

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 336 (2013)¹ La démocratie locale et régionale en Espagne

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 CM/Res(2011) 2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, 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 susmentionnée, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

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

d. à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, sa Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière des principes la Charte européenne de l'autonomie locale, et sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009);

e. à ses textes antérieurs sur la démocratie locale et régionale en Espagne, à savoir la Recommandation 121 (2002) et la Résolution 147 (2002).

2. Le Congrès souligne ce qui suit:

a. l'Espagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1977. Elle 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 3 février 1988. La charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} septembre 1988;

b. l'Espagne a déclaré ne pas être liée par l'article 3, paragraphe 2, de la charte, et a formulé la déclaration suivante: «Le Royaume d'Espagne ne se considère pas lié par le paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte dans la mesure

où le système d'élection directe prévu par elle devrait être mis en œuvre dans la totalité des collectivités locales incluses dans le cadre de son application»;

c. l'Espagne 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), le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) ni le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169);

d. la commission de suivi du Congrès a nommé MM. Marc Cools (Belgique, L, GILD) et Leen Verbeek (Pays-Bas, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Espagne, en vue d'actualiser les précédentes Résolution 147 (2002) et Recommandation 121 (2002) susmentionnées;

e. une première visite en Espagne (à Séville, Tolède et Madrid) a eu lieu du 5 au 8 juin 2012 et une seconde visite s'est déroulée à Madrid le 14 janvier 2013;

f. la délégation souhaite remercier la représentation permanente de l'Espagne auprès du Conseil de l'Europe, les autorités espagnoles à tous les niveaux territoriaux, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP), et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue, pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la procédure de suivi.

3. Le Congrès note avec satisfaction:

a. le respect par l'Espagne, d'une manière générale, de ses obligations au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. l'incorporation directe de la charte dans le droit national espagnol, qui permet son interprétation par les juridictions internes;

c. la collaboration régulière entre le gouvernement central et la FEMP, et l'existence d'un large éventail d'instruments de coopération entre le pouvoir national et les exécutifs des communautés autonomes;

d. l'entrée en vigueur en 2012 de la loi sur la stabilité budgétaire et la viabilité financière de l'administration publique, qui vise à réduire les transferts de ressources publiques et renforce la capacité des administrations à contrôler leurs dépenses;

e. la création en octobre 2012 d'une commission spéciale de réforme de l'administration publique, chargée d'éliminer les lourdeurs administratives, en simplifiant les réglementations et les procédures, et d'éviter le chevauchement de compétences;

f. les bonnes pratiques concernant le droit de participation aux affaires publiques au niveau local;

g. l'adoption de la loi n° 22/2006 du 4 juillet 2006 sur le statut de capitale et le régime spécial de Madrid, et la référence directe aux dispositions de la charte dans le préambule de cette loi.

4. Le Congrès déplore:

a. le manque de précision concernant l'attribution et la délégation de compétences et de responsabilités aux collectivités locales et régionales;

b. le chevauchement des compétences entre les divers niveaux de gouvernance, qui entraîne une perte de ressources financières pour les collectivités locales et régionales, et une perte d'efficacité des services publics proposés aux citoyens;

c. la grande disparité des salaires des élus locaux et la réduction des indemnités des députés des parlements régionaux;

d. le transfert aux municipalités de compétences non accompagnées de ressources financières suffisantes;

e. l'inefficacité des politiques et des mesures en matière d'autonomie budgétaire des municipalités, qui contraint les collectivités locales à dépendre de transferts de l'Etat ou des régions au lieu de disposer de leurs propres recettes;

f. les difficultés de gestion des petites municipalités et l'insuffisance des procédures de péréquation financière ou autres mesures équivalentes visant à corriger les effets de la répartition inégale des ressources financières entre les petites et les grandes municipalités;

g. la proposition de rationalisation des municipalités contenue dans le programme de réforme du gouvernement;

h. la stagnation de la réforme du Sénat visant à conférer à cette institution un véritable rôle de représentation territoriale.

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités espagnoles:

a. à veiller à ce que les réformes envisagées par le gouvernement pour transformer l'administration espagnole en un système où «une compétence correspond à une administration» soient conduites conformément au principe de subsidiarité (article 4.3);

b. à poursuivre, au cours des travaux préparatoires du projet de loi de rationalisation et de durabilité de l'Administration locale, le dialogue tant avec la FEMP qu'avec les différentes communautés autonomes en tenant compte, dans la mesure du possible, des particularités institutionnelles et historiques de certaines d'entre elles pour les réformes à adopter;

c. à identifier, avec l'aide de la commission pour la réforme de l'administration publique, des mesures concrètes pour éliminer le chevauchement de compétences entre les différents niveaux de gouvernance, pour une plus grande efficacité des services publics (article 4.4);

d. à réviser la législation afin d'encadrer par un seuil minimal et maximal la rémunération des élus locaux conformément à l'article 7.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale et, dans le même esprit, établir des règles de rémunération des membres des parlements des communautés autonomes qui leur permettent d'exercer leurs fonctions convenablement;

e. à veiller, dans le respect de la législation, à ce que chaque transfert de compétences aux collectivités locales soit garanti par des ressources financières suffisantes (article 9.2);

f. à renforcer l'autonomie budgétaire des municipalités, afin de garantir la viabilité financière des collectivités locales, en mettant en place les conditions et les politiques nécessaires pour que les municipalités tirent la plus grande partie de leurs revenus de leurs ressources propres et non de transferts provenant des régions et de l'Etat (article 9.3);

g. à renforcer l'aide à la gestion dispensée aux petites municipalités par l'administration des provinces et à mettre en place un système de péréquation entre les municipalités, afin de garantir le transfert de ressources des plus riches vers les plus pauvres (article 9.5);

h. à définir dans la loi la relation entre l'Etat, la Conférence des présidents de communauté autonome et la FEMP;

i. à continuer de soutenir les administrations locales et régionales pendant la mise en œuvre du programme gouvernemental de réforme visant à renforcer la capacité de l'administration publique à contrôler ses dépenses;

j. à veiller à ce qu'un processus de consultation adéquat soit dûment mis en place si les autorités nationales appliquent des mesures de fusion entre des municipalités;

k. à réformer l'institution du Sénat en vue de lui conférer un véritable rôle de représentation territoriale;

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

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Espagne, ainsi que son exposé des motifs, dans ses propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1^{re} séance (voir le document CG(24)6PROV exposé des motifs), rapporteurs: Marc Cools, Belgique (L, GILD), et Leen Verbeek, Pays-Bas (R, SOC).