

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**20<sup>e</sup> SESSION**  
**CG(20)8**  
3 mars 2011

## La démocratie locale et régionale en Autriche

Commission de suivi

Rapporteurs : Irene LOIZIDOU, Chypre (R, PPE/DC) et Marc COOLS, Belgique (L, GILD<sup>1</sup>)

A. Projet de recommandation .....	2
B. Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Le rapport examine la situation de la démocratie locale et régionale en Autriche. Il s'agit du premier rapport de suivi depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 1987. Le rapport estime que la situation de la démocratie locale, globalement conforme à la Charte, est satisfaisante et il souligne le caractère coopératif spécifique du système fédéral autrichien, où des liens existent entre les différents niveaux d'autorités locales et fédérales. Il observe cependant que les efforts déployés pour restructurer le système fédéral n'ont pas produit des résultats tangibles et regrette que les autorités locales fassent encore l'objet d'un contrôle considérable de la part des autorités fédérales, en particulier pour ce qui concerne les limitations de l'autonomie fiscale et administrative.

En conclusion du rapport il est recommandé au Gouvernement autrichien d'engager une réforme institutionnelle générale du système fédéral, qui préciserait les compétences et renforcerait les autorités locales financièrement, en leur accordant davantage de ressources et une plus grande flexibilité, et notamment une autonomie fiscale et la possibilité de conclure des accords avec les autorités fédérales. Il préconise aussi que des efforts soient faits pour améliorer la représentation des femmes au niveau local et régional et recommande que les autorités autrichiennes signent et ratifient le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> 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



## A. PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire (2007) 6 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 (2007) 6 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 l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Autriche établi par Marc COOLS et Irene LOIZIDOU, rapporteurs, à la suite d'une visite officielle effectuée dans ce pays du 24 au 26 mars 2010.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Autriche a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 23 septembre 1987. La Charte est entrée en vigueur en Autriche le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Lors du dépôt des instruments de ratification, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphes 2, 3 et 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2 et l'article 11 de la Charte. Cette déclaration est conforme aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1 de la Charte.

b. la présente Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Autriche est la première depuis la ratification de la Charte par l'Autriche ;

c. la Commission institutionnelle<sup>3</sup> du Congrès a nommé Marc COOLS et Irene LOIZIDOU en tant que rapporteurs chargés de préparer et de soumettre une Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Autriche.

3. Le Congrès souhaite remercier les autorités autrichiennes aux niveaux central et local, l'Association des villes autrichiennes, l'Association des communes autrichiennes, les experts et tous les autres interlocuteurs rencontrés pour les informations communiquées à la délégation.

---

<sup>2</sup> Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 17 février 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant : E. Yeritsyan), A. Babayev, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bergemann (remplaçante : C. Vossschulte), M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloj, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, D. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, J. Jalinska (remplaçante : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (remplaçant : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, J-P Klein, I. Kulichenko, O. Arild Kvaløy, J. Landberg (remplaçant : M. Juhkami), 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, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, A. Ocana Rabadan, V. Oluiko, R. Paita, G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Rădulescu, R. Rautava (remplaçante : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant : P. Zambakhidze), A. Uss, V. Varnavskiy (remplaçant : A. Borisov), P. Van Der Velden, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

Secrétariat de la Commission : S. Poirel, S. Cankocak et L. Nikoghosyan

<sup>3</sup> Suite à la réforme du Congrès, les activités de monitoring de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1<sup>er</sup> décembre 2010.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. les collectivités locales autrichiennes reçoivent leurs compétences de la Fédération et/ou des *Länder*, selon un système qui reflète le principe de subsidiarité et qui est globalement conforme aux normes énoncées dans la Charte européenne de l'autonomie locale ;

b. la place de la coopération dans le système fédéral autrichien – on parle de « fédéralisme coopératif » – est un élément clé de ce système, en vertu duquel toutes les réformes sont menées par le biais de mécanismes de consultations formelles et informelles entre les communes, les Etats fédérés (*Länder*) et la Fédération.

5. Le Congrès note ce qui suit :

a. une réforme du système fédéral autrichien est évoquée de longue date. Ces dix dernières années, plusieurs tentatives de réforme constitutionnelle ont visé à restructurer le système fédéral et à clarifier les compétences des différents niveaux, mais elles n'ont pas eu d'effets tangibles ;

b. l'Autriche n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, bien que l'article 117, paragraphe 8 de la Loi constitutionnelle fédérale établisse que la législation des *Länder* peut prévoir la participation directe des citoyens ;

c. les autorités locales font l'objet d'une étroite surveillance de la part des autorités fédérales et de celles des *Länder* ;

d. les maires doivent respecter les instructions des autorités fédérales quand ils exécutent des tâches déléguées aux communes.

6. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. en dépit du fait que les communes disposent de compétences propres, auxquelles s'ajoutent un certain nombre de tâches déléguées, on observe en pratique que dans plusieurs domaines importants les responsabilités se chevauchent ou des activités très proches sont menées et cofinancées par différents niveaux d'administration ;

b. les communes ne disposent quasiment d'aucune latitude en ce qui concerne les impôts locaux, et la part des recettes fiscales propres dans les recettes budgétaires est relativement faible (21 %). L'autonomie fiscale des communes et des *Länder* autrichiens est trop limitée pour permettre une véritable liberté de décision, ce que confirme la faible part des recettes fiscales propres au niveau territorial ;

c. l'article 15 bis de la Loi constitutionnelle fédérale, qui permet aux *Länder* de conclure des traités/accords avec la Fédération ou avec d'autres *Länder* sur des questions relevant de leurs domaines d'action respectifs, ne permet pas aux communes de participer à de tels accords.

7. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités autrichiennes à tenir compte des propositions ci-dessous :

a. envisager une réforme institutionnelle générale du système fédéral autrichien. Une telle réforme est nécessaire pour le bon fonctionnement du fédéralisme en Autriche et pour que les Autrichiens continuent d'y voir un système légitime. La réforme devrait porter notamment sur la composition et les fonctions du Conseil fédéral, afin qu'il soit mieux adapté à la défense des intérêts des *Länder*, la transformation du système de l'administration fédérale indirecte en administration directe par les *Länder*, la création de tribunaux administratifs régionaux et la modification de la répartition des pouvoirs ;

b. élaborer une législation systématique, en conformité avec le principe de subsidiarité, précisant les compétences de chaque niveau d'administration (les communes, les Etats fédérés et la fédération) sur la base des travaux de la Convention autrichienne et des propositions de réformes plus récentes ;

c. renforcer le rôle des communes dans le cadre de la préparation de la loi sur la péréquation financière, en introduisant une consultation juridiquement contraignante de l'Association des villes autrichiennes et de l'Association des communes autrichiennes lors du processus de négociation ;

d. accorder aux communes et aux *Länder* une plus grande autonomie fiscale qui leur permettrait de lever des taxes pour un montant supérieur et veiller à ce que, lorsque leurs compétences sont étendues, les ressources financières nécessaires leur soient allouées en conséquence ;

e. renforcer la flexibilité des associations de communes (*Gemeindeverbände*) en supprimant les limitations encore en vigueur concernant la coopération entre communes de *Länder* différents et en donnant plus de compétences à ces associations ;

f. envisager une modification de la Loi constitutionnelle fédérale afin de permettre aux communes de participer aux accords entre la fédération et les *Länder* prévus par l'article 15 bis de la Loi constitutionnelle fédérale, comme c'est déjà le cas pour le « Mécanisme de consultation » et le « Pacte de stabilité autrichien » ;

g. envisager une modification de la législation existante afin de traiter le problème de la responsabilité des maires dans l'exercice de leurs fonctions et d'améliorer la situation sociale des maires et leurs régimes de pension et de chômage ;

h. ne pas étendre les compétences de la Cour des comptes fédérale au contrôle du budget des communes de moins de 10 000 habitants, sauf demande expresse du *Land* concerné ;

i. prendre en considération la Recommandation 288 (2010) du Congrès et prendre des mesures concrètes pour encourager une meilleure représentation des femmes aux niveaux local et régional ;

j. garantir une représentation minimale de l'Association des villes autrichiennes et de l'Association des communes autrichiennes au sein du Comité des Régions de l'Union européenne ;

k. réexaminer les limitations de la portée des articles de la Charte par lesquels l'Autriche est liée, en vue de lever tout ou partie d'entre elles. Tel pourrait être le cas pour l'article 11 de la Charte, qui est respecté en pratique en Autriche ;

l. 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.

8. *Le Congrès recommande que l'Assemblée parlementaire* tienne compte des observations et recommandations susmentionnées dans le cadre de sa procédure de suivi périodique des Etats membres qui ne font pas l'objet actuellement d'une procédure de suivi ou de post-suivi ;

9. *Le Congrès recommande aux autorités autrichiennes responsables de l'autonomie locale* de désigner un représentant gouvernemental de haut niveau pour assister à une session du Congrès et y présenter l'état de la démocratie locale et régionale en Autriche à la suite de l'adoption de la présente Recommandation.

## B. EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières

Introduction.....	5
I. LA STRUCTURE FÉDÉRALE AUTRICHIENNE ET SON CADRE JURIDIQUE .....	6
II. LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE .....	7
1. Compétences.....	7
2. Les parlements régionaux .....	8
3. Les gouvernements régionaux ( <i>Landesregierung</i> ).....	9
4. Participation aux prises de décisions au niveau fédéral.....	9
5. Contrôle des <i>Länder</i> par la Fédération.....	9
6. Relations financières et budgétaires entre la Fédération, les <i>Länder</i> et les communes.....	10
7. Une caractéristique autrichienne : le fédéralisme coopératif.....	12
8. Le processus de réforme .....	12
9. Conclusion .....	13
III. L'AUTONOMIE LOCALE .....	13
1. Assise constitutionnelle et juridique des communes ( <i>Gemeinden</i> ) .....	13
2. Différenciation entre le pouvoir central et l'autonomie locale (article 3 de la Charte .....	14
3. Portée de l'autonomie locale (article 4 de la Charte) .....	14
4. Institutions municipales.....	15
4.1. Le conseil municipal ( <i>Gemeinderat</i> ) .....	15
4.2. Le comité de direction de la commune ( <i>Gemeindevorstand</i> ) .....	15
4.3. Le maire ( <i>Bürgermeister</i> ) .....	15
5. Villes à statut propre ( <i>Statutarstädte</i> ) .....	16
6. Cas spécifique de la capitale .....	16
7. Association des communes autrichiennes et Association des villes autrichiennes .....	17
8. Statut des élus locaux.....	17
9. Protection des limites des collectivités locales (article 5 de la Charte) .....	18
10. Contrôle administratif des collectivités locales (article 8 de la Charte) .....	18
11. Contrôle budgétaire et financier des collectivités locales.....	18
12. Autonomie financière et fiscale des collectivités locales (article 9 de la Charte) .....	19
13. Exode rural .....	20
14. Coopération intercommunale .....	20
15. Démocratie directe : participation citoyenne .....	20
16. Conclusions .....	20

### Introduction

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Les missions de suivi du Congrès sont assurées par la Commission institutionnelle. Après une visite sur place, un rapport est élaboré et présenté aux membres de la Commission avant d'être examiné en session plénière.

3. Le principal texte de référence pour les missions de suivi est la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après : « la Charte »). Pour les Etats membres dotés de structures régionales, la Résolution 299 (2010) du Congrès souligne qu'il convient d'utiliser aussi le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (ci-après : « le Cadre de référence »).

4. L'Autriche a adhéré au Conseil de l'Europe en 1956 et ratifié la Charte le 23 septembre 1987. La Charte est entrée en vigueur en Autriche le 1<sup>er</sup> septembre 1988. Lors du dépôt des instruments de ratification, l'Autriche a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphes 2, 3 et 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2 et l'article 11. Cette déclaration est conforme aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1 de la Charte.

5. Le présent rapport est le premier rapport de suivi consacré à l'Autriche depuis sa ratification de la Charte. Pour cette première mission, Marc COOLS (Belgique, L, GILD) et Irene LOIZIDOU (Chypre, R, PPE/DC) ont été nommés respectivement rapporteurs pour la démocratie locale et pour la démocratie régionale. Ils ont été assistés par Ivan VOLODIN, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Anna STAHL, du Secrétariat de la Commission institutionnelle du Congrès.

6. La délégation s'est rendue en Autriche du 24 au 26 mars 2010. A Vienne, elle a rencontré des élus des deux chambres de l'Assemblée fédérale (*Nationalrat* et *Bundesrat*) et de hauts représentants de la Chancellerie fédérale (*Bundeskanzleramt*), des ministères de l'Intérieur et des Finances, de la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*), de la Cour des comptes (*Rechnungshof*) et de la Ville de Vienne. A Sankt Pölten, capitale du *Land* de Basse-Autriche (*Niederösterreich*), la délégation a rencontré des représentants du parlement régional (*Landtag*) et du gouvernement régional (*Landesregierung*). Elle s'est également rendue dans le bourg (*Marktgemeinde*) de Traisen, où une réunion a été organisée avec le maire et des membres du conseil municipal.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier toutes les personnes qui ont reçu la délégation, à Vienne, Sankt Pölten et Traisen, et donné leur point de vue sur la situation actuelle dans le pays. Ils remercient également M. Herwig VAN STAA et M. Andreas GREITER, respectivement chef et secrétaire de la délégation autrichienne du Congrès.

## I. LA STRUCTURE FÉDÉRALE AUTRICHIENNE ET SON CADRE JURIDIQUE

8. L'Autriche obéit à un système de droit civil hiérarchisé, au sommet duquel se trouve la Loi constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgesetz*). La Loi constitutionnelle fédérale ne constitue cependant pas une codification systématique du droit constitutionnel : en effet, il existe des lois constitutionnelles fédérales complémentaires et de nombreuses autres dispositions de nature constitutionnelle.

9. D'après l'article 2 de la Loi constitutionnelle fédérale, l'Autriche est une fédération (*Bund*) composée de neuf Etats fédérés (*Länder*) : la Basse-Autriche (*Niederösterreich*), le Burgenland, la Carinthie (*Kärnten*), la Haute-Autriche (*Oberösterreich*), Salzbourg, la Styrie (*Steiermark*), le Tyrol (*Tirol*), Vienne (*Wien*) et le Vorarlberg. Le *Land* le plus vaste est la Basse-Autriche (19 174 km<sup>2</sup>) et le plus petit est Vienne, la capitale (631 km<sup>2</sup>). Malgré sa faible superficie, Vienne est avec la Basse-Autriche le *Land* le plus peuplé du pays (1 600 280 habitants à Vienne et 1 529 781 en Basse-Autriche).

10. Aux termes de la Loi constitutionnelle fédérale, la Fédération est dirigée par un Président fédéral élu au suffrage universel direct tous les six ans. Le chef du gouvernement fédéral est le Chancelier fédéral (*Bundeskanzler*), nommé par le Président fédéral (*Bundespräsident*).

11. Le Parlement fédéral se compose de deux chambres : le Conseil fédéral (*Bundesrat*) et le Conseil national (*Nationalrat*). L'adoption de lois se fait normalement en coopération entre les deux chambres. Le Conseil national, la chambre basse du Parlement élue tous les cinq ans au suffrage universel direct, joue un rôle prépondérant dans le processus législatif.

12. Le Conseil fédéral (*Bundesrat*), deuxième chambre du Parlement, réunit les représentants des *Länder*. Le nombre de députés pour chaque *Land* est proportionnel à sa population (douze députés au maximum, trois au minimum).

13. Les députés du Conseil fédéral sont élus par les parlements régionaux (*Landtage*) mais n'ont pas l'obligation d'être membres de ces parlements ; ils doivent cependant être éligibles au parlement régional qui les élit. Les représentants de chaque *Land* au Conseil fédéral reflètent donc le poids des partis politiques dans leurs parlements régionaux respectifs. Ce lien entre les parlements régionaux et le Conseil fédéral est essentiel à la continuité de ce dernier, dont le mandat est en fait permanent : à chaque élection d'un nouveau parlement régional (habituellement tous les cinq ou six ans selon la constitution du *Land*), le nombre de représentants du *Land* peut changer, mais le Conseil fédéral en soi poursuit son mandat. Il compte actuellement soixante-deux membres. Le nombre de députés par *Land* peut évoluer avec les changements démographiques. En vertu de la Loi constitutionnelle fédérale, le nombre de représentants de chaque *Land* au Conseil fédéral est déterminé tous les dix ans par le Président fédéral d'après les résultats du dernier recensement.

14. Le Conseil fédéral dispose de pouvoirs limités dans le processus législatif, dont le Conseil national a l'initiative. Il jouit cependant d'un droit de veto absolu concernant les modifications de la Loi constitutionnelle fédérale affectant négativement les compétences des *Länder*. Plusieurs autres types de vetos suspensifs existent aussi.

15. Au sein des *Länder*, la mise en œuvre de la législation fédérale et régionale est assurée par quatre-vingt-quatre directions cantonales (*Bezirkshauptmannschaften*) au total, composées de fonctionnaires régionaux. Les cantons (*Bezirke*) sont des entités purement administratives qui englobent le territoire de plusieurs communes.

## II. LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

### 1. Compétences

16. Selon l'interprétation courante de la Loi constitutionnelle fédérale, les *Länder* jouissent d'une « autonomie constitutionnelle relative ». En particulier, ils réglementent eux-mêmes toutes les questions d'organisation, dans la mesure où aucune disposition de la Constitution régionale ne va à l'encontre de la Loi constitutionnelle fédérale (Loi constitutionnelle fédérale, article 99).

17. Les compétences législatives et administratives sont réparties entre la Fédération et les *Länder*. Bien que l'article 15, paragraphe 1 de la Loi constitutionnelle fédérale dispose que les matières non expressément attribuées à la Fédération relèvent du domaine d'action autonome des *Länder*, la plus grande part des compétences législatives revient en réalité à la Fédération. Les gouvernements des *Länder* assurent cependant la plus grande part des fonctions exécutives.

18. Il existe quatre grands degrés de répartition des pouvoirs en Autriche. Le plus souvent, la Fédération jouit à la fois de pouvoirs législatifs et administratifs dans les domaines qui lui sont assignés. D'après l'article 102 de la Constitution, le système de l'« administration fédérale indirecte » (*mittelbare Bundesverwaltung*), sans modifier la répartition des pouvoirs, prévoit que les lois fédérales sont en principe appliquées par les *Länder* pour le compte de la Fédération. Dans certains domaines moins nombreux, la législation relève de la compétence de la Fédération et l'administration de celle des *Länder*. Dans une troisième catégorie de domaines, la Fédération adopte des lois-cadres dont la législation d'application et l'administration sont confiées aux *Länder*. Enfin, les *Länder* ont une pleine compétence législative et administrative sur toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées à la Fédération.

19. Cette catégorie résiduelle est cependant assez limitée : la plupart des domaines relèvent de la Fédération et entrent dans la première des catégories mentionnées ci-dessus. De plus, certaines compétences qui appartenaient auparavant aux *Länder*, comme par exemple la protection du bétail, ont récemment été transférées à la Fédération.

20. Le manque de pouvoir des *Länder* est en partie compensé par l'existence du système de l'administration fédérale indirecte, qui confie aux *Länder* la mise en œuvre d'une part importante de tâches fédérales. La plupart des tâches administratives fédérales sont en fait exercées par les *Länder* pour le compte de la Fédération, bien que cette dernière conserve une compétence intacte dans ces domaines.

21. Quelles que soient leurs compétences législatives et administratives, les *Länder* n'ont aucune compétence judiciaire.

22. Le projet de création de tribunaux administratifs régionaux (*Verwaltungsgerichte*), destinés à renforcer les pouvoirs des *Länder* et à alléger la charge de travail du Tribunal administratif (*Verwaltungsgerichtshof*), qui traite actuellement tous les recours administratifs, a fait l'objet d'un vif débat. Un amendement constitutionnel a permis une grande avancée dans cette direction : chaque *Land* est désormais doté d'un « conseil administratif indépendant » (*unabhängige Verwaltungssenate*). Bien que ces conseils soient des tribunaux au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ils n'ont pas le statut d'une juridiction, mais celui d'un organisme administratif régional. Ils remplissent plusieurs missions importantes, dont l'offre d'un

deuxième niveau de prise de décision en matière de contentieux administratifs et le traitement des recours.

23. Les conflits entre la Fédération et les *Länder* peuvent être tranchés par la Cour constitutionnelle fédérale (*Verfassungsgerichtshof*). Les différends sur la répartition des compétences concernant les collectivités locales sont cependant assez rares.

## 2. Les parlements régionaux

24. Puisque les *Länder* disposent en propre de certaines compétences législatives, ils peuvent se doter de leurs propres parlements (*Landtage*). La Loi constitutionnelle fédérale comprend des dispositions générales sur l'élection, la composition et le rôle des parlements régionaux, les règles plus détaillées étant inscrites dans les constitutions des *Länder*. Ces constitutions, qui reflètent les particularités régionales, sont toutes différentes. Le mandat du parlement régional est de cinq ans dans huit *Länder* et de six ans en Haute-Autriche.

25. Le mode d'élection des parlements régionaux est très proche de celui du Conseil national. Les mêmes principes électoraux s'appliquent, les *Länder* restant libres de prévoir dans leur législation des critères d'éligibilité et de droit de vote plus souples que pour les élections au Conseil national. La Loi constitutionnelle fédérale précise aussi que les règles concernant l'immunité des membres du Conseil national et la publicité des débats parlementaires s'appliquent aussi aux parlements régionaux.

26. Chaque constitution régionale comporte des dispositions supplémentaires, qui doivent être conformes à la Loi constitutionnelle fédérale, sur l'élection et la composition du parlement régional.

27. Les *Länder* ne peuvent ni instaurer un système bicaméral, ni prévoir une représentation spécifique pour les populations minoritaires.

28. La Loi constitutionnelle fédérale confie également aux parlements régionaux l'adoption de la législation régionale et décrit dans ses grandes lignes la procédure à appliquer. Les lois en question doivent être votées par le parlement régional, promulguées et contresignées conformément à la Loi constitutionnelle fédérale et publiées au Journal officiel régional par le gouverneur du *Land* (*Landeshauptmann/frau*).

29. Les parlements régionaux peuvent définir les quorums et les majorités applicables à l'adoption des lois ordinaires. Concernant les lois constitutionnelles régionales, la Loi constitutionnelle fédérale précise qu'elles ne peuvent être adoptées que si la moitié des députés au parlement est présente et si elles recueillent la majorité des deux tiers des votants.

30. Cette procédure législative régionale n'est pas exempte d'influence de la part de la Fédération, puisque l'article 98 de la Loi constitutionnelle fédérale impose de communiquer tous les projets de lois adoptés par les parlements régionaux à la Chancellerie fédérale avant leur publication au Journal Officiel régional. Dans les huit semaines à compter du jour où la loi a été notifiée à la Chancellerie, le gouvernement fédéral peut s'opposer à la loi s'il estime qu'elle lèse les intérêts de la Fédération. Il doit cependant préciser les motifs de son objection.

31. Si le gouvernement fédéral a été consulté avant le début de la procédure législative, il ne peut s'opposer à la loi que s'il juge qu'elle empiète sur les compétences de la Fédération. Sauf dans les cas où l'exécution de la loi suppose le concours d'organes fédéraux, le parlement régional peut passer outre un veto fédéral en promulguant à nouveau la loi en présence de la moitié au moins de ses membres (Loi constitutionnelle fédérale, article 97).

32. Bien qu'il ne joue aucun rôle dans la procédure législative des *Länder*, le Président fédéral peut dissoudre un parlement régional à la demande du gouvernement fédéral. Ce pouvoir est cependant limité, puisqu'un parlement régional ne peut être dissout qu'une seule fois pour le même motif. La dissolution doit en outre être approuvée par le Conseil fédéral.

### 3. Les gouvernements régionaux (*Landesregierung*)

33. Un gouvernement régional assure l'administration de chaque *Land*. Conformément à l'article 101 de la Loi constitutionnelle fédérale, le gouvernement régional se compose d'un gouverneur (*Landeshauptmann/frau*), de ses suppléants et d'autres membres. Le gouverneur est élu par le parlement régional au scrutin proportionnel ou majoritaire. Les membres du gouvernement régional ne sont pas obligatoirement choisis parmi les députés du parlement régional mais ils doivent y être éligibles. Le gouverneur préside le gouvernement régional ; à son entrée en fonction, il prête serment sur la Loi constitutionnelle fédérale devant le Président fédéral.

34. Un Office exécutif régional (*Amt der Landesregierung*) assiste le gouvernement dans sa tâche. Il se compose de plusieurs départements qui gèrent à la fois les affaires relevant de l'administration fédérale indirecte et celles relevant de l'administration régionale. L'Office est responsable devant le gouvernement régional ou devant ses membres lorsqu'il accomplit des tâches régionales, et devant le gouverneur lorsqu'il accomplit des tâches d'administration fédérale indirecte.

### 4. Participation aux prises de décisions au niveau fédéral

35. Cette participation passe avant tout par la représentation des *Länder* au sein d'un organe de décision national déjà évoqué, le Conseil fédéral. Ce dernier peut adopter des projets de lois (avec un quorum d'un tiers des membres). Dans la pratique cependant, les lois sont proposées par le gouvernement fédéral, le plus souvent à l'issue de consultations non contraignantes avec des experts, des élus ou des groupes susceptibles d'être concernés par le projet de loi.

36. Le Conseil fédéral ne peut rejeter que les projets de lois adoptés par le Conseil national. Ce dernier peut passer outre cette opposition (avec un quorum de la moitié de ses membres). Le Conseil fédéral ne peut opposer ni refus ni veto aux projets de lois qui portent sur le budget et les biens fédéraux ou sur le règlement intérieur du Conseil national. Pour les projets de lois de ce type, la participation du Conseil fédéral au processus législatif fédéral se limite au droit d'être informé.

37. Le Conseil fédéral dispose dans quelques cas d'un droit de veto absolu, de sorte que le Conseil national ne peut passer outre et adopter le projet sans l'accord du Conseil fédéral. L'article 44, paragraphe 2 de la Loi constitutionnelle fédérale prévoit un cas de veto absolu (lorsqu'un amendement constitutionnel vise à réduire les compétences des *Länder*). Un autre cas figure à l'article 35, selon lequel le Conseil fédéral peut s'opposer à tout projet de loi visant à modifier les règles constitutionnelles relatives à l'élection et à la composition du Conseil fédéral lui-même. La législation comprend d'autres cas.

38. A ce jour cependant, le Conseil fédéral n'a jamais opposé de veto absolu à un projet de loi. Une telle démarche serait inattendue d'un point de vue politique, sachant que les membres du Conseil fédéral tendent à représenter leurs partis plus que les *Länder*. Les députés du Conseil fédéral exercent un mandat libre : ils ne sont pas liés par les instructions des parlements ou des gouvernements régionaux. Il est en outre devenu courant qu'ils concluent des « pactes de coalition », par lesquels les membres du Conseil fédéral membres de partis représentés au gouvernement s'interdisent de voter contre des projets de lois adoptés par le Conseil national.

39. Ces dernières années, l'existence même du Conseil fédéral a été remise en question en Autriche. Certains déplorent qu'il ne fonctionne pas comme une véritable chambre régionale ; d'autres veulent abolir le système bicaméral et le remplacer par un mécanisme alternatif de représentation des intérêts des *Länder*. Différentes propositions ont été avancées, mais aucun consensus n'a pu se dégager entre les différentes parties prenantes.

### 5. Contrôle des *Länder* par la Fédération

40. Le manque de compétences législatives des *Länder* est en partie compensé par le système de l'administration fédérale indirecte, par lequel les gouvernements régionaux mettent en œuvre les dispositions administratives fédérales pour le compte de la Fédération. Lorsqu'ils s'acquittent de cette mission, les gouverneurs des *Länder* et leurs effectifs sont soumis aux instructions des ministères fédéraux compétents dans le domaine concerné.

## 6. Relations financières et budgétaires entre la Fédération, les *Länder* et les communes

41. Outre la Loi constitutionnelle fédérale et la loi constitutionnelle de finances (*Finanzverfassungsgesetz*), plusieurs textes régissent les relations budgétaires entre les différents niveaux territoriaux, et en premier lieu la loi de péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*). La loi de péréquation est une loi fédérale ordinaire qui fait l'objet d'une renégociation, fondée sur le consensus, entre le ministre fédéral des Finances, les ministres des Finances des *Länder* et les représentants du *Österreichischer Städtebund* et du *Österreichischer Gemeindebund* avant présentation du projet de loi au Parlement par le gouvernement fédéral. Elle est habituellement négociée tous les quatre ans, bien que cette période ait parfois été allongée à six ans. Après les élections législatives de fin 2006, la loi pour 2005-2008 a été annulée prématurément et remplacée par une nouvelle loi couvrant la période 2008-2013. Aucune obligation juridique n'encadre les négociations ; la Cour constitutionnelle considère que la loi de péréquation financière ne défavorise aucun niveau territorial du moment que tous se sont accordés sur la loi au préalable.

42. La loi de péréquation financière fixe la répartition des revenus entre les différents niveaux territoriaux et les modalités des différents transferts (destinés à la péréquation verticale et horizontale, aux objectifs environnementaux, aux infrastructures, au logement, à la santé, à l'éducation etc.).

43. La loi de péréquation ne réglementant pas les budgets, un autre texte important, le pacte de stabilité autrichien (*Österreichischer Stabilitätspakt*), fixe un objectif d'équilibre budgétaire global sur plusieurs années et répartit cet objectif entre la Fédération, les *Länder* et les pouvoirs locaux. Il y a eu récemment certaines défaillances par rapport aux objectifs du pacte, en particulier au niveau des *Länder*. Par exemple, le pacte de stabilité autrichien pour 2005-2008 visait l'équilibre budgétaire en 2008, ce qui supposait une forte consolidation et la réalisation d'excédents au niveau des *Länder*. Les progrès vers cet objectif ont cependant été limités et le nouveau pacte (2008-2013) a repoussé l'objectif d'équilibre budgétaire à 2010. Le pacte de stabilité autrichien s'est avéré un instrument efficace pour intégrer les politiques budgétaires des collectivités territoriales dans un même projet de consolidation national.

44. La loi constitutionnelle de finances et la loi de péréquation financière autorisent les *Länder* à lever des impôts et à en dépenser le produit. Au regard des normes internationales, le système fédéral autrichien est assez centralisé puisqu'en 2006 le gouvernement fédéral (sécurité sociale comprise) assumait environ 70 pour cent du total des dépenses gouvernementales contre 17 pour cent pour les *Länder* et 13 pour cent pour les communes. La plupart des impôts fédéraux ne sont cependant pas exclusifs : bien qu'ils ne soient levés que par la Fédération, les recettes sont partagées avec les *Länder* et les communes.

45. S'agissant de la répartition des dépenses, la Constitution énumère toutes les attributions du gouvernement fédéral ; les domaines qui ne sont pas cités sont généralement couverts par les *Länder* et les communes. Le gouvernement fédéral est notamment responsable de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, du droit du travail, de la plupart des assurances sociales publiques, de la santé publique à l'exception des hôpitaux, de la législation-cadre applicable aux hôpitaux et des allocations familiales. Reviennent aux *Länder*, entre autres, l'aide sociale, l'enseignement primaire, les hôpitaux, les infrastructures et les transports régionaux et les retraites des fonctionnaires régionaux, tandis que les communes s'occupent de la police municipale, des infrastructures locales et des services sociaux municipaux. La Constitution ne répartit cependant les pouvoirs qu'entre la Fédération et les *Länder*; les communes, qui ont droit en vertu de la Constitution « à une administration autonome », ne tiennent leurs pouvoirs que de lois fédérales ou régionales.

46. Dans la pratique, cependant, dans plusieurs domaines importants comme la santé publique, l'enseignement et la protection sociale, les responsabilités se recoupent ou des activités étroitement liées sont cofinancées et menées à bien par différents niveaux administratifs. Le secteur de la santé, par exemple, est financé et administré en commun par le gouvernement fédéral, les gouvernements régionaux, les communes et les caisses de sécurité sociale, avec un partage des responsabilités assez flou. Cela peut conduire à une situation de refus de soins à des patients extérieurs, ce qui s'est déjà produit dans un hôpital viennois dans les années 1990.

47. En vertu de la Constitution, les hôpitaux relèvent en premier lieu de la responsabilité des *Länder*, mais ils bénéficient en fait d'un financement plus large. Les communes par exemple, bien qu'elles ne

soient généralement pas responsables des hôpitaux, doivent verser des montants allant de 35 à 60 pour cent de leurs impôts propres à leur gouvernement régional pour contribuer au financement des soins de santé. L'entretien des écoles est réparti entre les *Länder* et les communes ; les *Länder* sont responsables de la législation relative aux conditions de travail des enseignants, mais les programmes scolaires sont définis par le gouvernement fédéral. Les enseignants employés par les *Länder* sont généralement payés par le gouvernement fédéral. Les jardins d'enfant et garderies et la promotion des compétences linguistiques relèvent des *Länder*, mais une fraction des dépenses dans ce domaine est couverte par des subventions fédérales spécifiques. Tous ces chevauchements amènent à s'interroger sur l'efficacité du système, sans parler des problèmes de coordination.

48. Le volume des compétences déléguées est en outre très substantiel. À l'exception de la défense et des impôts, le plus gros des tâches administratives du gouvernement fédéral est en fait assuré par des fonctionnaires régionaux. Il est admis que ces tâches représentent une grande part du travail des *Länder*, mais on ne dispose pas d'estimations précises. Les autorités fédérales et régionales délèguent également des compétences aux communes, parmi lesquelles l'organisation des élections, les procédures relatives à la nationalité, l'approvisionnement en eau, etc. En conséquence, les dépenses discrétionnaires représentent actuellement quelque deux pour cent des budgets municipaux.

49. Ces responsabilités publiques communes dans des secteurs clés ont longtemps reposé sur un système de partage et de transferts de revenus assez obscur et complexe. De sérieux efforts de simplification ont été entrepris récemment : une formule de répartition unique a été définie pour la majorité des impôts et la plupart des transferts depuis le gouvernement fédéral ont été transformés en parts inconditionnelles fixes du revenu total des impôts communs. Actuellement, plus de 90 pour cent de l'ensemble de l'impôt public est collecté au niveau fédéral sous la forme d'impôts communs, dont 73 pour cent, 15 pour cent et 12 pour cent vont respectivement à la Fédération, aux *Länder* et aux communes.

50. Outre une liberté limitée en matière de dépenses, les collectivités territoriales n'ont qu'une faible autonomie fiscale. Les impôts propres aux *Länder* (avant tout la contribution à la protection contre l'incendie, *Feuerschutzabgabe*, et la taxe sur les distractions, *Lustbarkeitsabgabe*) représentent moins d'un pour cent du revenu public global, et cette part est d'environ cinq pour cent pour les impôts municipaux (constitués avant tout des impôts fonciers et des prélèvements sociaux municipaux). Certains estiment que cette faible autonomie fiscale nuit à l'efficacité des dépenses aux niveaux régional et municipal et contribue à alourdir les dépenses publiques. Il n'est pas étonnant que l'Autriche n'ait pas réussi à ce jour à réaliser des économies suffisantes pour contrebalancer les baisses d'impôts décidées ces dernières années, qui ont affaibli la situation budgétaire de l'Etat.

51. La réglementation de la péréquation financière est du seul ressort de la Fédération. Bien que les lois de péréquation financière soient traditionnellement négociées entre les représentants des trois niveaux territoriaux (Fédération, *Länder* et communes), les lois fédérales attribuent généralement les impôts les plus lucratifs au niveau fédéral et ne laissent aux *Länder* pratiquement aucun impôt propre d'une certaine importance, ce qui les rend dépendants de leur part des impôts fédéraux communs et des subventions et dotations fédérales.

52. Afin d'éviter qu'une loi n'entraîne un accroissement non voulu des dépenses des *Länder* et des communes, un « mécanisme de consultation » (*Konsultationsmechanismus*) oblige la Fédération, les *Länder* et les communes à trouver un consensus avant d'adopter toute nouvelle loi. Le 15 janvier 1999, la Fédération, les neuf *Länder* et les communes (représentées par l'Association des villes autrichiennes et l'Association des communes autrichiennes) ont signé un accord obligeant la Fédération et les *Länder* à informer les autres partenaires – y compris les communes – au sujet du projet de législation et de l'impact administratif et financier que sa mise en œuvre pourrait avoir pour eux. Ce mécanisme recouvre des obligations d'information, une évaluation des coûts et la possibilité de créer un comité consultatif composé de représentants de tous les échelons territoriaux et chargé de présenter une recommandation au législateur.

53. Le mécanisme de consultation prévoit également la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle, qui peut imposer les sanctions appropriées en cas de violation. En l'absence de consensus, ou si le processus de consultation n'a pas été suivi convenablement, le gouvernement fédéral ou un gouvernement régional doit prendre en charge les frais prescrits par la législation. Dans la pratique, le mécanisme de consultation s'est avéré un outil efficace pour veiller à ce que la Fédération ne transfère pas unilatéralement des dépenses aux échelons territoriaux inférieurs. Le processus de

consultation se heurte néanmoins à plusieurs problèmes de procédure : par exemple, l'impact financier du projet de législation n'est pas calculé convenablement ou les délais fixés pour commenter les initiatives gouvernementales sont trop courts. Dans la pratique, les négociations ont le plus souvent abouti à l'adaptation (ou l'abandon) des propositions fédérales en tenant compte des préoccupations ou des objections du *Land* ou des *Länder* concernés ou des associations. Les rapporteurs considèrent que la procédure de consultation est globalement une avancée importante dans le sens d'un renforcement de la coopération entre les différents niveaux administratifs et vers le développement d'une culture de consultation.

## 7. Une caractéristique autrichienne : le fédéralisme coopératif

54. Le système fédéral autrichien se caractérise tout particulièrement par une approche fondée sur le consensus et la coopération. L'autonomie constitutionnelle limitée des *Länder* est compensée par divers mécanismes leur permettant de défendre ensemble leurs intérêts et de faire contrepoids aux forts pouvoirs législatifs de la Fédération. Bien que ce « fédéralisme coopératif » soit avant tout informel, il s'avère tout à fait opérationnel.

55. L'un des grands outils du fédéralisme coopératif est la Conférence des gouverneurs régionaux (*Landeshauptleutekonferenz*). Bien qu'elle ne soit pas prévue par la Loi constitutionnelle fédérale, cette conférence est devenue un important instrument politique de coordination des efforts des *Länder* et de défense de leurs intérêts. Elle se réunit habituellement quatre fois par an, ainsi que pour des occasions spécifiques.

56. Sur le plan juridique, le fédéralisme coopératif s'ancre notamment dans l'article 15 bis de la Loi constitutionnelle fédérale, qui permet aux *Länder* de conclure des traités / accords de droit public avec la Fédération ou avec d'autres *Länder* sur des questions relevant de leurs domaines d'action respectifs. Ces accords ont souvent pour but de définir le financement de domaines spécifiques (comme les soins de santé).

57. Le pacte de stabilité autrichien (*Österreichischer Stabilitätspakt*) et le mécanisme de consultation (*Konsultationsmechanismus*) sont deux exemples importants de ce type d'accord. Bien que l'article 15 bis ne mentionne que la Fédération et les *Länder*, une loi constitutionnelle a été adoptée pour permettre aux communes de participer au pacte de stabilité et au mécanisme de consultation.

## 8. Le processus de réforme

58. La réforme du système fédéral autrichien est évoquée depuis des décennies. Des tentatives de réforme constitutionnelle ont été lancées, sans grand succès, pour restructurer le système fédéral et clarifier les compétences des différents niveaux.

59. Effort particulièrement notable, en 2003 a été mise en place une Convention autrichienne (*Österreichischer Verfassungskonvent*) composée d'environ soixante-dix personnes de divers horizons (experts en droit constitutionnel, responsables politiques, représentants de divers groupes d'intérêts, etc.). Avec à sa tête l'ancien président de la Cour des comptes, elle était chargée de rédiger un projet de constitution pour la fin de l'année 2004.

60. En raison des divergences de vues entre les parties concernées, le travail de la Convention n'a pas été facile, bien que son président soit parvenu à présenter un projet de texte non officiel. La question a été transférée à une commission parlementaire spéciale établie immédiatement après l'échec de la Convention constitutionnelle.

61. En 2007, un autre comité d'experts a été créé, cette fois avec succès dans la mesure où il a élaboré une vaste réforme constitutionnelle qui est entrée en vigueur en 2008. Le comité n'a cependant produit aucune autre réforme constitutionnelle, excepté un projet de réforme du système fédéral présenté en 2008 et rejeté par les gouverneurs régionaux. Hormis des demandes politiques ponctuelles, le processus de réforme semble donc de nouveau à l'arrêt.

62. Tout récemment, un projet de loi constitutionnelle visant à remplacer les conseils administratifs indépendants par des tribunaux administratifs régionaux a été présenté. Cette proposition est controversée, car elle doterait les *Länder* de compétences judiciaires.

## 9. Conclusion

63. Le fédéralisme autrichien accorde aux *Länder* des fonctions exécutives très étendues, comprenant la mise en œuvre des décisions fédérales (principe de l'administration fédérale indirecte), et d'assez faibles pouvoirs législatifs. Concernant les relations entre les gouverneurs régionaux et les ministres fédéraux, les gouverneurs ne sont responsables devant la Fédération que pour les tâches relevant de l'administration fédérale indirecte.

64. L'adoption de législations constitutionnelles est du seul ressort des instances fédérales (le Conseil national et le Conseil fédéral), sauf dans les cas assez rares où les *Länder* peuvent opposer un veto direct et absolu au processus législatif fédéral.

65. Presque toutes les questions d'importance concrète sont réglementées par la Fédération : droit pénal, droit civil, droit des sociétés, la plus grande partie de la législation économique, enseignement, sciences, protection sociale, communications, système de santé, etc.

66. Les *Länder* n'ont qu'un faible poids politique et juridique dans l'adoption des règles de péréquation financière par le Conseil fédéral et, plus généralement, en termes de relations financières avec la Fédération.

67. Notons que dans les systèmes fédéraux, il est courant que les différentes entités budgétaires souffrent d'un déséquilibre entre les dépenses qu'elles doivent assumer et leurs pouvoirs en matière fiscale, qui appelle le plus souvent un système de subventions et de partage des revenus entre échelons territoriaux.

68. Pour le bon fonctionnement du fédéralisme en Autriche et pour que les Autrichiens continuent d'y voir un système légitime, une réforme des institutions semble inévitable. Parmi les changements envisageables figurent une réforme de la composition et des fonctions du Conseil fédéral lui permettant de mieux représenter les intérêts des *Länder*, la transformation du système de l'administration fédérale indirecte en administration directe par les *Länder*, la création de tribunaux administratifs régionaux et la modification de la répartition des pouvoirs.

69. Il est clair qu'un système fédéral ne peut fonctionner efficacement sans un degré élevé d'autonomie budgétaire. A cet égard, plusieurs domaines sont fréquemment cités comme appelant des réformes en Autriche, parmi lesquels :

- (i) les normes de comptabilité et de publicité ainsi que l'harmonisation des pratiques en matière de dépenses, en particulier au niveau des communes ;
- (ii) les doublons et le manque de clarté dans la définition des responsabilités en matière de dépenses entre les différents niveaux territoriaux, qui rendent difficile de savoir qui doit rendre des comptes ;
- (iii) la complexité du système de répartition des revenus et de transferts gouvernementaux, qui pose problèmes du point de vue des mesures d'incitation ;
- (iv) la faible autonomie fiscale des *Länder* et des communes.

70. Éléments à ne pas négliger toutefois, le système autrichien se caractérise par l'importance qu'il accorde à la coopération (on parle de « fédéralisme coopératif ») : toutes les réformes passent par des consultations, le plus souvent informelles, entre la Fédération, les *Länder* et les communes.

## III. L'AUTONOMIE LOCALE

### 1. Assise constitutionnelle et juridique des communes (*Gemeinden*)

71. La Loi constitutionnelle fédérale autrichienne reconnaît le principe de l'autonomie locale. Aux termes de son article 116, chaque *Land* se compose de communes (*Gemeinden*) et chaque commune est à la fois une collectivité territoriale ayant droit à une administration autonome et une circonscription administrative. Les subdivisions territoriales des *Länder* sont les communes et les cantons.

72. La Loi constitutionnelle fédérale (articles 116 et 118) énonce les principes d'organisation et de fonctionnement de l'autonomie locale.

73. D'après l'annuaire statistique 2010, le pays compte aujourd'hui 2 357 communes : 15 villes à statut propre (*Statutarstädte*), 198 communes urbaines (*Stadtgemeinden*), 759 bourgs (*Marktgemeinden*) et 1 385 villages (*Ortsgemeinden*). L'Autriche comptant environ 8 millions d'habitants, le nombre moyen d'habitants par commune est de 3 500 ; environ 1 500 communes ont moins de 2 000 habitants. Elles sont 24 à en compter plus de 20 000, tandis que la plus petite commune du pays ne compte qu'une soixantaine d'habitants. Les petites municipalités sont donc nombreuses en Autriche.

74. En vertu de l'article 115, les *Länder* peuvent définir des cadres législatifs détaillés pour les communes (*Gemeindeordnung*), en conformité avec les principes énoncés dans la Loi constitutionnelle fédérale. C'est donc habituellement la législation constitutionnelle et ordinaire du *Land* qui détermine l'organisation administrative des communes, leurs processus électoraux, les impôts locaux, le rôle des autorités locales dans le processus législatif du *Land* et les droits des communes en matière d'initiative législative, de référendums ou d'enquêtes d'opinion.

75. Les *Länder* ont également adopté plusieurs lois ordinaires visant à mettre en œuvre les règles fixées par la Loi constitutionnelle fédérale et par leurs propres constitutions. Ces lois portent notamment sur la réglementation locale, les statuts des villes, les syndicats intercommunaux, etc.

76. La Loi constitutionnelle fédérale n'opère aucune distinction entre divers types de communes, mais renvoie au concept de « commune uniforme » (*Einheitsgemeinde*), selon lequel toutes les communes doivent s'acquitter des mêmes tâches et être traitées à égalité indépendamment de leur taille, de leur capacité financière, de leur population ou de leur statut (ville, commune urbaine, bourg ou village). Seules Vienne, la capitale, et quatorze autres villes ont un statut particulier qui leur impose des tâches spécifiques.

## **2. Différenciation entre le pouvoir central et l'autonomie locale (article 3 de la Charte)**

77. La garantie fondamentale de l'autonomie locale est le principe constitutionnel de différenciation entre les organes de l'Etat (au niveau fédéral et régional) et les organes d'autonomie locale. En Autriche, les communes ne sont pas seulement des circonscriptions administratives, mais aussi des collectivités territoriales ayant droit à une administration autonome. Ainsi, les tâches administratives communales sont assurées par des organes autres que ceux de la Fédération et des *Länder*. Leur sphère de compétence englobe, conformément à un trait caractéristique de l'autonomie locale, des tâches propres / autonomes (article 118 de la Loi constitutionnelle fédérale) et des tâches assignées / déléguées (article 119).

78. Les communes ne reçoivent pas d'instructions de la Fédération ou des *Länder* pour l'accomplissement des tâches relevant de leur domaine d'action propre, mais sont assujetties aux instructions des organes fédéraux ou régionaux pour les tâches déléguées.

## **3. Portée de l'autonomie locale (article 4 de la Charte)**

79. Aux termes de l'article 4, paragraphe 3 de la Charte, la répartition des pouvoirs et des responsabilités devrait reposer sur le principe de subsidiarité, selon lequel « l'exercice des responsabilités publiques » doit incomber « aux autorités les plus proches des citoyens ». Ce principe semble bien s'appliquer à l'autonomie locale en Autriche.

80. Les pouvoirs municipaux sont bien ancrés dans le texte de la Loi constitutionnelle fédérale, qui reflète le principe de subsidiarité. Outre les dispositions mentionnées ci-dessus, les articles 116 et 118 de la Constitution disposent que le domaine d'action propre des communes englobe toutes les affaires relevant exclusivement ou principalement de l'intérêt de la collectivité locale et qui sont de nature à être prises en charge par la collectivité dans le cadre de ses limites territoriales. L'article 118 donne une liste non exhaustive des attributions municipales.

81. Outre les responsabilités citées dans la Loi constitutionnelle fédérale, le domaine d'action propre des communes comprend les questions d'intérêt local telles que définies par leur *Land* respectif. Ce sont notamment la police locale, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les transports, la protection de l'environnement, l'assainissement et l'approvisionnement en eau, la collecte des ordures

ménagères, la construction et l'entretien des établissements d'enseignement primaire et professionnel, la santé (hôpitaux municipaux) et l'action sociale.

82. Les tâches déléguées comprennent entre autres la tenue des registres d'état civil, l'organisation des élections, la mise en œuvre des mesures de santé publique, etc.

83. La Fédération et les *Länder* partagent en outre des responsabilités avec les communes dans des domaines comme l'enseignement et la santé publique. Il ne s'agit cependant pas d'un système de partage « initial », puisque la Constitution ne répartit expressément les pouvoirs qu'entre la Fédération et les *Länder*. Les pouvoirs des communes ne leur sont attribués que dans un second temps, par des lois adoptées au niveau fédéral ou régional.

84. La Loi constitutionnelle fédérale dispose que la commune règle les affaires de son domaine d'action propre dans le cadre des lois et règlements de la Fédération et du *Land* sous sa propre responsabilité, sans être soumise à des instructions.

85. Cette disposition semble correspondre au principe des compétences pleines et entières (article 4, paragraphe 4 de la Charte), du moins dans la mesure où les compétences attribuées aux communes ne sont pas soumises à l'intervention d'autres organes ou niveaux de gouvernement. Néanmoins, la Fédération et le *Land* exercent un contrôle sur la commune même lorsqu'elle agit dans le cadre de son domaine d'action propre.

86. Sur ce point, il faut noter que l'Autriche ne se considère pas comme liée par l'article 4, paragraphes 2 et 5 de la Charte, qui disposent que les collectivités locales ont « toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité » et pour « adapter [l'exercice des pouvoirs délégués] aux conditions locales ».

#### **4. Institutions municipales**

87. La Loi constitutionnelle fédérale (article 117) prévoit trois grands organes d'autonomie locale : le conseil municipal, le comité de direction de la commune et le maire.

##### **4.1. Le conseil municipal (*Gemeinderat*)**

88. Le conseil municipal est la plus haute autorité de la commune. En vertu de l'article 117 de la Constitution, il est élu par les citoyens au suffrage direct suivant les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux élections au Conseil national. Les conseils municipaux sont des assemblées représentatives et décisionnaires.

##### **4.2. Le comité de direction de la commune (*Gemeindevorstand*)**

89. Le comité de direction est un organe collégial élu par le conseil municipal au scrutin proportionnel. Dans les villes à statut propre, il porte le nom de sénat municipal (*Stadtsenat*). Les 2 357 communes d'Autriche comptent au total quelques 42 250 conseillers municipaux.

##### **4.3. Le maire (*Bürgermeister*)**

90. La Loi constitutionnelle fédérale prévoit l'élection du maire par le conseil municipal. Depuis 1995, cependant, elle permet aux *Länder* de déroger à cette règle ; six *Länder* à ce jour ont adopté des dispositions constitutionnelles autorisant l'élection des maires au suffrage direct.

91. Le maire est le dirigeant politique de la commune. Il représente ses habitants et préside les réunions du conseil municipal et du comité de direction de la commune. Il a le droit de donner des instructions et de proposer des arrêtés.

92. Le maire est responsable devant le conseil municipal de l'accomplissement des tâches relevant de la compétence de la commune. Pour toutes les tâches déléguées au niveau local, il est assujéti aux instructions des organes compétents de la Fédération ou du *Land* selon que les tâches en question relèvent d'une compétence fédérale ou régionale.

93. En cas de comportement contraire à la loi, le maire peut être démis par le gouvernement régional pour le compte du *Land* ou par le gouverneur régional pour le compte de la Fédération.

94. Les maires des grandes villes se consacrent exclusivement à leur fonction, mais la plupart des maires remplissent leur mandat parallèlement à leur emploi habituel. Au cours de la visite de suivi, la délégation a été informée des difficultés que rencontrent les petites communes pour trouver des candidats au poste de maire en raison de la faiblesse des garanties sociales, et notamment des régimes de retraite et d'assurance chômage prévus pour les maires. Certains interlocuteurs ont également indiqué craindre que l'alourdissement de la responsabilité des maires en cas d'accident ne dissuade les candidats potentiels.

## 5. Villes à statut propre (*Statutarstädte*)

95. Bien qu'il n'y ait pas de distinction juridique entre les différents types de communes, certaines villes sont dotées de leur propre statut ou constitution (*Stadtverfassung*) et sont donc appelées des « villes à statut propre ».

96. En vertu de l'article 116, paragraphe 3 de la Loi constitutionnelle fédérale, ce statut peut être octroyé aux villes d'au moins 20 000 habitants à condition que les intérêts du *Land* n'en soient pas lésés. Il ne peut être accordé que par une loi régionale spécifique, qui requiert l'approbation du gouvernement fédéral. A ce jour, quinze villes sont dotées d'un statut propre<sup>4</sup>, principalement parce qu'elles sont des capitales régionales ou pour des raisons historiques, mais la possibilité reste ouverte à d'autres communes si elles remplissent les conditions présentées ci-dessus.

97. La principale différence entre les communes « ordinaires » et les villes à statut propre est que ces dernières ont également le statut administratif d'un canton et doivent accomplir sur leur territoire les tâches qui sont normalement dévolues à divers organes administratifs.

98. Les maires des villes à statut propre sont à la fois à la tête des organes électifs d'autonomie locale et des directions cantonales.

## 6. Cas spécifique de la capitale

99. Vienne compte 1,6 million d'habitants, pour une superficie de 414 kilomètres carrés. Partie intégrante du *Land* de Basse-Autriche jusqu'en 1922, elle jouit aujourd'hui d'un statut spécial puisqu'elle est à la fois un *Land*, une commune et une ville à statut propre. Le conseil municipal agit donc aussi en tant que parlement régional, le sénat municipal en tant que gouvernement du *Land* et le maire en tant que gouverneur régional.

100. En raison de son double statut, Vienne perçoit la part prévue par le système de péréquation financière à la fois en tant que *Land* et en tant que commune.

101. La ville de Vienne n'a pas de droit spécifique en tant que capitale, excepté celui d'être le siège de toutes les institutions fédérales.

102. Le double système politique et administratif de Vienne est conforme à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, qui préconise l'existence d'une municipalité démocratiquement élue dans la capitale. Les conseillers municipaux viennois ont une double fonction puisqu'ils sont élus à la fois au conseil municipal et au parlement régional ; en d'autres termes, ils sont à la fois conseillers municipaux et députés du *Land*.

103. La ville de Vienne est divisée en vingt-trois arrondissements, chacun doté d'un conseil d'arrondissement disposant de certains pouvoirs et dirigé par un maire d'arrondissement élu. Les pouvoirs et les ressources financières des arrondissements viennois semblent cependant très limités.

---

<sup>4</sup> Eisenstadt, Rust, Klagenfurt, Villach, Wiener Neustadt, Sankt Pölten, Krems, Waidhofen/Ybbs, Linz, Steyr, Wels, Salzbourg, Graz, Innsbruck, Vienne.

104. Le maire convoque et préside les réunions du sénat municipal. En-dessous du maire se trouvent les conseillers municipaux, qui dirigent les groupes de travail municipaux, les vingt-trois maires d'arrondissement et l'ensemble du personnel municipal. Le maire représente également Vienne à l'étranger.

## 7. Association des communes autrichiennes et Association des villes autrichiennes

105. En vertu de l'article 115 de la Loi constitutionnelle fédérale, deux associations ont compétence pour représenter les intérêts des autorités locales : l'Association des communes autrichiennes (*Österreichischer Gemeindebund*), pour les petites communes, et l'Association des villes autrichiennes (*Österreichischer Städtebund*), pour les plus grandes.

106. L'adhésion à ces associations est facultative. Elles sont toutes deux des entités de droit privé et ne sont financées que par les cotisations des communes membres. Elles sont autorisées par la Constitution ou par la loi non seulement à participer à la nomination d'une partie des membres autrichiens du Comité des Régions de l'UE, mais aussi à participer aux négociations sur le mécanisme de consultation et sur le pacte de stabilité autrichien.

107. Leurs principales missions consistent à défendre les intérêts des communes lors des négociations périodiques sur la loi de péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*) et des négociations sur la répartition des revenus entre les niveaux territoriaux et à donner leur avis sur les nombreux projets de lois proposés par le parlement national.

108. Ces associations, de même que les *Länder*, surveillent de très près les restrictions de l'autonomie locale qui pourraient découler de certains accords internationaux. En particulier, elles ont adopté plusieurs résolutions pour empêcher que des accords tels que le GATS (Accord général sur le commerce et les services) s'étendent à des services publics tels que l'eau, la santé, les transports urbains et les prestations sociales, qui sont actuellement assurés par les *Länder* ou les communes.

## 8. Statut des élus locaux

109. Le statut des élus locaux est déterminé, outre les dispositions de la Loi constitutionnelle fédérale, par les lois régionales relatives à l'autonomie locale et aux élections locales. Ces lois ne doivent pas être contraires à la Loi constitutionnelle fédérale, notamment à son article 115. Chacun des neuf *Länder* applique une législation différente en matière d'autonomie locale.

110. Le mandat des élus locaux est de cinq ou six ans selon les *Länder*. Ils peuvent démissionner à tout moment, sans restriction. Il leur est cependant interdit, pendant les quatre ans suivant leur démission, d'exercer la fonction de président du Tribunal administratif.

111. La législation du *Land* permet aux élus d'accomplir leurs travaux : les fonctionnaires sont déchargés de leurs obligations pour un nombre d'heures déterminé.

112. Les élus perçoivent des indemnités destinées à compenser leur perte de revenus et à couvrir leurs dépenses. Le remboursement des frais liés à l'exercice de leurs fonctions varie selon les *Länder*. Les montants remboursés ne sont pas toujours satisfaisants et, dans quelques *Länder*, on constate un manque évident de candidatures à la fonction de conseiller municipal.

113. Les salaires et le régime de retraite des élus et des maires à plein-temps des grandes villes sont réglementés par des lois spéciales. Ce n'est cependant pas le cas pour les petites villes, dont les maires souffrent d'une couverture sociale insuffisante. Les salaires des maires de communes de moins de 500 habitants vont de 11 967 EUR (16 403 USD) par an au Burgenland jusqu'à 21 910 EUR (30 033 USD) au Tyrol et, pour les villes de plus de 20 000 habitants, de 88 536 EUR (121 360 USD) en Basse-Autriche à 110 670 EUR (151 700 USD) en Haute-Autriche. De nombreux responsables politiques appellent donc à améliorer la situation des élus locaux (couverture sociale, responsabilité civile, etc.).

114. Les femmes sont relativement peu représentées dans les différentes assemblées élues et instances exécutives d'Autriche et des réformes politiques seraient nécessaires pour améliorer cette situation. Le nombre des femmes maires a augmenté sensiblement entre 2003 et 2005, passant de

quarante-cinq à soixante-treize, mais les femmes n'occupent encore que 3,1 % des fonctions de direction.

### **9. Protection des limites des collectivités locales (article 5 de la Charte)**

115. Les modifications des limites territoriales des communes, ainsi que la fusion ou la subdivision de communes, requièrent une décision spéciale du conseil municipal et l'approbation du gouvernement régional. D'un point de vue juridique, ces modifications sont entérinées par des ordonnances du gouvernement régional ou par des lois régionales.

116. La population n'est pas obligatoirement consultée ; cet aspect varie en fonction des législations régionales.

### **10. Contrôle administratif des collectivités locales (article 8 de la Charte)**

117. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2 de la Charte, « tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels ». En principe, le contrôle des activités des organes d'autonomie locale porte uniquement sur leur légalité. En particulier, lorsque les municipalités agissent dans le cadre de leur domaine d'action propre, elles ne sont pas soumises aux instructions des autorités fédérales et régionales.

118. Pour garantir cette légalité, la Fédération et les *Länder* disposent de plusieurs instruments de contrôle, parmi lesquels le droit à l'information, le droit d'annuler les arrêtés locaux contraires à la loi et le droit d'approuver les arrêtés municipaux dans certains cas et même de dissoudre les conseils municipaux.

119. La Fédération dispose d'un droit de contrôle concernant l'accomplissement par les communes, dans le cadre de leur domaine d'action propre, des tâches relevant du pouvoir exécutif de la Fédération.

120. Les *Länder* ont en outre le droit de contrôler les budgets municipaux suivant les critères d'économie, d'efficacité et d'utilité.

121. Les communes sont habituellement contrôlées par les cantons, les gouvernements régionaux et le gouverneur régional pour le compte de la Fédération.

122. Certaines de ces dispositions au moins dépassent clairement le simple contrôle de légalité. Elles constituent indéniablement un contrôle administratif, lequel est acceptable dans le cas des tâches déléguées aux communes.

### **11. Contrôle budgétaire et financier des collectivités locales**

123. Les mesures de contrôle budgétaire et financier au niveau local dépendent de la législation de chaque *Land*. Alors que les municipalités de la plupart des *Länder* font l'objet d'un audit par l'autorité de contrôle de leur propre *Land* (*Gemeindeaufsicht*), tous les *Länder* ont créé leur propre cour régionale des comptes (*Landesrechnungshof*).

124. Avant le 1er janvier 2011, en vertu de l'article 127 a, paragraphes 1 et 3 de la Loi constitutionnelle fédérale, toutes les communes d'au moins de 20 000 habitants étaient contrôlées par la Cour fédérale des comptes (*Rechnungshof*). Pendant sa visite, la délégation a été informée des craintes de certains élus locaux liées au contrôle (considéré comme extrêmement contraignant) de la Cour des comptes fédérale qui pourrait également être exercé sur des municipalités de moins de 20 000 habitants. A la suite d'amendements introduit dans la Loi constitutionnelle fédérale le 14 décembre 2010, ce nombre a été réduit à 10 000 habitants, ce qui concerne environ 70 municipalités.

## 12. Autonomie financière et fiscale des collectivités locales (article 9 de la Charte)

125. L'article 9 de la Charte est en grande partie consacré aux ressources financières des collectivités locales, qui sont considérées comme l'une des meilleures garanties de leur autonomie.

126. Les principales dispositions sur l'autonomie financière et fiscale des communes autrichiennes figurent dans la Loi constitutionnelle fédérale mais aussi dans la loi constitutionnelle de finances (*Finanzverfassungsgesetz*). D'après l'article 2 de cette loi, les communes doivent s'acquitter des dépenses liées à l'exécution de leurs tâches, que celles-ci soient autonomes ou déléguées, sauf dispositions contraires de la législation fédérale ou de celle des *Länder*. Ces dispositions ne doivent toutefois pas être contraires à l'article 4 de la loi, qui énonce le principe de l'égalité fiscale et exige de la Fédération et des *Länder* qu'ils tiennent compte des limites du pouvoir d'action de chaque entité territoriale et de la répartition des tâches entre ces entités.

127. Conformément à l'article 6 de la loi constitutionnelle de finances, les communes sont autorisées à lever des impôts locaux exclusifs ou des impôts dont elles partagent les recettes. L'article 7 habilite le parlement fédéral à régler les impôts fédéraux partagés, à déclarer que certains impôts spécifiques sont des impôts locaux exclusifs et à autoriser les communes à lever certains impôts sur la base de résolutions adoptées par les conseils locaux.

128. Les parlements régionaux sont pour l'essentiel chargés de fixer les impôts régionaux dont les recettes sont partagées et les impôts locaux exclusifs. Ils peuvent aussi demander aux autorités locales de lever certains impôts si leur situation budgétaire l'exige.

129. La loi constitutionnelle de finances dispose aussi que des dotations peuvent être accordées aux communes par la Fédération et les *Länder* sous la forme de subventions de complément aux impôts municipaux ou d'allocations en fonction des besoins.

130. Des précisions sont données dans la loi de péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*), dont la renégociation repose sur le consensus, bien qu'il n'existe en la matière aucune obligation juridique. L'Association des villes autrichiennes et l'Association des communes autrichiennes représentent les communes lors de cette négociation. Si tous les « partenaires » parviennent à un accord, la Cour constitutionnelle tient pour acquis que la loi de péréquation financière ne les défavorise pas. Bien que l'accord n'ait pas un caractère juridique, il peut avoir un effet juridique si la loi de péréquation financière est contestée devant la Cour constitutionnelle.

131. De plus, deux accords de coordination des relations fiscales ont été conclus par la Fédération, les *Länder* et, au nom des communes, l'Association des villes autrichiennes et l'Association des communes autrichiennes. Ces accords sont le « mécanisme de consultation » et le « pacte de stabilité » évoqués plus en détail dans les paragraphes 53 et 57 du présent rapport.

132. Le principe fondamental concernant les ressources financières et fiscales est compatible avec la distinction qui est faite entre les compétences propres ou inhérentes aux collectivités locales et les compétences qui leur sont déléguées par les niveaux territoriaux supérieurs (la Fédération ou les *Länder*).

133. Il convient toutefois de noter que seuls les impôts locaux doivent être considérés comme des recettes propres aux collectivités locales, qui « ont le pouvoir [d'en] fixer le taux, dans les limites de la loi » (article 9, paragraphe 3 de la Charte). En l'état actuel de la législation, les possibilités d'accroître l'autonomie fiscale des collectivités locales semblent donc relativement limitées.

134. Les communes n'ont guère de marge de manœuvre en ce qui concerne leurs recettes fiscales propres. Elles ne sont pas autorisées à fixer les taux ni à lever de nouveaux impôts car la liste des impôts, les bases et la plupart des taux d'imposition sont déterminés soit par le *Land*, soit par la loi fédérale.

135. De plus, les communes doivent avoir l'autorisation de l'autorité qui les supervise (gouvernement régional) pour contracter des prêts. Les critères pris en compte par les *Länder* pour autoriser les communes à emprunter sont l'objet du prêt et la situation financière de la commune.

136. La faible marge de manœuvre dont disposent les communes pour ce qui est des taux et de la base de leurs recettes fiscales a entraîné une augmentation progressive de la proportion d'impôts partagés dans les budgets municipaux, ce qui laisse penser que l'autonomie fiscale des communes ne s'améliore guère.

137. Compte tenu des différences de recettes d'une commune à l'autre, un système de péréquation approprié est particulièrement important. Ce système est pour l'essentiel le fruit de négociations politiques dans lesquelles les communes sont représentées par les deux associations.

### **13. Exode rural**

138. Comme ailleurs en Europe, l'exode rural est une réalité en Autriche. Le nombre des communes a augmenté de 2,5 % entre 1976 et 2008, passant de 2 300 à 2 357. Dans les zones rurales, 178 communes ont moins de 500 habitants et les deux tiers (1 528) de l'ensemble de ces communes ont entre 501 et 2 500 habitants. Plus de la moitié de la population autrichienne (55,6 %) vit dans des communes de moins de 10 000 habitants. Leur population moyenne est donc de 3 539 habitants seulement. Entraînant une diminution de la population dans certaines communes rurales, l'exode affaiblit la capacité d'action de ces dernières.

### **14. Coopération intercommunale**

139. Compte tenu du nombre important de petites communes en Autriche, la coopération intercommunale est l'un des éléments clés de l'administration locale, car elle permet de réaliser les économies d'échelle nécessaires et procure l'expertise qui fait défaut aux communes isolées. La Loi constitutionnelle fédérale (article 116 bis) dispose que les communes peuvent se regrouper – par le fait d'un accord ou de la loi – pour former des « associations de communes » (*Gemeindeverbände*) en vue de gérer des problèmes communs précis relevant de leur sphère de compétence.

140. La formation d'associations de communes peut être volontaire ou imposée. Dans le premier cas, l'approbation de l'autorité de supervision est indispensable. Les conditions nécessaires à cette approbation sont spécifiées dans la Loi constitutionnelle fédérale. Les cas de coopération imposée par la législation concernent par exemple la gestion des déchets.

141. La coopération intercommunale a connu un développement relativement rapide dans des domaines tels que l'éducation scolaire, la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau ou encore les services sociaux et de santé. A ce jour, la Loi constitutionnelle fédérale ne reconnaît aux associations de communes qu'une seule vocation au sein d'un *Land* donné, ce qui explique les demandes croissantes en faveur d'une plus grande liberté d'action qui permettrait de créer des associations de communes à vocations multiples ou sur plusieurs *Länder*.

### **15. Démocratie directe : participation citoyenne**

142. Il est intéressant de relever que l'Autriche n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, bien que l'article 117, paragraphe 8 de la Loi constitutionnelle fédérale établisse que la législation des *Länder* peut prévoir la participation citoyenne directe.

143. En fonction de la législation du *Land* concerné, des voies diverses permettent aux citoyens des communes de participer directement aux décisions de leur communauté, et notamment : le vote citoyen (*Bürgerabstimmung*), l'initiative citoyenne (*Bürgerbegehren*), la consultation citoyenne (*Bürgerbefragung*) et les assemblées annuelles de citoyens (*Bürgerversammlung*).

### **16. Conclusions**

144. En Autriche, les collectivités locales reçoivent leurs compétences de la Fédération et/ou des *Länder*, selon un système qui reflète le principe de subsidiarité. Parallèlement, même dans le domaine de ses tâches autonomes, l'administration locale fait l'objet d'un contrôle étroit de la part des autorités fédérales et régionales, qui va clairement au-delà du concept de contrôle de la légalité. Il convient de

noter également que les maires doivent respecter les instructions des autorités fédérales quand ils exécutent des tâches déléguées aux communes.

145. Les communes disposent de compétences propres, auxquelles s'ajoutent un certain nombre de tâches déléguées. Dans la pratique, cependant, on observe que dans plusieurs domaines importants les responsabilités se chevauchent ou des activités très proches sont menées et cofinancées par différents niveaux d'administration.

146. Les communes ne disposent quasiment d'aucune latitude en ce qui concerne les impôts locaux, et la proportion des recettes fiscales propres dans les recettes budgétaires est relativement faible (21 %).

147. L'autonomie fiscale des communes et des *Länder* autrichiens est trop limitée pour permettre une véritable liberté de décision, ce que confirme la faible part des recettes fiscales propres au niveau territorial.

148. Dans l'idéal, l'autonomie fiscale au niveau territorial devrait être renforcée sans que cela ait d'incidence sur les recettes. L'augmentation de l'autonomie fiscale au niveau territorial soulève la question de la répartition des impôts entre les différents niveaux d'administration. Le principe de subsidiarité s'applique également ici. Plus précisément, les impôts devaient être confiés au niveau d'administration le plus bas capable de les prélever sans entraîner d'importantes répercussions ou externalités vis-à-vis d'autres régions.

149. Une certaine autonomie fiscale est normalement nécessaire pour permettre aux collectivités locales de s'adapter convenablement aux préférences de leur population. De plus, le fait de lever les impôts renforce la responsabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs électeurs. On estime que les collectivités locales sont les mieux placées pour discerner les préférences de leur population, qu'elles ont une meilleure connaissance des conditions locales et qu'elles sont davantage responsables de leurs actions vis-à-vis de leur population. Elles sont ainsi mieux à même de tenir compte des préférences de la population locale, d'où leur plus grande efficacité dans l'offre de services locaux et d'aide sociale.

## Annexe 1

### Programme de la visite de suivi du Congrès en Autriche Vienne, St Pölten, Traisen, 24-26 mars 2010

M. Marc COOLS	Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès et Maire Adjoint d'Uccle, Belgique
Mme Irene LOIZIDOU	Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès et Conseillère municipale d'Engomi, Chypre
Prof. Dr. Ivan VOLODIN	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès, Fédération de Russie

#### Mercredi 24 mars 2010 (Vienne)

Prof. Theo ÖHLINGER, professeur de droit public à l'Université de Vienne et ancien membre de l'Assemblée constituante autrichienne (*Österreichischer Verfassungskonvent*)

M. Matthias VOGEL, chef de la section III (affaires légales et juridiques) du ministère fédéral de l'Intérieur

M. Ulrich THEIMER, division III/2, ministère de l'Intérieur

Mme Anna SPORRER, service constitutionnel ;

M. Christoph LANNER, service constitutionnel ;

M. Manfred BRUCKMOSER, service de coordination, section politique régionale, Chancellerie fédérale (*Bundeskanzleramt*)

Mme Britta WAGNER, secrétaire générale

M. Harald EBERHARD, universitaire, Cour constitutionnelle

Mme Renate BRAUNER, adjointe au maire et adjointe du gouverneur de la ville de Vienne, ainsi que des membres des différents services de l'administration municipale.

M. Anton MATZINGER, chef de la section II/3 relations fiscales intergouvernementales

Mme Gerlinde PRÖLL, section II/3 relations fiscales intergouvernementales, ministère fédéral des Finances

#### Mardi 25 mars 2010 (St. Pölten et Traisen)

M. Johann PENZ, président du Parlement régional (*Landtag*) de Basse-Autriche (*Niederösterreich*)

Mme Johanna MIKL-LEITNER, ministre du gouvernement régional (*Landesregierung*) de Basse-Autriche, ainsi que des membres du parlement régional de Basse-Autriche

M. Herbert THUMPSEER, maire de la ville de Traisen ;

Mme Marianne FÜGL, adjointe au maire de Traisen, ainsi que d'autres membres du conseil municipal.

M. Jan Kai KAINER, vice-président du Comité financier du Conseil national, Parlement

M. Bernhard KRATSCHMER, chef de la section S5-6 pour l'administration communale et pour les communautés de communes, Cour des comptes fédérale

Mme Helga Berger, chef du département de communication, Cour des comptes fédérale

M. Herwig VAN STAA, chef de la délégation autrichienne du Congrès

M. Andreas GREITER, secrétaire de la délégation autrichienne du Congrès

**Vendredi 26 mars 2010 (Vienne)**

M. Franz Eduard KÜHNEL, président de la Commission de l'Intérieur du Conseil fédéral, Parlement

Mme Barbara PRAMMER, présidente du Conseil national, Parlement

M. Thomas WENINGER, secrétaire général de l'Association des villes autrichiennes

M. Erwin MOHR, vice-président de l'association des communes du Vorarlberg

M. Andreas ROSNER, chef du Bureau de liaison des *Länder*

Mme Elisabeth HEINZEL-SCHIEL, membre du gouvernement de Basse-Autriche, département Europe