers. Comme l'un d'eux l'affirmait, le système en place sape la stabilité financière des communes. Certains ont également déclaré que les tendances actuelles en matière de finances locales ne sont pas soutenables.

135. La délégation du Congrès a pris conscience du danger que représente l'endettement pour un certain nombre de communes. Bien que le déficit de l'ensemble du secteur des collectivités locales soit inférieur à celui des autres niveaux de gouvernement, il semble vital de mettre un terme à la tendance au gonflement de la dette. La crise économique et financière mondiale a contribué naturellement à ce processus, réduisant non seulement l'assiette des recettes fiscales locales, mais également les ressources d'investissement des pouvoirs locaux. Le coût social de la dépression économique a augmenté la charge financière pesant sur les collectivités locales, le coût croissant du chômage et des services sociaux venant grever les budgets locaux. Si ces problèmes, du fait des grandes disparités régionales, ont affecté les pouvoirs locaux de manière différente, un nombre grandissant de communes connaît aujourd'hui une situation financière périlleuse.

136. Le rapport de 1999 du Congrès avait déjà mentionné des problèmes et des difficultés similaires. Il serait donc intéressant de voir quels types de recommandations ont été adoptés sur la base de ce rapport et comment ces propositions ont été suivies d'effet et mises en œuvre.

137. En relation avec l'Article 9 para. 1 de la Charte, le Congrès avait recommandé aux autorités fédérales allemandes d'envisager une réforme de la fiscalité locale dans un double but : d'une part, le rétablissement d'une forte fiscalité locale en application de l'article 28, alinéa 2 de la Constitution, renforçant en particulier les impôts locaux qui préservent la faculté des pouvoirs locaux de fixer le taux d'imposition et, d'autre part, une révision des dispositions de transferts des ressources pour les dépenses obligatoires des pouvoirs locaux liées à la mise en œuvre de lois fédérales et des *Länder*. De plus, le Congrès avait encouragé une extension de la contribution financière du gouvernement fédéral afin de renforcer les finances locales. Il avait été suggéré d'examiner l'introduction éventuelle du principe de connexité au niveau fédéral, ainsi qu'un mécanisme pour évaluer les coûts réels liés à la mise en place de la législation fédérale au niveau local. Les autorités allemandes avaient été invitées à considérer la possibilité d'une participation financière de la Fédération pour les prestations

sociales qui exigent une harmonisation sur tout le territoire, les pouvoirs locaux et les *Länder* ne prenant en charge que les prestations complémentaires locales ou régionales.

138. S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, les autorités allemandes ont choisi un autre moyen de renforcer la capacité financière des collectivités locales, grâce à deux réformes des relations Fédération-Land, introduites en 2006 et 2009. Ces changements n'ont pas établi de nouveaux impôts locaux au sens strict du terme, dont les conseils locaux auraient pu fixer le taux. Au contraire, l'orientation principale de ces mesures a été de stabiliser ou d'augmenter la part des pouvoirs locaux dans les recettes fiscales, imposées à la fois au niveau fédéral et des *Länder*. En fait, cette mesure ne va pas à l'encontre de la recommandation formulée par le Congrès, car dans le cas des taxes professionnelle et foncière les pouvoirs locaux ont, dans les limites de la législation fédérale, le pouvoir de fixer le taux d'imposition (*Hebesatzrecht*). De même, le rôle direct de la Fédération dans les finances des collectivités locales n'a pas été renforcé, il a au contraire été affaibli. Comme évoqué précédemment, depuis l'amendement constitutionnel de 2006, la Fédération n'a plus le pouvoir de transférer des tâches obligatoires directement aux pouvoirs locaux ou de les financer.

139. Le Congrès avait également recommandé la mise en place d'une Commission institutionnelle réunissant des représentants du *Bundestag* et du *Bundesrat* avec les représentants des communes, des villes et des Landkreise, chargée de faire le point de la situation financière des collectivités locales et de proposer de nouvelles mesures d'amélioration, et d'évaluer en permanence cette situation. Le Congrès avait par ailleurs préconisé que cette Commission institutionnelle examine la possibilité d'introduire le principe de connexité également au niveau fédéral ainsi qu'un mécanisme d'évaluation des coûts effectifs causés par la mise en œuvre des lois fédérales au niveau local.

140. Conformément à cette recommandation, en 2010, le gouvernement fédéral a créé la Commission des finances municipales chargée d'élaborer des propositions de restructuration des finances des collectivités locales. Composée de représentants des autorités fédérales et des *Länder* et des associations nationales des collectivités locales, elle a consacré la plus grande part de son activité à la rationalisation des tâches et pouvoirs des collectivités locales, au réexamen des « normes » pertinentes, à la révision du rôle et de la position des intérêts des collectivités locales dans le processus législatif, et au remplacement de la taxe professionnelle dans les budgets locaux. Si la Commission a été en mesure de formuler des propositions dans les deux premiers domaines³⁵, aucun accord n'avait pu être trouvé quant à la taxe professionnelle au moment où elle a cessé ses activités en juin 2011.

141. La proposition d'abolir la taxe professionnelle a été initiée par le gouvernement fédéral. Le principal argument en faveur de cette abolition était la nécessité de stimuler l'économie afin de promouvoir la relance économique. Par ailleurs, il a été avancé que les recettes tirées de la taxe professionnelles étaient trop sensibles aux tendances économiques à court terme, ce qui, durant une récession, peut mettre en danger l'équilibre financier des pouvoirs locaux. La délégation du Congrès a noté que contrairement aux hauts représentants de la Fédération, les dirigeants et responsables politiques locaux que les rapporteurs ont rencontrés au cours de la visite rejetaient tous le projet du gouvernement fédéral d'abolir la taxe professionnelle. Ils étaient d'avis que les autres taxes proposées en remplacement fourniraient aux municipalités des recettes moindres et déplaceraient la charge, jusque là portée par secteur économique, sur les citoyens locaux. La taxe professionnelle est un lien important entre les communes et les entreprises locales, offrant aux collectivités locales des moyens et des instruments pour encourager les investissements locaux. Cela signifie que jusqu'en 2014, c'est à dire le terme du mandat actuel du Parlement fédéral, aucun changement n'est à attendre dans ce domaine.

142. La recommandation du Congrès relative à la reconnaissance du principe de connexité dans le financement des tâches transférées n'a pas été suivie d'effet, bien au contraire. Depuis la réforme fédérale de 2006, l'État fédéral n'a pas été autorisé à confier directement des tâches aux pouvoirs locaux. Néanmoins, le principe de suffisance dans les finances des collectivités locales est l'une des lignes directrices de la péréquation financière dans l'ensemble du pays.

143. En relation avec l'Article 9 para. 2, il a été recommandé à tous les *Länder* d'introduire dans leur Constitution des dispositions sur le principe de connexité, qui n'était inscrit que dans les Constitutions

³⁵ A titre d'exemple, la Commission a émis plus de 200 propositions de modification de la législation pertinente conférant des tâches obligatoires aux pouvoirs locaux, et suite aux négociations, le volet « dépenses » des collectivités sera sensiblement réduit jusqu'en 2014 du fait de la prise en charge par le gouvernement fédéral du coût des retraites de base.

de certains d'entre eux³⁶. Le but était de rendre explicites les dispositions en matière de compensation « correspondante » ou « adéquate » pour les nouvelles tâches dévolues aux pouvoirs locaux. Dans le même temps, le Congrès a souligné que la mise en place du principe de connexité ne devrait pas conduire à une diminution des transferts de péréquation financière des communes plus faibles.

144. Cette recommandation a été pleinement acceptée et mise en œuvre en tant que principe de connexité destiné à couvrir le coût des tâches déléguées par les autorités des *Länder* aux pouvoirs locaux. Les Constitutions des *Länder* garantissent désormais aux collectivités locales l'obtention de moyens financiers suffisants simultanément à la délégation des tâches et fonctions ou sans délai³⁷. Néanmoins, la mise en œuvre pratique de ce principe a été critiquée par certains des interlocuteurs rencontrés par la délégation, qui se plaignaient qu'en dépit de cette garantie constitutionnelle, les tâches obligatoires additionnelles sont régulièrement transférées aux communes sans contrepartie financière suffisante. Parmi les exemples récents de cette lacune, on peut citer le financement de l'entretien des crèches pour les enfants de moins de trois ans, ou encore le projet du gouvernement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie de proposer aux personnes dans le besoin des « tickets sociaux » pour les transports publics, dont la pérennité est financièrement incertaine. Les rapporteurs sont d'avis que si le principe de connexité a bien été établi dans les Constitutions des *Länder*, comme le recommandait le Congrès en 1999, des garanties de sa mise en œuvre effective n'ont pas été mises en place dans les *Länder*³⁸, mis à part çà ou là quelques dispositions réglementaires dans certains d'entre eux. Dans de telles circonstances, ce principe risque fort de rester lettre morte, sans effet réel sur l'équilibre financier des pouvoirs locaux³⁹. Ainsi, le principe ne peut empêcher le gouvernement central de transférer des charges financières nationales aux pouvoirs locaux.

145. En référence à l'Article 9 para. 3, le Congrès avait recommandé aux autorités fédérales et des *Länder* de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales, et proposé plusieurs manières d'y parvenir : d'abord, en évitant toute autre atteinte au droit des communes de fixer les taux de leurs propres impôts, en particulier s'agissant des propositions de réforme de la taxe professionnelle qui pourrait être remplacée par des parts de la TVA ; deuxièmement, en rétablissant là où leur nombre a été fortement réduit, les petits impôts locaux sur le train de vie ; troisièmement en introduisant comme l'article 106, alinéa 5 de la Constitution fédérale le permet, la possibilité pour les pouvoirs locaux de fixer des centimes additionnels de l'impôt sur le revenu et enfin en rendant possible par une modification de la Constitution fédérale l'introduction d'un impôt local au profit des Landkreise de manière à lever la réserve exprimée par l'Allemagne au moment de la ratification en ce qui les concerne sur l'article 9, alinéa 3 de la Charte.

146. Toutes ces recommandations ont été émises en vue de renforcer la capacité financière et l'autonomie des collectivités locales. La redistribution des recettes fiscales entre les niveaux de gouvernement n'a que peu changé au cours des dernières années.

147. Conformément à la Charte, les ressources des pouvoirs locaux doivent être suffisamment diversifiées pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. Le but manifeste de ce principe n'est pas seulement de permettre aux collectivités locales de couvrir les coûts croissants des prestations de service public, mais également de leur conférer une certaine marge de manœuvre. Il est inutile de dire que la crise économique et financière mondiale qui a démarré en 2008 a affecté les finances locales de manière négative. C'était l'une des raisons de la mise en place d'une commission chargée de formuler des propositions de restructuration des finances des collectivités locales avec la participation du gouvernement fédéral et de toutes les parties intéressées.

148. S'agissant de l'Article 9 para. 7, la Recommandation 64 proposait que les *Länder* qui pratiquent la politique des fonds spéciaux en nombre excessif les transforment, du moins pour une partie d'entre eux, en dotations globales d'investissements attribués aux collectivités locales. Cette recommandation

³⁶ Il s'agissait des Constitutions des *Länder* de Bade-Wurtemberg, Brandebourg, Schleswig-Holstein et Thuringe.

³⁷ Les dispositions pertinentes introduites dans les Constitutions des *Länder* sont : l'Art. 83, Sect. 3 en Bavière, l'Art. 102, 131-133 à Brême, l'Art. 137, Sect. 4 en Hesse, l'Art. 72, Sect. 3 en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, l'Art. 57, Sect. 4 en Basse Saxe, l'Art. 78, Sect. 3 en Rhénanie du Nord-Westphalie, l'Art. 49, Sect. 5 en Rhénanie-Palatinat, l'Art. 120, Sect. 1 en Sarre, l'Art. 85, Sect. 1 en Saxe, et l'Art. 87, Sect. 3 en Saxe-Anhalt.

³⁸ A l'exception du Land de Hesse, où une commission spéciale a été créée pour évaluer les coûts effectifs des tâches transférées. La Commission est présidée par le Chef de la Cour des comptes de l'Etat, et composée de représentants de ministères et d'associations de collectivités locales.

³⁹ Une autre conséquence défavorable peut être le dépôt de recours des autorités locales devant les cours constitutionnelles des *Länder*, de tels recours n'étant pas la meilleure solution pour ce type de problèmes.

n'a pas été suivie ; la part totale des dotations globales n'a pas changé significativement. A l'inverse, la tendance contraire a toutes les chances de prendre encore de l'ampleur, car de nos jours les gouvernements des *Länder* semblent plus favorables à l'octroi de ressources additionnelles sous forme de subventions spéciales ou dédiées aux communes.

149. En relation avec l'Article 9 para. 8 de la Charte, la Recommandation 64 conseillait aux autorités fédérales et des *Länder* d'assouplir le plafonnement des limites d'emprunts, notamment en cette période de crise des finances locales à laquelle sont confrontées de nombreuses collectivités locales allemandes. Paradoxalement, la situation financière générale s'étant aggravée au cours des dernières années, l'importance de la diminution et limitation des emprunts et de la mise en place d'un plafond d'endettement (*Schuldungsbremse*) n'a fait que croître. L'émergence de fonds de gestion de la dette dans certains *Länder*⁴⁰ peut offrir une aide financière effective à certaines collectivités locales et est une étape dans la bonne direction, dans la mesure où elle ne met pas en danger l'autonomie financière ultime des pouvoirs locaux.

9.7. Le droit d'association des collectivités locales et la protection légale de l'autonomie locale (Article 10 et 11)

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

150. La Charte impose aux pays signataires de faire en sorte que les collectivités locales aient le droit de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Selon cette exigence, chaque Etat doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. Conformément à ce principe, la Loi fondamentale fédérale allemande énonce que « les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi », ce qui reprend sensiblement la règle de la Charte.

151. Sur un plan général, l'avis des associations de collectivités locales est écouté tant au niveau fédéral que des *Länder* dans les décisions prises par les législateurs. Les représentants des associations ont reconnu que ce type de consultation sur des questions clés touchant les intérêts des collectivités locales est une pratique courante. Plus particulièrement, ces procédures sont moins formalisées et les droits de participation des associations de collectivités locales ne sont pas inscrits dans les règlements du *Bundesrat* et des législations des *Länder*.

152. La délégation du Congrès a recueilli certaines critiques relatives aux procédures législatives, qui ne prévoient que des modalités mal réfléchies de participation des organes représentatifs des intérêts locaux. Au sens strict, les associations de collectivités locales ne disposent quasiment d'aucun droit de participation institutionnalisé dans le processus législatif ; la plupart du temps elles expriment leur avis sur une base coutumière. Seuls dans certains *Länder* les associations de collectivités locales font officiellement partie du processus législatif. A titre d'exemple, la Constitution de Basse-Saxe prévoit qu'elles ont le droit d'être entendues avant toute réglementation, par la loi ou une ordonnance, concernant les districts et les communes⁴¹. L'idée de mettre en place une chambre spéciale

⁴⁰ Dans le Land de Hesse, par exemple, un fonds spécial de sauvetage de 3 milliards d'euros a été mis en place pour aider financièrement les collectivités locales à préserver leur équilibre financier et surmonter les problèmes de liquidités. Les pouvoirs locaux peuvent adhérer à ce programme, à compter de 2012, sur une base volontaire.

⁴¹ Art. 57, Para. 6. de la Constitution de Basse Saxe ou Art. 97. para. 4. de la Constitution du Brandebourg. Parfois, ces droits sont reconnus par la loi (comme en Hesse) ou dans le Règlement du parlement du Land (Brandebourg).

(*Kommunalkammer*) en parallèle de l'assemblée législative du *Land*, qui pourrait être un forum de représentation des intérêts des communes, a été discutée mais aucun *Land* n'a encore décidé de la création d'un tel organe.

153. La législation fédérale est généralement considérée comme l'arène principale pour la défense des intérêts des collectivités locales, et les *Länder* semblent revendiquer leur rôle de représentation des collectivités face au gouvernement fédéral. Cependant, les questions essentielles sont discutées et décidées par les gouvernements des *Länder* respectifs, toute consultation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux devant intervenir à ce niveau.

154. Les pouvoirs locaux doivent également disposer d'un droit à protection légale de leurs droits et autonomie légalement et constitutionnellement reconnus. A cette fin, ils devraient disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

155. Ce droit est principalement matérialisé par le recours constitutionnel, qui permet aux collectivités locales de se tourner vers la Cour constitutionnelle du *Land* pour demander l'abrogation d'une loi ou d'une réglementation statutaire de l'État violant leurs droits légaux ou constitutionnels. La délégation du Congrès a eu l'occasion de vérifier que cette pratique est courante au sein des Cours constitutionnelles du Bade-Wurtemberg et du Brandebourg et que les communes n'hésitent pas à user de cet instrument. Apparemment, les pouvoirs locaux ont recours aux Cours constitutionnelles au niveau du *Land* dans deux types de controverses constitutionnelles : ils introduisent parfois un recours concernant des changements des limites territoriales des communes et, plus récemment et fréquemment, concernant les finances locales.

9.8. Engagements – Réserves formulées par les États (Article 12)

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

156. Comme évoqué précédemment, l'Allemagne a fait deux déclarations sur la portée de la Charte dans le pays. Elles ont fait l'objet de deux lettres adressées par le Représentant permanent de l'Allemagne, en date du 17 mai 1988, et communiquées au Conseil de l'Europe au moment du dépôt de l'instrument de ratification. Selon ces déclarations, l'Article 9, paragraphe 3 de la Charte ne s'applique pas aux *Verbandsgemeinden* et aux *Kreise* en Rhénanie-Palatinat, et ce même article ne sera pas appliqué aux *Kreise* dans l'ensemble des autres *Länder*. Selon les autorités allemandes, ces réserves sont motivées par le fait que la Loi fondamentale fédérale ne reconnaît le droit à l'autonomie financière (y compris la capacité à fixer le taux des impôts locaux) qu'aux communes⁴². La délégation du Congrès a été informée que le retrait ou la modification de ces déclarations n'étaient pas à l'ordre du jour politique en Allemagne.

⁴² « La garantie de l'auto-administration englobe également les bases de l'autonomie financière ; ces bases comprennent une ressource fiscale revenant aux communes, qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes peuvent fixer le taux de perception » Loi fondamentale, Art. 28, Para. 2.

157. Il convient de noter que les autorités allemandes ont indiqué, s'agissant de la nature juridique de ces déclarations, qu'il ne s'agissait pas de réserves au sens strict du terme, mais simplement d'une restriction du champ d'application de la Charte. Cela étant, en dépit du flou quant à la distinction entre les deux concepts, les rapporteurs rappellent que la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 définit sans ambiguïté le concept de réserve, déclarant que « l'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quelle que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ».

158. L'Allemagne n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE No. 207), car selon l'interprétation allemande de ce protocole, l'établissement de procédures d'accès aux documents publics détenus par les collectivités locales⁴³ nécessite une loi spéciale qui fait défaut dans deux *Länder* (la Bavière et la Basse Saxe).

10. Conclusions et propositions

159. Suite à l'analyse des informations, données et avis personnels collectés lors des visites, et l'analyse article par article de la mise en œuvre de la Charte, les rapporteurs ont conclu que l'Allemagne satisfait aux exigences de la Charte. La délégation a estimé que l'Allemagne avait enregistré des progrès considérables en se conformant aux recommandations formulées par le Congrès après son suivi des finances des collectivités locales en 1999.

160. Il est intéressant de noter que le premier rapport de suivi de 1999 avait jugé la situation financière des collectivités locales « critique » et qu'il convenait de leur donner une marge de manœuvre financière suffisante pour qu'elles puissent assumer leurs tâches au plan local. Depuis lors, la situation s'est encore aggravée. La tendance économique négative justifie sans conteste la discussion de longue date sur la transformation des finances des collectivités locales. C'est également la principale raison de la création d'une commission chargée de réexaminer l'ensemble du système de financement des collectivités locales et de la proposition de la Fédération de supprimer la taxe professionnelle. Dans de telles conditions, il est pour le moins important de préserver l'autonomie financière locale de façon à ce que les collectivités puissent percevoir des recettes de la fiscalité locale. Le principe normalisé qui veut que les collectivités locales aient le droit de tirer des revenus de la fiscalité locale et d'influer sur la fiscalité devrait être maintenu même si les objectifs et buts appropriés supposent une gestion économique et financière prudente à tous les niveaux de gouvernement. En d'autres termes, même la nécessité d'une relance économique ou la gestion de la dette ne peuvent justifier que les collectivités locales soient privées de leur autonomie financière ou des moyens financiers suffisants leur laissant une certaine latitude dans la façon d'employer ces ressources.

161. La délégation du Congrès reconnaît l'importance des efforts déployés par certains *Länder* pour mettre en place des fonds spéciaux et lancer des programmes spécifiques destinés à aider les collectivités locales dans le besoin à régler leurs problèmes de liquidités et à prévenir un gonflement de la dette. Mais les rapporteurs soulignent que les conditions de participation à ces mécanismes d'assistance ne devraient pas remplacer les relations normales entre gouvernements des *Länder* ou abolir l'autonomie financière des pouvoirs locaux concernés.

162. La délégation suggère aux autorités allemandes de mettre au point et d'établir les normes et les critères de connexité dans le financement des pouvoirs locaux assurant la transparence de l'ensemble des processus de calcul financier et de planification. Ceci revient à renforcer le cadre de ce principe par de véritables mécanismes de planification tenant compte des intérêts des collectivités locales. Bien que ce principe ait été intégré dans toutes les Constitutions des *Länder* depuis la première visite de suivi, un seul des *Länder* a véritablement pris en considération ces garanties pratiques (Hesse). Le principe de connexité devrait devenir une institution viable dans le financement de l'autonomie locale, offrant une méthodologie de calcul des coûts réels des tâches transférées. L'objectif fondamental devrait être la transparence et la prédictibilité de la globalité du processus pour les pouvoirs locaux qui en supportent la charge.

⁴³ Voir Art. 2, Sect. 2, point ii) b) du Protocole additionnel.

163. Après avoir entendu les différents avis sur les mécanismes existants de consultation entre les divers niveaux de gouvernement et l'actuel système de représentation des intérêts des collectivités locales, la délégation propose aux autorités allemandes de renforcer et d'institutionnaliser les droits de participation des associations nationales de pouvoirs locaux tant au niveau des *Länder* que de la Fédération. En dépit de la reconnaissance officielle du mode de consultation de ces associations dans les règles de procédure du gouvernement fédéral et du *Bundestag*, il serait souhaitable de les institutionnaliser également dans les règlements du *Bundesrat* et des parlements des *Länder*. La voix des associations de collectivités locales peut également être entendue par d'autres biais⁴⁴. Un processus intégré d'évaluation des besoins financiers des collectivités locales, ou du coût des fonctions transférées pourrait s'avérer utile, même en situation de pression financière, afin d'éviter des controverses constitutionnelles ou juridiques ultérieures. De même, il est également souhaitable que les collectivités locales soient associées aux décisions prises au niveau national concernant l'Union européenne.

164. Les rapporteurs proposent que les autorités des *Länder* envisagent l'extension du droit des districts de lever directement des impôts au-delà des insignifiantes taxes de district actuelles, en veillant dans le même temps à ce que les impôts en question ne soient pas levés au détriment des communes faisant partie des districts ou en empiétant sur leur revenu fiscal. L'absence de ce pouvoir est la principale raison pour laquelle l'Allemagne maintient les explications formulées en 1988 à propos de la non application de l'Article 9, para. 3 de la Charte. Les rapporteurs ont été informés que le gouvernement fédéral avait précédemment formulé une proposition octroyant un droit plus large de lever directement des impôts aux districts, mais ni les *Länder*, ni les associations nationales de collectivités locales n'ont soutenu cette initiative. Néanmoins, les rapporteurs souhaitent souligner l'approche du Congrès, qui consiste à étendre le champ d'application de la Charte à toutes les entités jouissant d'une légitimité politique directe. Dans le cadre théorique de la Charte, le potentiel réel des collectivités locales et régionales de lever des taxes et de percevoir des recettes fiscales locales est un préalable indispensable à l'autonomie.

165. Les rapporteurs recommandent également à l'Allemagne de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. La mise en œuvre des dispositions de ce protocole additionnel peut demander aux Etats signataires de prendre les mesures et dispositions nécessaires, y compris de promulguer la réglementation statutaire adéquate.

⁴⁴ La délégation se félicite que la Commission des finances des communes ait adopté en 2011 des propositions visant à accroître la participation des associations nationales de pouvoirs locaux pour toutes les questions où leurs intérêts sont en jeu.

Annexe 1 – Programme de la 1^{ère} partie de la visite de suivi du Congrès en Allemagne (27-29 juin 2011)

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN ALLEMAGNE
1^{ère} partie - 27-29 juin 2011**

Rapporteurs :

Mme Britt-Marie LÖVGREN	Co-rapporteur sur la démocratie locale Membre de la Commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁴⁵ Conseillère municipale d'Umea (Suède)
M. Ignacio SANCHEZ AMOR	Co-rapporteur sur la démocratie régionale Membre de la Commission de suivi du Congrès Chambre des régions, SOC Membre de l'Assemblée d'Estrémadure (Espagne)

Expert :

Prof. Zoltan SZENTE	Consultant (Hongrie) Membre du Groupe d'Experts indépendants (GEI) du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
---------------------	--

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la Commission de suivi
--------------------	---

Dimanche, 26 juin 2011

Rencontre avec les membres de la Délégation allemande auprès du Congrès :
M. Günther KRUG, Président de la Délégation allemande et Vice-président du Congrès
Mme Birgit COLLIN-LANGEN, Membre de la Délégation allemande
M. Joachim WAGNER, Affaires européennes

Lundi, 27 juin 2011

Rencontre avec les membres des associations de pouvoirs locaux et régionaux
M. Stephan ARTICUS, Secrétaire général, Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Conseil des Communes et régions d'Europe – Section allemande) et Deutscher Städtetag (Association allemande des Villes)
Dr. Hans Günter HENNEKE, Secrétaire général, Deutscher Landkreistag (Association des Districts allemands)
Dr. Gerd LANDSBERG, Secrétaire général, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Association allemande des villes et communes)

Mme Angelika GRAF (SPD) et **M. Christoph STRÄSSER** (SPD), Membres de la Commission des droits de l'Homme et de l'aide humanitaire
Mme Birgid REINEMUND (FDP), Membre de la Sous-commission des pouvoirs locaux du Parlement allemand

⁴⁵GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès

Dr. Ole SCHRÖDER (CDU), Secrétaire d'Etat parlementaire auprès du Ministère fédéral de l'Intérieur
Mme Beate LOHMANN, Chef du Service O "Modernisation administrative, organisation administrative"

Dr. Tanja LAIER, Unité O 2, Amélioration de la réglementation, réduction de la bureaucratie; modèle de coût standard, Loi sur l'e-gouvernement, affaires municipales

M. Gottfried KONZENDORF, Unité O

M. Hartmut KOSCHYK (CSU), Secrétaire d'Etat parlementaire auprès du Ministère fédéral des Finances Accompagné par **Dr. BLEY**, Directeur général des Services, et **M. THIES**, Responsable de Division

M. Ulrich FREISE, Secrétaire d'Etat du Service de l'intérieur et des sports du Sénat de Berlin (représentant M. Wowereit)

Mme Christina EMMRICH, Maire de Lichtenberg (arrondissement de Berlin)

M. Alexander SCHNURBUSCH, Chef du Secrétariat berlinois de la Conférence des Ministres allemands des affaires européennes

Mardi, 28 juin 2011

M. Bernd SCHEELEN (SPD), Président de la Sous-commission des pouvoirs locaux du Parlement allemand et son assistant **Philipp RITSCHER**

M. Axel TROOST (Die Linke), et ses assistants **Patrick WAHL** et **Sandra SCHUSTER**

Sénat de Berlin – Rencontre avec :

M. Günter PIENING (SPD), Délégué du Sénat de Berlin à l'intégration et à l'immigration

Mme Kerstin LIEBICH (Die Linke), Secrétaire d'Etat à l'intégration, à l'emploi et aux affaires sociales

Professeur Hans-Peter BULL (Université de Hambourg), Spécialiste des questions relatives aux pouvoirs locaux en Allemagne

Dr Bernd SCHUBERT, Ombudsman pour le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale

M. Wolfgang SCHLOH, Ombudsman Adjoint pour le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale

Mercredi, 29 juin 2011

Visite à Potsdam - Rencontres avec :

M. Gunter FRITSCH (SPD), Président du Parlement régional du Land de Brandebourg

M. Thomas DOMRES (Die Linke), Bureau des pétitions du Parlement régional

M. Rüdiger POSTIER, Président de la Cour Constitutionnelle du Land de Brandebourg

Mme Kathleen HEINRICH-REICHOW et **Mme Andrea KRETSCHMANN**,

Assistants de recherche auprès de la Cour Constitutionnelle du Land de Brandebourg

Visite à Francfort-sur-l'Oder – Rencontre avec :

Dr Martin WILKE, Maire de Francfort-sur-l'Oder
et des conseillers municipaux

Annexe 2 - Programme de la 2^e partie de la visite de suivi du Congrès en Allemagne (27-29 septembre 2011)

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN ALLEMAGNE
2^e partie – 27-28 septembre 2011**

Rapporteurs :

Mme Britt-Marie LÖVGREN Co-rapporteur sur la démocratie locale
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Chambre des pouvoirs locaux, GILD⁴⁶
Conseillère municipale d'Umea (Suède)

M. Ignacio SANCHEZ AMOR Co-rapporteur sur la démocratie régionale
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Chambre des régions, SOC
Membre de l'Assemblée d'Estrémadure (Espagne)

Expert :

Prof. Zoltan SZENTE Consultant (Hongrie)
Membre du Groupe d'Experts indépendants (GEI) du
Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK Co-secrétaire de la Commission de suivi

Mardi, 27 septembre 2011

M. Ralf JÄGER (SPD), Ministre régional de l'Intérieur du Land de Rhénanie du Nord – Westphalie
Mme Carina GÖDECKE (SPD)
Président de la Commission chargée des collectivités locales du Parlement régional du Land de Rhénanie du Nord - Westphalie
et des membres de la Commission chargée des collectivités locales

M. Arif ÜNAL (Die Grünen), Président de la Commission de l'Intégration du Parlement régional du Land de Rhénanie du Nord - Westphalie
et des membres de la Sous-commission de l'Intégration

M. Frank SCHNEIDER (CDU)
Maire de Langenfeld
et des conseillers municipaux

Mercredi, 28 septembre 2011

M. Werner KOCH, Secrétaire d'Etat Permanent du Ministère de l'Intérieur et des Sports du Land de Hesse
M. Ulrich DREßLER, Directeur de la Division du Droit constitutionnel des collectivités locales,
Directeur Adjoint de la Direction générale des affaires locales au Ministère de l'Intérieur du Land de Hesse

Mme Brigitte LÖSCH (Die Grünen), Vice-présidente du Parlement régional du Land de Bade-Wurtemberg

M. Eberhard STILZ, Président de la Cour constitutionnelle du Land de Bade-Wurtemberg

M. Werner SPEC, Maire de Ludwigsburg
et des conseillers municipaux

⁴⁶GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès

Annexe 3 – Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional

INFORMATION SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LES POUVOIRS LOCAUX

1. A l'instar de beaucoup de pays européens, l'Allemagne est confrontée à des défis dans le domaine social. La *Bundesrepublik*, avec près de 82 millions d'habitants, est formée de grandes zones métropolitaines et doit faire face à d'importantes disparités régionales en matière de potentiel économique et sociale. La société allemande est multiculturelle et confrontée à l'ensemble des problèmes d'une société postindustrielle moderne.
2. L'Allemagne connaît depuis longtemps une forte immigration croissante, elle est l'un des pays de destination les plus recherchés qui admet chaque année un nombre importants de migrants. Dans les dernières années, le pays n'a pas échappé aux effets de la crise économique et financière tels que la montée du chômage et l'endettement.
3. Quelles que soient les causes de ces difficultés sociétales, il est clair que les pouvoirs locaux ont un rôle clé à jouer dans la gestion de ces problèmes au sein des communautés locales, et notamment dans la promotion et la garantie des droits de l'homme.
4. Compte tenu de la diversité des systèmes d'administration locale au sein de l'Allemagne, la participation directe des citoyens au niveau local prend des formes très variées. Toutes ces formes de participation de la population locale dans l'élaboration des politiques et la prise de décision sont régies par les codes municipaux des *Länder* et les décrets locaux pertinents.
5. S'agissant du droit fondamental de participation politique, le droit de vote, les citoyens allemands mais également, conformément au droit de l'UE, les ressortissants des autres États membres de l'Union, sont habilités à voter lors des élections locales. Les autres étrangers, qui n'ont pas la citoyenneté allemande ou celle d'un autre État membre de l'UE ne peuvent pas voter, même s'ils vivent depuis longtemps au sein de la communauté locale. Ainsi, à Berlin par exemple, près de 15 % de la population adulte ne dispose pas du droit de vote. Les règles actuelles de naturalisation ne sont pas favorables à l'extension du droit de vote à ces populations (par exemple interdiction de la double nationalité).
6. Les autres formes classiques de participation directe des citoyens sont les initiatives et référendums locaux. Les deux institutions de démocratie directe sont connues et employées au niveau local, en fonction des réglementations spéciales des divers *Länder* (*Bürgerbegehren*, *Bürgerentscheid*). Par principe, les habitants locaux peuvent décider directement par le biais de ces référendums des affaires publiques locales qui relèvent des compétences de l'organe représentatif local, à l'exception – en général - des questions budgétaires et de personnel et de l'organisation interne de la collectivité locale.
7. Dans un certain nombre de communes, les habitants locaux sont régulièrement invités à des réunions de l'organe représentatif aux fins de discuter des plans communaux et de développement. Au Bade-Wurtemberg par exemple, selon la loi locale⁴⁷, de telles réunions publiques doivent être organisées tous les ans. Des audiences publiques thématiques peuvent également être tenues pour des questions spécifiques, par exemple pour recueillir l'avis du public sur les investissements locaux⁴⁸.

⁴⁷ Art. 20a.

⁴⁸ La délégation du Congrès a eu l'occasion d'obtenir des informations directement à ce sujet à Langenfeld, Rhénanie du Nord-Westphalie, où le conseil municipal organise régulièrement des *Bürgerfragestunde* dans le même but.

8. Les pouvoirs locaux, affectés à des degrés divers, doivent s'adapter aux problèmes d'intégration sociale des minorités ethniques et nationales, des migrants, des personnes handicapées et autres groupes minoritaires. Dans ce domaine, un éventail de politiques et d'instruments est appliqué dans les différentes régions et communes. La délégation du Congrès a eu l'occasion de découvrir certaines bonnes pratiques. Ainsi Berlin, dont la population représente plus de 180 nationalités différentes et que l'on peut qualifier de « ville d'immigration », a non seulement approuvé une loi sur la participation et l'intégration des résidents venant de la migration, mais a également lancé le programme des « Trois E de la politique d'intégration de Berlin », qui promeut l'emploi et l'éducation des migrants ainsi que l'égalité des chances.
9. Un autre projet lié aux droits de l'homme a été lancé à Berlin en 2008 en vue de combattre l'extrémisme de droite, le racisme et l'antisémitisme (*Landesprogramm gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus*). Il était axé sur l'éducation spéciale des jeunes et la mise en place d'un réseau consultatif destiné à renforcer la démocratie locale. Dans certains *Länder*, des organes spécialisés sont chargés de l'intégration des migrants dans la communauté locale. Ainsi, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il existe près de 126 agences d'intégration (*Integrationsagenturen*). Bien qu'elles soient gérées et financées par le gouvernement du Land, le succès de leur activité nécessite une forte coopération avec les pouvoirs locaux, confrontés à des problèmes particuliers, notamment la prise en charge de familles de migrants en situation irrégulière. Il convient également de mentionner qu'une nouvelle loi fédérale anti-discrimination est en cours de préparation. Elle devrait entrer en vigueur en 2012.
10. Il est important également que tous les *Länder* assurent un cadre institutionnel de protection des droits de l'homme. En tant que gardiennes de la prévalence des politiques de lutte contre la discrimination, les collectivités locales se sont dotées de commissaires pour l'égalité des chances, internes et/ou externes, chargés de veiller à l'intégration des questions de genre et à l'égalité des chances pour les femmes et les hommes. La création de ces institutions mérite d'être saluée.
11. Tous les Parlements des *Länder* disposent d'un bureau des pétitions qui reçoit les réclamations et les propositions des citoyens, dont certaines concernent les collectivités locales (par exemple en vue de modifier un décret local). Dans certains États, les pouvoirs locaux peuvent eux aussi créer des bureaux de pétitions pour enquêter sur des réclamations et des suggestions locales. Dans quatre *Länder* (Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein, Thuringe et Mecklembourg-Poméranie-Occidentale), il existe également un bureau du médiateur parlementaire (*Bürgerbeauftragte*) dont les fonctions sont sensiblement similaires.