

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



23^e SESSION
Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CG(23)11FINAL
07 février 2013

Le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement

Commission de la gouvernance
Rapporteuse : Britt-Marie LÖVGREN, Suède (L, GILD¹)

Résolution 347 (2012)	2
Recommandation 328 (2012)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Le droit de consultation des collectivités locales, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale, constitue un principe fondamental de la démocratie locale. Pour rendre la consultation véritablement efficace, il faut la transposer dans la politique et le cadre réglementaire de chaque Etat membre. Une nouvelle étude du Congrès sur les politiques de consultation pratiquées dans les Etats membres montre que, depuis la dernière étude, les progrès accomplis ces sept dernières années restent limités. Le projet de recommandation préconise une approche minutieuse et générale de la consultation permettant de garantir de meilleures politiques et une meilleure législation et d'améliorer la qualité de la gouvernance à tous les niveaux.

¹ 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
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès
PAP : Pas d'affiliation politique



Le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement

RESOLUTION 347 (2012)²

1. Une part importante du travail des collectivités locales et régionales consiste en la mise en liaison et l'interaction avec les autres niveaux de gouvernement afin de garantir que leurs intérêts et ceux de leurs citoyens sont dûment pris en compte dans l'élaboration des politiques, des décisions et des textes législatifs qui les concernent.

2. Si la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) énonce l'obligation faite aux Etats membres de consulter les collectivités locales, il appartient aux autorités de chaque Etat membre de veiller à ce qu'il existe des procédures et des structures solides permettant à ces collectivités de jouer leur rôle dans les processus de consultation et de décision, conformément aux dispositions de la charte et dans l'esprit de l'autonomie locale.

3. Les associations nationales – là où elles existent – ont à cet égard un rôle essentiel à jouer pour représenter les collectivités territoriales au niveau central. Lorsqu'un Etat membre compte plus d'une association nationale, elles devraient coopérer le plus étroitement possible, dans l'objectif d'identifier des positions communes sur les questions qui les concernent, afin de renforcer leur capacité à influencer les autres niveaux de gouvernement.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en conséquence, se référant à la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi qu'à sa Recommandation 171 (2005) sur la consultation des collectivités locales :

a. appelle les autorités locales, intermédiaires et régionales de ses Etats membres à informer leurs associations nationales, en temps utile, de toute question sur laquelle elles pensent que ces associations nationales devraient agir en leur nom dans le cadre d'une consultation par les autres niveaux de gouvernement ;

b. appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux :

i. à insister auprès de leur gouvernement national et, le cas échéant, auprès des gouvernements régionaux lorsqu'ils n'appliquent pas encore les articles pertinents de la Charte européenne de l'autonomie locale, pour qu'ils réexaminent leurs engagements en vue d'étendre leur mise en œuvre de la charte pour inclure tous les articles relatifs à la consultation ;

ii. à affecter les ressources nécessaires et à instaurer des structures et des mécanismes procéduraux pour garantir une représentation efficace des collectivités locales et régionales dans les procédures de consultation des autres niveaux de gouvernement ;

iii. à veiller à ce qu'elles soient régulièrement invitées à examiner les initiatives législatives et politiques pertinentes des autres niveaux de gouvernement ;

iv. lorsqu'il en existe plusieurs, à s'efforcer de coopérer entre elles, en vue de parvenir à des positions communes et de renforcer ainsi leur capacité à peser sur les politiques nationales, et le cas échéant, régionales ;

v. lorsque les collectivités locales disposent d'un droit de recours, à veiller à ce qu'elles en fassent un bon usage pour protéger les intérêts de leurs membres et des citoyens ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, présentation par I. Henttonen, Finlande (L, GILD) au nom de B.-M. Lövgren, Suède (L, GILD), rapporteure.

vi. à échanger régulièrement les bonnes pratiques sur les questions de consultation ;

c. décide :

i. d'élaborer des lignes directrices, à l'intention des autorités nationales et régionales, sur l'application des articles pertinents de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

ii. de stimuler la création d'associations nationales de pouvoirs régionaux dans les Etats membres où de telles associations n'existent pas encore ;

d. demande à sa commission de la gouvernance :

i. de nommer un rapporteur thématique pour le suivi et l'évaluation de l'efficacité des processus de consultation dans les Etats membres lors de la mise en place d'une gouvernance « multi-niveaux » ;

ii. de présenter en 2013 une stratégie visant à renforcer les processus de consultation entre les différents niveaux de gouvernement afin d'améliorer la qualité de la législation et, partant, les politiques locales et régionales, ainsi que l'efficacité de tels processus de consultation dans les Etats membres ;

iii. de présenter en 2016 un rapport sur les progrès accomplis et de décrire la situation des processus de consultation dans les Etats membres ;

e. demande à sa commission de suivi de s'assurer que ses recommandations sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres examinent la conformité du droit interne des pays avec les articles 4.6, 5 et 9.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale et sa mise en œuvre, à la lumière des présentes recommandation et résolution, dans le cadre d'un suivi de la charte.

Le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement

RECOMMANDATION 328 (2012)³

1. Tel qu'énoncé dans les articles 4.6, 5 et 9.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), que 45 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont maintenant ratifiée, le droit, pour les collectivités locales, d'être consultées constitue l'un des principes fondamentaux de la démocratie locale.

2. Les autorités locales devraient par conséquent être consultées et jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernent, à savoir la mise en œuvre de politiques ou de législations affectant directement leur statut légal, leurs tâches ou leurs fonctions et leur situation économique ou financière, et ce d'une manière et dans des délais tels que les autorités locales aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions, afin d'exercer une influence sur le processus de décision qui les concerne.

3. A la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui représente à la fois les autorités locales et régionales dans les Etats membres, propose que les mêmes droits de consultation soient appliqués au niveau régional.

4. La plupart des mesures énoncées dans la Recommandation 171 (2005) du Congrès sur la consultation des collectivités locales : application de la Charte européenne de l'autonomie locale (articles 4.6, 5, 9.6 et 10) ont gardé toute leur pertinence et restent encore à mettre en œuvre, notamment pour inscrire dans la loi le droit de consultation, faire évoluer la consultation vers la négociation, reconnaître les associations en tant que partenaires dans le processus de consultation, créer des organismes permanents de consultation, tenir systématiquement une consultation sur les questions importantes et évaluer l'efficacité de telles consultations.

5. Le Congrès, en conséquence, se référant aux dispositions susmentionnées de la Charte européenne de l'autonomie locale, à sa recommandation 171 (2005) précitée et au Cadre de référence pour la démocratie régionale, recommande, concernant la consultation des collectivités locales et régionales par les autres niveaux de gouvernement sur les questions qui les concernent, que le Comité des Ministres invite les Etats membres à s'assurer :

a. que tous les Etats membres mettent en œuvre aux niveaux local, régional et national et, si nécessaire, élaborent ou révisent des processus de consultation qui soient clairement définis et transparents, de préférence inscrits dans la loi et sinon prévus par des accords écrits, conformes aux critères énoncés dans les dispositions pertinentes de la Charte européenne de l'autonomie locale, et qui précisent la forme de ces consultations, le niveau de participation des élus des collectivités locales et régionales, le calendrier des consultations et incluent toutes les questions qui intéressent les collectivités locales et régionales ;

b. que la consultation des collectivités locales est un élément incontournable du processus politique et législatif, qui permet à ces dernières d'exprimer leurs intérêts et leurs positions en temps utile pour que ceux-ci soient pris en compte dans la formulation des politiques et de la législation ;

c. qu'il est précisé que tous les ministères qui élaborent des politiques ayant des conséquences pour les collectivités locales et régionales ont l'obligation de consulter les représentants des collectivités concernées ;

³ Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, présentation par I. Henttonen, Finlande (L, GILD) au nom de B.-M. Lövgren, Suède (L, GILD), rapporteure.

d. que les consultations sont conduites sous une forme écrite aussi bien que par des contacts directs, en veillant à ce que les autres niveaux de gouvernement précisent les droits de participation des élus locaux et régionaux dans le processus de consultation, et que la forme de représentation du niveau national ainsi que, le cas échéant, du niveau régional, est aussi clairement spécifiée dans le processus de consultation ;

e. que les autorités centrales et régionales fournissent des informations suffisamment claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées, bien avant la date des consultations, afin que les personnes consultées soient convenablement informées des motifs et des objectifs de toute décision ou toute politique envisagée ;

f. que les décisions d'une grande importance stratégique reposent sur une analyse approfondie des implications pour l'autonomie ainsi que des conséquences économiques pour les niveaux local et régional ;

g. que l'expertise des collectivités locales et régionales est mise à profit à un stade précoce du processus politique et législatif, par exemple par la participation aux groupes de travail chargés de préparer les nouveaux textes de loi ;

h. que les collectivités locales et régionales disposent d'un droit de recours clairement défini si elles considèrent que les consultations nécessaires n'ont pas été conduites convenablement et d'un droit à réparation s'il est établi que les procédures n'ont pas été dûment respectées ;

i. que les consultations sont régulières et systématiques, et que sont clairement précisés les différentes formes de consultation (telles qu'énoncées à l'alinéa *d* ci-dessus) et les contextes dans lesquels elles sont utilisées ;

j. que les Etats membres qui ne se sont pas encore engagés à mettre en œuvre les articles pertinents de la Charte européenne de l'autonomie locale réexaminent leurs engagements afin d'étendre leur mise en œuvre de la charte de manière à inclure tous les articles relatifs à la consultation ;

k. que les résultats des activités de consultation sont présentés clairement, notamment au moyen d'une explication écrite détaillée des raisons pour lesquelles certaines propositions n'ont pas été retenues, et qu'ils sont publiés ;

l. que, là où les associations nationales de pouvoirs régionaux n'existent pas encore, la création de telles associations est encouragée et stimulée afin de fournir aux autorités nationales, et le cas échéant aux autorités régionales, des représentants aux niveaux local et régional, qui soient qualifiés pour le processus de consultation.

Le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement

EXPOSE DES MOTIFS ⁴

INTRODUCTION

1. En 2005, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté la « Recommandation 171 sur la consultation des collectivités locales : application de la Charte européenne de l'autonomie locale » (ci-après dénommée « la Charte »). L'objectif de cette recommandation et de son rapport comparatif était d'examiner la manière dont les articles 4.6, 5 et 9.6 de la Charte étaient mis en œuvre par les Etats membres. En 2011, la commission de la gouvernance a estimé qu'il était temps de reconsidérer cette question, afin d'examiner de quelle manière la situation avait évolué depuis l'étude précédente.

2. Le présent rapport vise par conséquent à identifier les problèmes liés à l'application des articles 4.6, 5 et 9.6 de la Charte en Europe, en vue de diffuser les meilleures pratiques et de rédiger une nouvelle recommandation. Pour la présente étude, 27 rapports nationaux ont été adressés par les membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, en réponse au questionnaire préparé par M. Zoltán Szente sur la situation de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe. L'Association suédoise des autorités locales et régionales (SALAR) a mené en parallèle une étude auprès des associations nationales de pouvoirs locaux, recueillant des données sur 24 pays. Combinant les données fournies par ces deux enquêtes, le rapport s'appuie au total sur les indications de 35 pays, ce qui permet aisément de mener une étude comparative de la situation actuelle en matière de consultations entre les autorités centrales et locales.

3. Globalement, le rapport suit la structure du questionnaire. Le premier chapitre décrit la manière dont le droit des collectivités locales (ou de leurs associations) d'être consultées est institutionnalisé par la loi. Il porte sur la reconnaissance formelle de la consultation et sur son cadre juridique. Il présente aussi les divers « régimes réglementaires », c'est-à-dire les principaux types de réglementation, ainsi que les sujets, les participants et les procédures du processus de consultation.

4. La Charte contient plusieurs articles sur la consultation entre les autorités centrales et territoriales, mais les dispositions pertinentes sont de natures diverses : l'article 4.6. consacre, en tant que principe fondamental de l'autonomie locale, le droit général des collectivités locales d'être consultées, tandis que les articles 5 et 9.6. concernent certains domaines de consultation spécifiques. Ainsi, le deuxième chapitre portera sur la manière dont les collectivités locales sont consultées au sujet des modifications de leurs limites territoriales, et le troisième chapitre traitera des mécanismes de consultation appliqués aux questions financières.

5. Un quatrième chapitre présentera une synthèse des questions et problèmes majeurs que pose la situation actuelle, tandis que le dernier chapitre énoncera quelques propositions et bonnes pratiques en réponse à ces problèmes.

I. Droits – institutionnalisés ou coutumiers – des collectivités locales d'être consultées [article 4.6. de la Charte]

a. Le droit à la consultation dans la Charte

6. D'après l'article 4.6., « les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. ».

7. La Charte précise que les « collectivités locales » concernées par une mesure gouvernementale doivent être consultées. Une autorité locale est « directement concernée » par une question lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou, sur le plan formel, d'un texte législatif affecte

⁴ Préparé avec la contribution de M. Zoltán Szente, Professeur, Université de Győr, Hongrie. Adopté par la Commission de la gouvernance le 31 mai 2012.

directement son statut juridique, ses tâches et fonctions (obligations et compétences) ou sa situation économique ou financière.

8. Conformément aux usages et aux principes communément reconnus, pour les questions touchant un grand nombre de collectivités locales, celles-ci peuvent être représentées par leurs associations légitimes. Cette pratique est conforme au texte de la Charte, selon lequel la consultation doit être organisée « de façon appropriée », que les autorités locales peuvent organiser de manière à obtenir une représentation unifiée de leurs intérêts lorsqu'un grand nombre d'entre elles sont concernées par une question particulière.

9. La disposition citée ne définit pas le concept de consultation. Toutefois, la Charte ayant pour vocation essentielle d'établir et de promouvoir les droits des collectivités locales, la consultation entre les autorités centrales et locales (ou leurs associations) peut être définie comme un processus par lequel les parties sollicitent mutuellement des informations, des conseils ou des avis sur des thèmes spécifiques et/ou débattent de ces thèmes. Du point de vue des autorités locales, les principales fonctions de la consultation sont les suivantes :

- obtenir des informations pertinentes sur le processus décisionnel des autorités centrales lorsque leurs intérêts sont en jeu ;
- permettre aux collectivités locales d'exprimer leurs vues et leur avis sur les législations et réglementations pertinentes à tous les stades du processus décisionnel ;
- formuler des propositions et soumettre des réclamations ou des plaintes aux autorités centrales, et le cas échéant aux gouvernements régionaux, avec obligation pour ces dernières d'y répondre.

Sous sa forme la plus rudimentaire, la consultation répond au souhait légitime des collectivités locales d'obtenir des informations sur le projet ou l'intention du pouvoir central de prendre une mesure ou de mener une action.

10. La référence à « une façon appropriée » doit être vue comme un principe de « rationalité » de la consultation, qui exige à l'évidence que la consultation se tienne de manière à permettre réellement aux collectivités locales de se forger une opinion et de formuler des propositions. Naturellement, rien ne garantit que les autorités centrales, que la loi autorise à prendre des décisions législatives ou politiques, se rangeront à cette opinion, mais elles ont fondamentalement l'obligation d'en tenir compte, en l'examinant avant de prendre leur décision finale.

11. La mention « en temps utile » vise à garantir que les modalités et le calendrier de la consultation soient tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence sur les processus décisionnels qui les concernent. Comme le rapport explicatif de la Charte l'indique, certaines circonstances peuvent prendre le pas sur le droit des collectivités locales d'être consultées, particulièrement en cas d'urgence, mais uniquement s'il s'agit de circonstances exceptionnelles. Naturellement, la Charte ne peut préciser cette notion de « en temps utile » d'une manière générale et normative, car elle dépend de nombreuses circonstances spécifiques aux Etats membres. Cependant, plus le domaine concerné est spécifique, plus il est facile de préciser cette notion, en tenant compte également des traditions et des exigences locales.

b. Reconnaissance légale du droit à la consultation – dispositions générales et spécifiques

Reconnaissance générale du droit des collectivités locales d'être consultées

12. Dans la plupart des pays, le droit des collectivités locales d'être consultées est d'une manière ou d'une autre reconnu légalement, c'est-à-dire inscrit dans la loi. Ce droit est parfois exprimé dans le texte de la constitution, comme c'est le cas en Estonie concernant les modifications des limites territoriales des collectivités locales. En Autriche, les constitutions des neuf *länder* contiennent diverses dispositions accordant aux communes le droit d'être consultées ; pour certaines, elles autorisent les communes, ou leurs associations à l'échelle du *land*, à faire une déclaration sur les projets de législation régionaux lorsque leurs intérêts sont en jeu.

13. Les textes législatifs pertinents peuvent être classés en deux catégories, selon qu'ils reconnaissent un droit général des collectivités locales à être consultées ou permettent uniquement la consultation dans certains domaines spécifiques.

14. En outre, lorsque la loi prévoit un droit général à la consultation, elle peut aussi le faire de diverses manières. Dans un certain nombre de pays, des lois générales prévoient un vaste éventail de consultations dans tous les processus législatifs. Ces textes, parfois, ne précisent pas si les collectivités locales ou leurs associations doivent être associées au processus d'élaboration, mais les conditions générales applicables au processus législatif prévoient leur participation, de même que celle de toutes les autres parties concernées ou des partenaires sociaux des autorités de l'Etat. Sur cette base, les associations de pouvoirs locaux, en tant que parties concernées, peuvent exiger d'être consultées sur toutes les questions ayant trait à l'autonomie locale. Il convient toutefois de souligner qu'il y a une différence entre les collectivités locales ou leurs associations et les autres parties concernées, en ce que seules les autorités locales sont élues démocratiquement par le peuple.

15. Dans d'autres cas, le principe de la consultation est reconnu plus spécifiquement pour toutes les questions ayant trait à l'autonomie locale, sans préciser les questions particulières au sujet desquelles les collectivités locales doivent être consultées.

16. Parfois, la loi applicable énonce le principe de la consultation ou souligne son importance, mais sans réglementer les modalités ou la procédure de la consultation. Dans certains pays, cette lacune est comblée au moyen d'accords politiques entre les autorités centrales et les associations de communes sur les modes de coopération. Dans tous les cas, dans l'intérêt de la qualité et de la transparence du processus, la procédure et les modalités de la procédure de consultation devraient faire l'objet d'une réglementation plus détaillée lorsqu'elle ne l'est pas déjà suffisamment.

Les obligations spécifiques de consultation

17. L'autre groupe de lois pertinentes prévoit la consultation des collectivités locales uniquement dans des domaines spécifiques. Dans certains pays, comme l'Arménie et l'Irlande, un vaste éventail de lois spécifiques prévoit de telles consultations.

18. Ces deux méthodes de réglementation ne sont pas incompatibles entre elles : en Autriche, par exemple, une loi constitutionnelle fédérale accorde certains droits de consultation aux associations de collectivités locales, tandis que d'autres lois disposent que les communes ou leurs associations nationales/régionales (*Land*) doivent être consultées pour tout projet de réglementation les concernant.

19. Le droit des collectivités locales d'être entendues est parfois reconnu dans des dispositions de droit non contraignant, c'est-à-dire dans les règles de procédure du Gouvernement ou le règlement du Parlement. Bien que le respect de ces règles soit plus difficile encore que celui des règles fixées par la loi, ces dispositions engendrent parfois des bonnes pratiques et fournissent un cadre souple pour la consultation.

Les consultations informelles entre les autorités centrales et locales

20. Il n'y a que quelques Etats membres où le droit des collectivités locales d'être consultées sur toutes les questions touchant à leurs intérêts n'est pas inscrit dans la loi. En Irlande ou au Royaume-Uni, par exemple, ce droit des collectivités locales est reconnu bien plus dans la pratique que dans des lois spécifiques. Le fait qu'il n'y ait pas de reconnaissance formelle n'entraîne donc pas nécessairement l'absence totale de consultation. Dans certains pays, en dépit de l'absence de formes de consultation institutionnalisées, les collectivités locales sont fréquemment consultées par des voies informelles. En Albanie, par exemple, les ministères concernés mènent souvent des négociations informelles avec les associations de pouvoirs locaux, en sollicitant leur avis en particulier sur l'élaboration des lois et des politiques. Toutefois, l'existence d'un processus de consultation formel inscrit dans la législation nationale renforcerait la transparence et serait conforme à l'esprit de la Charte.

21. Dans les Etats fédéraux, se pose la question importante du niveau auquel la consultation des autorités locales est prévue et mise en œuvre importe peu. En Belgique, par exemple, ces consultations se déroulent exclusivement au niveau des Etats, où les associations flamandes et wallonnes participent à plusieurs comités et conseils consultatifs, tandis qu'elles ne sont pas consultées au niveau fédéral. En Allemagne, de telles consultations sont aussi menées au niveau des *Länder*, dont certains reconnaissent dans leur constitution les droits de participation des associations de pouvoirs locaux. Ainsi, dans ces pays, les processus de consultation sont principalement formalisés au niveau régional, plutôt qu'à celui de l'Etat fédéral. A l'inverse, en Fédération de Russie,

certaines institutions fédérales disposent de forums consultatifs spécialisés pour les associations de pouvoirs locaux, par l'intermédiaire desquels elles ont des contacts directs avec les organisations représentatives des collectivités locales.

c. Thèmes des consultations

22. Le plus souvent, les collectivités locales sont consultées au sujet de la modification des limites de leur territoire. On peut dire que l'obligation de consultation préalable de la collectivité locale concernée est la norme générale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce point mis à part, les questions financières, notamment le montant total du budget local et des subventions du pouvoir central, et les modifications de la fiscalité locale sont les thèmes de consultation les plus courants (voir ci-dessous les chapitres 2 et 3).

23. Des consultations sont aussi menées dans de nombreux autres domaines. Ainsi, en Estonie, des lois spécifiques disposent que des consultations sont obligatoires entre le pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux non seulement au sujet du budget de l'Etat, mais aussi sur certaines procédures administratives et sur l'aménagement régional⁵. En Grèce, d'après la loi sur les communes, les collectivités locales concernées doivent être consultées par les autorités de l'Etat avant l'adoption de toute réglementation administrative relative à la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ou toute décision spécifique sur les investissements et les équipements d'une collectivité donnée. Dans ce pays également, les associations nationales de pouvoirs locaux sont consultées avant tout transfert de nouvelles responsabilités des autorités municipales au pouvoir régional. Aux Pays-Bas, les autorités centrales et les associations nationales de pouvoirs locaux et provinciaux concluent des « accords de gouvernance » sur les conditions applicables à l'attribution de compétences dans un large éventail de domaines politiques. Les questions d'aménagement et de développement régional, y compris les investissements locaux ou régionaux, sont d'autres thèmes qui peuvent faire l'objet d'une consultation dans de nombreux pays. Parfois, sous certaines conditions, les questions européennes sont aussi au nombre de celles pour lesquelles les collectivités locales sont consultées. Ainsi, en Autriche, les collectivités locales doivent être informées de tout projet de l'Union européenne qui a trait aux questions relevant de l'autonomie locale ou qui a d'une autre manière une importance pour elles.

24. Il est à noter que les projets d'investissement et de développement locaux se présentent souvent sous la forme de questions de droit administratif spécifiques. Les collectivités locales sont parfois davantage en position de force sur ces thèmes que sur les questions générales, en particulier lorsqu'elles jouissent des droits d'usagers vis-à-vis du droit administratif ou lorsque leur approbation est requise pour une autre raison. En réalité, ces derniers cas dépassent le cadre de la consultation, les collectivités locales jouissant en la matière de droits plus étendus.

d. Parties prenantes aux consultations

25. Concernant les mécanismes de consultation, une question importante est celle du contenu nécessaire du processus consultatif ou, si l'on se place du point de vue des collectivités locales, des droits ou avantages spécifiques qui découlent, pour ces collectivités ou leurs associations, du droit général à la « consultation ».

26. Fondamentalement, les collectivités locales sont consultées sur les décisions essentielles qui les concernent qui auraient des effets substantiels ou durables, comme la modification de leurs limites territoriales. Il est rare que la législation sur les questions courantes fasse l'objet d'une discussion avec elles, même lorsqu'elle peut affecter les intérêts locaux.

27. Comme indiqué ci-dessus, les collectivités locales sont habituellement représentées par leurs associations nationales ou régionales. Dans les pays où il existe de nombreuses collectivités locales, l'expression et la transmission des intérêts locaux par cette voie sont inévitables.

28. Dans un certain nombre d'Etats membres, il existe une seule association nationale de pouvoirs locaux unifiée. Bien qu'il soit le résultat d'une évolution naturelle, dans certains pays le monopole de l'association nationale de pouvoirs locaux a été établi ou favorisé par la loi. En Géorgie, la loi organique « sur l'autonomie locale » dispose que les organes du pouvoir central sont obligés

⁵ Les lois pertinentes sont la loi de 1999 sur le budget de l'Etat, la loi de 2010 sur le service de gestion financière des collectivités locales, la loi de 2001 sur la procédure administrative et la loi de 2002 sur la planification.

d'organiser des consultations avec des associations de pouvoirs locaux représentant plus de la moitié de toutes les collectivités locales du pays. Une condition analogue est prescrite par la loi en Lettonie. Dans la pratique, ce type de réglementation a conduit, dans ces deux pays, à la création d'une association nationale unifiée regroupant toutes les communes. Bien que les grandes villes de Lettonie aient fondé une organisation spécialement destinée à défendre leurs intérêts particuliers, celle-ci ne jouit pas du même statut que l'association « officielle ».

29. Dans d'autres pays, deux associations ou davantage représentent les intérêts locaux dans le processus de décision national. Elles s'organisent habituellement suivant le type de collectivité locale avec des associations séparées mises en place pour les communes et les autres collectivités territoriales (comtés, provinces, etc.). En Hongrie, le système de représentation des intérêts des pouvoirs locaux est extrêmement fragmenté, avec sept associations « nationales » différentes, lesquelles ont cependant des capacités et des nombres de membres très variables.

30. Les traditions nationales ou régionales, ou les réels conflits d'intérêts entre les grandes villes et les zones rurales, peuvent favoriser la spécialisation des associations de pouvoirs locaux. En outre, les diverses appartenances politiques peuvent aussi contribuer à la segmentation institutionnelle de ces organisations. Certes, les liens politiques, parce qu'ils offrent des moyens informels à la défense des intérêts locaux, peuvent être un atout pour les associations de communes, mais la proximité avec les partis politiques peut aussi receler des dangers pour ces organisations, en particulier lorsque les systèmes des partis sont fortement centralisés. Dans les Etats membres où il existe plusieurs associations locales et régionales, il est souhaitable qu'elles s'emploient à coordonner leurs positions.

31. Parfois, les associations de responsables locaux contribuent aussi à la représentation des intérêts locaux, comme c'est le cas pour l'Association des représentants de collectivités locales et l'Association des responsables municipaux en Irlande ou l'Association nationale des directeurs administratifs en Hongrie. Le plus souvent, cependant, elles ne sont consultées par les autorités centrales que sur des questions très spécifiques.

32. Le pouvoir central – l'autre partie dans les consultations – est le plus souvent représenté par un ministre en charge des questions d'autonomie locale. A l'occasion, selon leur domaine de compétence, d'autres membres des gouvernements sont aussi associés au processus de consultation, comme par exemple le ministre des Finances sur les questions financières, quand des questions financières sont discutées.

33. Des consultations sont souvent organisées lors du processus législatif parlementaire, au moment de l'examen en commission. Il est très fréquent que les commissions parlementaires compétentes tiennent des auditions auxquelles participent les associations de pouvoirs locaux. Parfois, comme on l'a vu, les droits de participation de ces associations sont inscrits dans le règlement du Parlement. Toutefois, puisque la plupart des projets de loi soumis au Parlement émanent des gouvernements, les instances parlementaires peuvent aisément présumer que les consultations nécessaires ont déjà été menées lors de la phase d'élaboration des divers projets de loi. Afin d'accroître la transparence, il est souhaitable que les positions et opinions des autorités locales soient consignées et communiquées au Parlement dans la documentation accompagnant le projet de texte.

e. La pratique des consultations entre les autorités centrales et locales

34. La pratique des Etats membres est très différente selon que la procédure des consultations est formalisée ou non. Dans une voie intermédiaire, ces règles sont déterminées au moyen d'un ou plusieurs accords politiques entre les autorités centrales et locales ou, dans les Etats fédéraux, par les autorités de tous les niveaux de gouvernement. Telle est par exemple la pratique en Flandre, une région de Belgique, où un accord général a été signé en 2003 par les trois niveaux d'autorité. Dans d'autres pays, des accords analogues – même s'ils sont non contraignants – servent de textes d'application de la reconnaissance du droit général des collectivités locales d'être consultées.

35. Dans certains pays, les négociations sont formalisées mais les pratiques informelles et les coutumes jouent aussi un rôle important. Souvent, les règles de procédure concernent uniquement les accords de consultation institutionnels, plutôt que le processus de négociation lui-même.

36. La mise en place d'un organe consultatif mixte réunissant le pouvoir central et une ou plusieurs associations de pouvoirs locaux est une pratique relativement fréquente. Ces organes se composent à la fois de représentants des autorités centrales et des associations de pouvoirs locaux, parfois sur une base paritaire, c'est-à-dire avec un nombre égal de représentants des deux parties. Naturellement, lorsque le mécanisme de consultation est organisé sur une base tripartite, ou comprend un plus grand nombre d'acteurs encore, les associations de pouvoirs locaux sont représentées de manière proportionnelle.

37. Il est fréquent que les associations nationales nomment leurs experts au sein de comités consultatifs ou de groupes de travail spécifiques mis en place par les ministères dans leur domaine d'activité ou dans certains secteurs spécifiques des politiques d'autonomie locale (comme la finance, l'éducation ou la culture). En outre, les tables rondes sont une autre méthode concrète de consultation. Elles permettent d'intégrer l'expertise et l'expérience des associations de pouvoirs locaux dans le processus législatif à un stade précoce, ce qui accroît les chances d'influence.

38. Les processus de consultation peuvent aussi renforcer les droits de participation. Aux Pays-Bas, les autorités centrales, si les conseils municipaux et provinciaux le demandent, doivent leur fournir des informations ou une possibilité de consultation sur toute question touchant à leurs intérêts. Le ministre responsable est aussi tenu de consulter les autorités locales sur tout projet de loi devant s'accompagner d'une réglementation municipale ou provinciale.

39. Dans plusieurs pays, comme en Lettonie, les règles de procédure détaillent les phases et le calendrier de l'ensemble du processus de consultation, de sorte que la procédure est prévisible pour les collectivités locales.

40. Comme on l'a vu, les droits de participation des associations de pouvoirs locaux peuvent s'étendre au processus législatif mené au niveau du Parlement national. Dans ces cas, le règlement général des instances parlementaires concernées mentionne les consultations. Parfois, comme en Géorgie par exemple, un accord entre la commission parlementaire compétente et l'association nationale de communes règle les modalités de la coopération.

f. Effets des consultations

41. Même si le processus de consultation est minutieusement réglementé dans un pays, il n'est pas garanti que les intérêts locaux prévaudront dans la législation ou les décisions politiques. Cela tient à la nature même de la consultation, qui offre un type spécifique de procédure où la coordination est possible mais où il n'y a aucune garantie formelle qu'un accord sera trouvé entre les parties à la négociation.

42. Dans certains cas, cependant, la législation pertinente exige non seulement qu'il y ait une consultation formelle, mais aussi que la coordination produise certains résultats qui sont nécessaires pour le processus de décision.

43. Ainsi, la loi estonienne de 1999 sur le budget requiert un accord entre les associations de pouvoirs locaux et le gouvernement central sur le montant et l'allocation du fonds de péréquation. En l'absence d'un tel accord, le Gouvernement peut soumettre sa propre proposition au Parlement, mais il doit aussi présenter l'opinion dissidente des associations de pouvoirs locaux.

44. En Autriche, les deux associations nationales peuvent exiger que le « comité de consultation », composé de représentants des trois niveaux d'autorité (fédération, *länder* et communes), examine un projet de texte si sa mise en œuvre risque d'entraîner des dépenses supplémentaires pour les autres niveaux d'autorité. Si le comité de consultation ne parvient pas à un consensus ou si ses recommandations ne sont pas prises en compte par le niveau d'autorité en charge du projet de texte, ce niveau doit supporter les dépenses supplémentaires. Dans ce pays, en outre, le succès de la consultation peut aussi avoir des conséquences au niveau constitutionnel. En effet, la Cour constitutionnelle accepte la rationalité de la loi sur la péréquation financière, adoptée pour quatre ans, si elle repose sur un accord politique des représentants des trois niveaux de gouvernement (y compris celui des communes).

45. Les consultations peuvent aussi influencer le processus législatif de manière indirecte, par exemple lorsque les organes parlementaires doivent être informés des résultats des consultations entre les autorités centrales et locales ou de l'avis des associations nationales de pouvoirs locaux. Ainsi, aux Pays-Bas, lorsque le Gouvernement soumet un projet de loi au Parlement, il doit y joindre un rapport explicatif incluant les résultats de ces consultations et les avis des collectivités locales/régionales concernées. En Lettonie, le protocole des négociations fait partie du dispositif budgétaire annuel et il est largement commenté dans les médias.

46. En théorie, un autre effet juridique peut découler de l'absence d'une consultation obligatoire, à savoir l'invalidation de la décision prise sans négociation avec les parties intéressées. Cette possibilité renforce l'importance des consultations en tant qu'élément nécessaire du processus législatif. Néanmoins, il n'est pas certain qu'un tel manquement à la procédure puisse entraîner la nullité de l'action finale. Certes, en Hongrie par exemple, une décision administrative portant sur un investissement local peut être annulée si l'avis ou l'approbation de la collectivité locale concernée n'a pas été sollicité dans le cadre du processus législatif. Cette possibilité vaut cependant davantage pour des questions administratives spécifiques que pour les procédures portant sur l'élaboration des politiques.

II. Protection des limites territoriales des collectivités locales : consultation préalable [article 5 de la Charte]

47. L'article 5 de la Charte contient une garantie procédurale des droits des pouvoirs locaux, en ce qu'il requiert une consultation avec la ou les collectivités locales concernées pour tout plan modifiant leurs limites territoriales, avant de prendre une mesure quelconque. Aux termes de cette disposition, « [p]our toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ».

48. Ce principe souligne l'obligation fondamentale de notifier aux communes concernées toute proposition visant à modifier leurs limites territoriales. Il s'applique à la fois à la modification des limites territoriales d'une commune donnée et à la transformation de l'ensemble du système des collectivités locales. L'instance décisionnaire, avant toute mesure définitive, est tenue de demander l'avis des collectivités locales concernées. En d'autres termes, une modification des limites territoriales locales n'est possible qu'après avoir sollicité l'avis des communes (ou des collectivités régionales) concernées.

49. Point essentiel, la Charte demande qu'il y ait une consultation préalable lors de toute modification des limites territoriales administratives des collectivités locales, y compris pour leur fusion ou leur scission, même lorsque la modification n'est pas opérée individuellement mais dans le cadre d'un redécoupage général des collectivités locales.

50. Le principe de la consultation préalable des collectivités locales concernées est en règle générale reconnu dans la législation interne des Etats membres. Cependant, il est garanti par certaines Constitutions nationales et par les lois les plus importantes. Cette reconnaissance n'existe pas dans certains pays, en particulier lorsque de tels changements n'ont pas été menés au cours des dernières décennies. Le cas de l'Allemagne est assez particulier, car du fait que la législation n'impose pas de consultation préalable, la Cour constitutionnelle fédérale a renforcé cette obligation. Les Cours constitutionnelles des *länder* ont accru le niveau de protection, en exigeant qu'il existe des raisons importantes d'intérêt public et que la mise en œuvre d'un concept cohérent justifie la modification des limites territoriales.

51. En règle générale, ce type de consultation est réglementé de manière plus détaillée que d'autres formes. En Estonie, par exemple, si le Gouvernement souhaite modifier les limites territoriales d'une ou plusieurs communes, il doit soumettre sa proposition, par l'intermédiaire du gouverneur de comté, aux autorités locales concernées au plus tard un an avant les élections locales. Ces autorités locales ont au moins trois mois pour soumettre leur avis sur la proposition. Il est à noter qu'en 2001, lorsque le Gouvernement a proposé une réforme territoriale générale, la majorité des collectivités locales concernées s'y sont opposées, ce qui a probablement contribué au retrait du projet.

52. Dans de nombreux pays, le principe de la « consultation préalable » est mis en œuvre sous la forme d'un référendum local, qui a toujours un caractère consultatif. Cette mise en œuvre dépend souvent de la décision du conseil municipal, mais en Arménie la Constitution prévoit la tenue d'un référendum local dans tous les cas de fusion ou de scission.

53. Comme c'est souvent le cas, les résultats de la consultation ne sont pas contraignants pour les personnes en charge de la décision. Néanmoins, si la modification des limites territoriales ou du statut administratif d'une commune se fait contre la volonté d'une majorité massive de la population locale, cela risque fortement de saper la confiance des citoyens vis-à-vis des institutions et des processus démocratiques. Une telle situation s'est produite en Finlande en 2007 : la commune de Sipoo, voisine d'Helsinki, a été rattachée à la capitale sur décision du gouvernement, malgré l'opposition à la fois d'une large majorité (93 %) de la population, exprimée lors d'un référendum local, et du conseil municipal de Sipoo.

54. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation opère une distinction entre la fusion ou la scission de collectivités locales et les autres types de modification des limites territoriales. Au vu des dispositions de la Charte, une telle différenciation ne pose aucun problème, tant que la consultation préalable est prévue dans tous les cas. Néanmoins, dans de nombreux pays, la consultation préalable n'est garantie que dans les cas où la modification des limites territoriales entraîne à son tour une modification du statut administratif (ou municipal) de la collectivité locale concernée. Ainsi, en Arménie, si conformément à ce principe la Constitution prévoit la tenue d'un référendum local dans les collectivités locales concernées par un quelconque changement de statut (fusion ou scission), aucune législation n'existe pour ce qui concerne les autres types de modifications des limites territoriales des collectivités locales.

55. La pratique selon laquelle les autorités centrales ne consultent les associations nationales de pouvoirs locaux qu'en cas de restructuration générale du système des collectivités locales ou de fusion d'un certain nombre de collectivités locales en unités plus importantes ne répond pas aux dispositions de la Charte, qui exige que toutes les collectivités locales concernées soient consultées. Ce problème s'est posé en Grèce, où les diverses communes visées par des regroupements n'ont pu présenter leurs vues que de manière informelle et au cas par cas, les consultations formelles n'ayant eu lieu qu'avec les associations nationales. L'exemple grec illustre la nécessité d'un processus de consultation formalisé où les communes concernées par une décision spécifique peuvent exprimer leur point de vue et où les autorités nationales disposent d'informations de meilleure qualité avant de prendre une décision.

56. La question de la consultation préalable ne se pose pas lorsque la modification des limites territoriales se fait à l'initiative des communes concernées. Toutefois, même dans ces cas, la tenue d'un référendum local peut permettre aux intérêts locaux de s'exprimer.

57. Il est à noter que dans de nombreux pays les limites territoriales des communes ne changent que rarement ou n'ont plus été modifiées depuis longtemps.

III. Consultations concernant les questions financières [article 9.6. de la Charte]

58. L'article 9.6. de la Charte dispose que « [l]es collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ».

59. Ce principe concerne une obligation spécifique de consultation. Il est une application spécifique du principe général de consultation inscrit à l'article 4.6. Fondamentalement, cette disposition signifie que quels que soient les thèmes faisant l'objet de discussions entre les autorités centrales et locales, les critères d'attribution de ressources aux collectivités locales doivent relever de la décision de ces dernières. Le terme de « ressources redistribuées » doit être entendu au sens large comme incluant non seulement les subventions du pouvoir central aux collectivités locales, mais aussi la redistribution des revenus fiscaux entre les différents niveaux d'autorité.

60. La question des consultations financières varie d'un pays à l'autre. Bien que dans certains cas les autorités centrales discutent de l'ensemble du système de financement des collectivités locales avec leurs associations nationales, la coordination régulière porte souvent sur des questions spécifiques, telles que les critères d'attribution des subventions de l'Etat, les modifications de la fiscalité locale ou la gestion de la dette des autorités locales.

61. Les consultations financières se déroulent souvent dans des cadres organisationnels spécialisés, comme c'est le cas en Finlande où trois ministères et l'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais désignent leurs représentants en nombre égal au sein du comité consultatif chargé de ces négociations. En Albanie, les représentants des associations de pouvoirs locaux siègent au sein des comités chargés de l'attribution des subventions centrales pour les grands investissements des collectivités locales.

62. Dans certains Etats membres où la législation pertinente énonce le principe général de consultations entre les autorités centrales et locales dans tous les cas mettant en jeu des intérêts locaux, aucune règle distincte ou spécifique ne régit les consultations financières ou budgétaires avec les autorités locales. En outre, lorsque des consultations ont lieu hors de toute procédure formelle, aucune disposition légale n'oblige le pouvoir national à consulter les collectivités locales au sujet des modifications touchant aux finances locales ou à l'attribution des subventions centrales.

63. D'un autre côté, lorsque les modalités des consultations financières sont réglementées, les règles de procédures sont très similaires aux mécanismes généraux décrits ci-dessus.

64. Il est à noter que si, en règle générale, les effets des crises économiques et financières mondiales n'ont pas favorisé un processus de consultation effectif, ils ont occasionnellement donné lieu à des formes et des institutions de consultation entre les autorités centrales et locales en matière financière. En Autriche, par exemple, les représentants des autorités fédérales, régionales (länder) et locales ont conclu en 2011 un « pacte de stabilité » en vertu duquel la fédération et les länder ne peuvent dépasser un certain niveau de déficit, tandis que les communes doivent parvenir à des budgets « équilibrés ». Les deux associations nationales de communes ont participé à l'élaboration du pacte de stabilité, qui sans leur consentement n'aurait pas été possible dans sa forme actuelle. Toutefois, certaines enquêtes nationales – par exemple celles de la Finlande et de la Hongrie – ont mentionné le déclin des consultations financières depuis quelques années. Il est important de souligner que l'absence de consultations sur les finances pourrait entraîner ultérieurement un problème de sous-financement des décisions qui, à terme, affecterait les citoyens et créerait d'autres problèmes encore.

IV. Questions et problèmes clés des consultations entre les autorités centrales et locales

65. L'analyse comparative des rapports nationaux fait apparaître plusieurs problèmes généraux liés à la consultation entre les autorités centrales et locales.

66. La non-reconnaissance du droit de consultation peut placer les collectivités locales et leurs associations dans une situation difficile, du fait qu'elles n'ont aucun fondement juridique pour demander une consultation régulière. Bien qu'il existe des formes de consultation dans tous les pays, dans une telle situation la coordination a lieu incidemment, lorsque les autorités centrales y consentent. Les associations de communes ont souvent déploré que les diverses autorités centrales aient des attitudes différentes : certaines d'entre elles s'efforcent d'établir de bonnes relations avec les autorités locales, tandis que d'autres ne les reconnaissent pas en tant que partenaires pour les négociations. Cela semble être le cas en Arménie en général, ou en Azerbaïdjan pour ce qui concerne l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, non ratifié. Virtuellement, les dispositions pertinentes de la Charte ne sont pas mises en œuvre dans ces cas. Dans les Etats membres où le droit de consultation n'est pas suffisamment reconnu, il serait souhaitable de réfléchir à la manière de remédier à cette carence.

67. Bien que dans certains pays, les modes de consultation informels ou ad hoc se substituent au dialogue systématique, ces méthodes ne peuvent probablement être efficaces que dans les Etats membres où elles appartiennent à une culture et une tradition. Cependant, l'absence de formes et de voies de consultation légalement institutionnalisées peut entraîner le risque que les consultations se tiennent à la discrétion du pouvoir national. Plus ce risque est élevé, plus la structure de représentation des intérêts locaux est faible. En l'absence d'un cadre formel et bien structuré pour la consultation entre les autorités centrales et locales, la voix des collectivités locales ne peut être entendue dans le processus décisionnel.

68. Dans le même temps, la seule affirmation dans la loi d'un principe général, sans réglementation spécifique sur le mécanisme de consultation, n'est pas souhaitable pour les autorités locales, car elle ne leur donne pas des droits exécutoires. Dans ces conditions, la consultation dépend aussi de la décision au cas par cas du pouvoir central. L'absence de procédures de consultation établies place ainsi les collectivités locales ou leurs associations dans une situation de vulnérabilité.

69. Il y a également un risque, lorsque le droit de consultation n'est énoncé que sous une forme abstraite, que seules les stratégies générales du pouvoir central fassent l'objet de discussions avec les associations de pouvoirs locaux, et non pas tous les textes législatifs touchant aux intérêts locaux. Assurément, si les autorités centrales n'organisent des consultations directes qu'au sujet des réformes de grande ampleur, les collectivités locales ne peuvent avoir accès à des consultations régulières. Comme certains rapports nationaux l'affirment, les consultations au sujet de stratégies ou de programmes nationaux consistent souvent en simples contacts formels, qui ne constituent pas des cadres adaptés à une véritable consultation.

70. Dans certains pays, un autre problème récurrent tient au fait que le pouvoir central ne respecte pas les règles en vigueur concernant la consultation. Une attention particulière doit être accordée à cette absence de mise en œuvre dans les Etats membres en question, absence qui peut conduire à une situation irréparable du fait que l'opinion des collectivités locales ne pourra plus être prise en compte lorsque la décision aura été prise. D'après les expériences observées dans certains pays, l'institutionnalisation du système de consultation ne garantit pas aux collectivités locales qu'elles seront entendues par le pouvoir central. En Hongrie, par exemple, bien qu'une résolution gouvernementale régisse le système dit de « consultation nationale », celui-ci ne fonctionne pas dans les faits. De même, en Croatie, bien que le principe de consultation de toutes les parties intéressées dans le cadre du processus législatif soit inscrit dans une loi et un décret ministériel, dans la pratique les collectivités locales ne sont consultées que pour les questions de modification des limites territoriales et d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un problème récurrent dans de nombreux autres pays, de même que le fait que la consultation ne s'applique que dans certains domaines ou avec une portée très limitée.

71. Même lorsque des consultations sont menées régulièrement, une critique fréquente tient au fait que ces négociations ont un caractère purement formel et qu'il y a en réalité peu de chances que le point de vue ou l'avis des collectivités locales soit pris en compte. Dans l'esprit de la Charte, un partenariat effectif doit reposer sur la confiance. Les autorités locales ne peuvent ignorer les décisions prises au niveau national et, inversement, le pouvoir national ne peut ignorer les vues et positions des collectivités locales. Comme on l'a vu, de par la nature même de la consultation en tant qu'échange d'informations et d'opinions entre les parties à la négociation, le processus de consultation peut conduire, tout au plus, à des engagements et des obligations politiques fondés sur un accord entre le pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux. Néanmoins, il est souvent objecté que le processus de consultation n'est mis en œuvre que parce que la loi l'exige.

72. Dans les Etats fédéraux, les questions d'autonomie locale sont souvent de la responsabilité des entités fédérées, et les mécanismes de consultation existent donc logiquement au niveau régional (des Etats). Néanmoins, un certain nombre de lois fédérales peuvent avoir une incidence, au moins indirecte, sur les intérêts locaux et régionaux. Dans certains pays fédéraux, les associations de pouvoirs locaux ne disposent d'aucun droit participatif, ou n'ont du moins qu'occasionnellement la possibilité d'être associées aux processus décisionnels. Leur souhait d'être consultées se voit aisément opposer l'argument selon lequel les décisions politiques sur les collectivités locales relèvent de la compétence des Etats fédérés. Tel est le cas en Belgique, par exemple, ou dans une moindre mesure en Allemagne, tandis qu'en Autriche les associations de pouvoirs locaux ont un accès direct à la fois aux autorités fédérales et à celles des länder.

73. Un autre problème mentionné fréquemment tient au fait que les associations de pouvoirs locaux ne sont associées au processus décisionnel que tardivement, lorsqu'il est difficile d'infléchir les résultats. En outre, les associations nationales doivent disposer de suffisamment de temps pour définir la position commune ou majoritaire de leurs membres, qu'elles défendront lors de la consultation.

74. Il est important de savoir que les autorités centrales ne sont pas toujours responsables de l'inefficacité du mécanisme de consultation. La faible aptitude des collectivités locales à exprimer et formuler leurs intérêts, ainsi que le manque de personnel adéquat et l'incapacité des associations de pouvoirs locaux peuvent être d'autres raisons pour lesquelles le système de consultation ne joue pas convenablement son rôle dans un pays.

75. Un autre problème tient à la fragmentation des associations de pouvoirs locaux. Globalement, plus le système de représentation des intérêts des collectivités locales est fragmenté, plus il est difficile de définir des intérêts communs et d'adopter une position unifiée. En outre, plus les associations sont nombreuses, plus il est facile politiquement de les influencer et de les diviser, en particulier lorsqu'elles sont fortement liées à un parti politique.

76. Comme l'expérience générale le montre, la plupart des consultations ont lieu entre les autorités exécutives centrales et les associations de pouvoirs locaux. Il n'y a que dans quelques Etats membres que les associations de communes ont le droit d'être entendues dans le cadre du processus législatif du Parlement, et cette possibilité ne repose alors souvent que sur un accord informel ou sur les usages. Dans la plupart des pays, les organisations représentatives des collectivités locales ne disposent d'aucun droit participatif, ou ne peuvent peser sur l'activité législative du Parlement que de manière très indirecte, par exemple lorsque le Gouvernement est obligé de soumettre les résultats des consultations au Parlement. Dans ces circonstances, il peut aisément arriver que des textes législatifs échappent à l'attention des collectivités locales, par exemple lorsqu'ils ont été présentés sous la forme de projets de lois privés. Si cela ne se produisait autrefois que dans un petit nombre de pays, cette pratique s'est développée plus récemment, par exemple en Hongrie, précisément dans le but d'accélérer le processus législatif.

77. Pour ce qui concerne l'obligation de consultation au sujet des limites territoriales, seuls quelques experts ont signalé l'absence de consultation préalable des collectivités locales concernées. L'absence de consultation constitue une violation particulièrement grave des dispositions de la Charte sur ce sujet lorsque les modifications des limites territoriales administratives touchent aussi au statut juridique/administratif des communes concernées, car elle peut compromettre leur existence même ou leur autonomie (comme dans le cas d'une fusion ou d'une scission). Malheureusement, tel semble être le cas dans plusieurs Etats membres, et en particulier en Azerbaïdjan, où l'intégration du système d'autonomie locale (c'est-à-dire la réduction du nombre des communes) a été réalisée de manière autoritaire, en opposition aux règles en vigueur exigeant le consentement des communes concernées.

78. Les réglementations nationales pertinentes ne mentionnent pas, habituellement, l'obligation de consultation sur la réforme ou la restructuration globale de l'ensemble du système des collectivités locales. Ce droit des collectivités locales est probablement considéré comme allant de soi, sans qu'il soit nécessaire de l'énoncer dans une disposition spécifique. De fait, il semble correspondre à une pratique largement répandue, malgré quelques exceptions : comme l'expert finlandais l'a indiqué, la planification de la restructuration des collectivités locales « s'est déroulée secrètement », avec la seule participation des partis politiques nationaux. Dans pareil cas, les collectivités locales, ou leurs associations, ne sont consultées qu'à un stade avancé du processus décisionnel, ce qui réduit leurs chances de peser sur ses résultats.

79. Dans le domaine des finances locales, certains éléments s'opposent en Arménie au respect de la disposition de la Charte sur cette question : d'après le rapport sur ce pays, la consultation des collectivités locales sur les questions financières n'est pas garantie juridiquement, et ne correspond pas non plus à une pratique. Si tel est véritablement le cas, l'article 9, paragraphe 6, de la Charte n'est pas appliqué en Arménie.

80. L'Azerbaïdjan et la Belgique n'ont pas ratifié, à ce jour, l'article 9.6. de la Charte. Leur choix de maintenir la réserve formulée lors de la signature de la Charte semble justifié ; en effet, d'après les rapports sur ces deux pays, aucune consultation n'a lieu concernant les questions financières entre les autorités centrales et locales.

81. Dans un certain nombre de pays, l'obligation de consultation sur les questions financières découle implicitement de la reconnaissance générale du droit des collectivités locales d'être consultées, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de confirmer ce droit dans des dispositions légales distinctes. Dans de nombreux autres Etats, en revanche, comme on l'a vu plus haut, la consultation sur ce thème est prévue expressément, et parfois même signalée comme la question la plus importante des relations entre les autorités centrales et locales.

V. Conclusions

Développements depuis le précédent rapport

82. D'une manière générale, on peut affirmer que la plupart des recommandations contenues dans le rapport précédent peuvent être répétées, puisque dans l'ensemble les problèmes observés aujourd'hui sont les mêmes que ceux qui se posaient il y a sept ans. La reconnaissance, dans les systèmes juridiques internes des Etats membres, du droit des collectivités locales d'être consultées est loin d'être complète ou générale.

83. Néanmoins, il est à noter que certains experts nationaux et associations nationales ont signalé que la pratique de la consultation s'était améliorée depuis le précédent rapport du Conseil de l'Europe. Ainsi, la Croatie a abandonné en 2008 toutes ses réserves antérieures, y compris sur l'article 4.6. de la Charte. Dans certains autres pays, les consultations entre les autorités centrales et locales sont devenues plus régulières, du fait de la nécessité de coopérer dans le contexte de la crise économique mondiale.

84. Malgré ce progrès, certains experts – en particulier ceux de la Finlande et de la Hongrie – ont signalé un recul important de la consultation dans leur pays. On peut affirmer qu'en raison des effets négatifs des crises économiques et financières mondiales, les intérêts locaux, et en particulier l'autonomie financière et les capacités des collectivités locales, ont subi de graves dommages dans de nombreux pays ces dernières années.

85. Les consultations entre les autorités centrales et locales ne sont pas, semble-t-il, de véritables négociations politiques, comme le rapport de 2005 le recommandait. Lorsque le processus de consultation n'est pas inscrit dans la loi, ou lorsque le pouvoir central ignore les règles en vigueur le concernant, il peut même arriver que la régularité des négociations ne soit pas garantie.

86. Bien que des changements mineurs se soient produits dans certains pays du Caucase, comme la création d'une association nationale des pouvoirs locaux en Azerbaïdjan, les collectivités locales devraient avoir les moyens de définir et d'exprimer leurs intérêts, tandis que les autorités centrales devraient accepter ces associations en tant que partenaires de négociation pour mettre en place un mécanisme de consultation véritablement efficace.

87. Malgré l'invitation du Congrès à adopter des dispositions législatives spécifiques contenant l'obligation générale de consulter les autorités locales aux différents stades du processus législatif, ce droit des collectivités locales n'est toujours pas reconnu par certains pays, comme l'Arménie, ou n'est garanti que dans certains domaines, comme au Royaume-Uni. A l'inverse, des progrès ont été notés dans certains Etats membres (par exemple en Azerbaïdjan ou à Chypre).