

FORUM STATUTAIRE

12 février 2021

Rapport
CG-FORUM(2021)01-04final
12 février 2021

Original : anglais

Le statut des villes capitales

Commission de la Gouvernance
Rapporteuse¹ : Amelie TARSCHYS-INGRE, Suède (L, GILD)

Recommandation 452 (2021)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Les villes capitales jouent un rôle de premier plan dans la vie de leur pays respectif dont elles sont souvent le centre économique, culturel, intellectuel et politique. Rassemblant les sièges du gouvernement national et des principales institutions, elles sont aussi généralement les plus grandes municipalités.

S'appuyant sur l'engagement du Congrès à protéger l'autonomie locale des capitales, le présent rapport actualise la recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales. Sur la base des constats établis lors des visites de suivi du Congrès, il analyse si l'octroi d'un statut spécial aux capitales est toujours justifié, compte tenu du rôle politique particulier qu'exercent les capitales vis-à-vis du pouvoir central, ou si, dans certains cas, d'autres garanties juridiques spécifiques pourraient être utilisées pour mieux protéger l'autonomie et la démocratie locales contre l'ingérence d'autres niveaux de gouvernement.

Le rapport conclut que le rôle indéniablement particulier des capitales ne se traduit pas toujours par l'existence d'un statut spécial, compte tenu des réalités spécifiques des capitales et des conditions propres à chaque pays. Pour ces raisons, il suggère qu'au lieu d'une approche rigide visant à « imposer » un type de statut spécial à toutes les capitales, les pays devraient disposer d'une certaine marge d'appréciation pour tenir compte des conditions propres à leur capitale.

Dans le même temps, le rapport souligne qu'il convient de s'assurer que le droit des autorités des capitales à l'autonomie soit efficacement protégé conformément aux principes énoncés dans la Charte et que les responsabilités publiques soient gérées par des représentants démocratiquement élus. Il fournit des lignes directrices aux gouvernements à tous les niveaux pour assurer la mise en œuvre de garanties juridiques appropriées et souligne les domaines auxquels une attention particulière devrait être accordée pour atteindre cet objectif.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique.
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 452 (2021)²

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 23, paragraphe 1.c, des Règles et procédures du Congrès sur la répartition des questions entre les commissions et les groupes de travail, selon lequel « Le Bureau du Congrès doit examiner : (...) c. toute proposition (y compris les propositions de rapports, d'événements ou d'autres activités) présentée par une commission ou un groupe de travail » ;

c. aux priorités du Congrès pour 2017-2020, et en particulier à la priorité « Renforcer la qualité de la démocratie locale et régionale » ;

d. à la Recommandation 133 (2003) du Congrès sur la gestion des villes-capitales ;

e. à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes-capitales ;

f. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qui a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

h. aux Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier l'Objectif 11 sur les Villes et communes durables.

2. Le Congrès rappelle que :

a. Les capitales sont généralement le centre démographique, culturel, économique et politique du pays, ce qui peut avoir des conséquences à la fois positives et négatives pour leur autonomie.

b. Le rôle indéniablement particulier des capitales ne se traduit pas toujours par l'existence d'un statut spécial. Ce statut, lorsqu'il est accordé, peut prendre différentes formes, en fonction d'une grande diversité de facteurs.

c. Au lieu d'une approche rigide visant à « imposer » un type de statut spécial à toutes les capitales, les pays devraient disposer d'une certaine marge d'appréciation pour tenir compte des conditions propres à leur capitale dans la définition et la mise en œuvre des garanties juridiques appropriées pour protéger leur autonomie et répondre à l'évolution des relations entre autorités centrales et locales. Cette flexibilité devrait toutefois s'accompagner d'un strict respect des principes énoncés par la Charte, notamment en ce qui concerne la consultation des autorités locales concernées, comme prévu à l'article 4.6.

d. Compte tenu du rôle politique extraordinaire qu'exercent les capitales vis-à-vis du pouvoir central, établir un cadre juridique spécifique est essentiel à la protection de leur autonomie locale. Les capitales sont particulièrement vulnérables aux conflits politiques qui peuvent résulter de la proximité physique de l'administration d'une capitale avec le pouvoir national, notamment en cas d'affiliations politiques différentes.

3. Au vu de ce qui précède, le Congrès invite les gouvernements et les parlements des États membres :

a. à promouvoir une meilleure compréhension du rôle des capitales en tant qu'incarnations symboliques du pays tout entier et de leurs réalités propres. Même si les capitales partagent évidemment certaines problématiques avec d'autres villes, leurs fonctions spécifiques leur confèrent une position centrale à l'échelle nationale et parfois aussi internationale dans plusieurs domaines, tels que la politique, l'économie et la culture.

² Discussion et adoption par le Forum statutaire le 12 février 2021 (voir le document [CG-FORUM\(2021\)01-04](#), exposé des motifs), rapporteure : Amélie TARSHYS-INGRE, Suède (L, GILD)

b. à mettre en place de solides garanties procédurales pour assurer l'autonomie des capitales et réduire le risque d'ingérence d'autres niveaux d'autorité. Cela doit se faire en conformité avec la Charte, avec une attention particulière aux domaines essentiels ci-après :

i. concernant l'administration de la capitale :

- mettre en place une instance élue à l'échelle de la capitale en tant que garantie juridique de la représentation et de la promotion de ses intérêts spécifiques et à cette fin, s'abstenir de diviser le territoire de la capitale en plusieurs communes. La nécessité de disposer de « petites » collectivités locales proches des citoyens n'est pas incompatible avec l'existence d'une telle instance, laquelle n'exclut pas la création de subdivisions internes sous la forme d'arrondissements ;
- veiller à ce que les élections locales soient organisées conformément au cadre juridique national et aux normes internationales en matière d'élections libres et équitables ;

ii. concernant les compétences :

- répartir les responsabilités entre la capitale, les arrondissements (le cas échéant) et les niveaux d'autorité supérieurs, conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 4.3 de la Charte ;
- envisager la mise en place d'un système administratif comprenant des autorités d'arrondissement élues dont les compétences sont clairement délimitées par rapport à celles de l'administration de la ville, conformément au principe de subsidiarité, en vue d'assurer une gestion efficace (conseillé, en vertu de la Charte, en particulier pour les grandes capitales) ;

iii. concernant les ressources financières :

- garantir des ressources financières suffisantes tant aux capitales qu'à leurs arrondissements (le cas échéant) ;
- envisager l'octroi d'une compensation aux capitales pour les dépenses supplémentaires découlant de l'exercice des fonctions spécifiques d'une capitale ;
- assurer l'adéquation de la capacité financière des capitales avec leurs tâches et responsabilités ;
- veiller à ce que les capitales soient dotées de capacités de génération de recettes suffisantes, notamment par le biais de taxes locales, et bénéficient de transferts financiers adéquats, afin de les protéger contre le risque de sous-financement ;

iv. concernant la coopération entre les niveaux d'autorité :

- formaliser la coopération des capitales à la fois horizontalement, avec les communes voisines, et verticalement avec les niveaux d'autorité supérieurs (y compris le niveau régional, le cas échéant) ;
- veiller à ce que les pouvoirs de contrôle nationaux et/ou régionaux soient contrebalancés de façon adéquate par des mécanismes de coopération et de consultation, comme le prévoit l'article 4.6 de la Charte, afin d'éviter les conflits potentiels liés à la « cohabitation politique » entre la capitale et le pouvoir central, notamment en cas d'affiliations politiques différentes ;
- envisager la création ou le renforcement de mécanismes bilatéraux spéciaux pour la coopération entre les capitales et le pouvoir national lorsque les intérêts spécifiques des capitales ne peuvent être efficacement représentés par les associations de collectivités locales ;

v. concernant la participation des citoyens :

- impliquer davantage les citoyens dans la gestion des affaires publiques, en tant que complément nécessaire aux relations entre les niveaux d'autorité, en créant un environnement qui permette aux autorités locales de mettre en œuvre un large éventail de mécanismes visant à accroître la participation des citoyens au processus décisionnel local, notamment en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les outils de délibération démocratique.

c. S'il est décidé de doter la capitale d'un statut spécial de portée générale, veiller à ce que le processus décisionnel et sa mise en œuvre respectent strictement les principes inscrits dans la Charte.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres, de la présente recommandation et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

Introduction.....	5
Rôle spécifique (souvent) non assorti d'un statut spécial.....	5
Pourquoi accorder des garanties juridiques aux capitales ?	6
Quelles garanties juridiques pour les capitales ?	7
<i>Une autorité publique élue à l'échelle de la ville</i>	<i>7</i>
<i>Des responsabilités claires conformément au principe de subsidiarité</i>	<i>8</i>
<i>Des ressources financières suffisantes</i>	<i>10</i>
<i>Coopération formalisée entre niveaux d'autorité</i>	<i>11</i>
Plus d'une capitale ? Le partage des fonctions de la capitale	13
Conclusions.....	14

Introduction³

1. Les capitales incarnent très souvent le pouvoir national. Lorsque celui-ci agit, son action est souvent associée à la capitale dans le discours politique et dans les médias. Ainsi, on entendra souvent : « Paris augmente les impôts » ou « Varsovie introduit une nouvelle politique ». Outre cette fonction symbolique, les capitales présentent aussi de nombreuses autres spécificités, tant du point de vue des fonctions qui leur sont propres qu'en termes d'avantages. Ce constat pose la question de l'opportunité ou non – et le cas échéant dans quelle mesure – de doter les capitales, eu égard à leur rôle spécifique, de normes juridiques spéciales destinées à mieux protéger l'autonomie locale et la démocratie contre une ingérence d'autres niveaux d'autorité.

2. Pour tenter d'apporter une réponse à cette question, le présent rapport montrera tout d'abord que le rôle indéniablement particulier des capitales ne se traduit pas toujours par l'existence d'un statut spécial, contrairement à ce que le Congrès prône de manière répétée au moins depuis une recommandation de 2007 (section 2). Le rapport appelle ensuite à ce que les capitales bénéficient, sinon d'un statut spécial de portée générale, du moins de garanties juridiques dans certains domaines critiques (section 3). Le rapport présente ensuite les garanties juridiques qu'il faudrait recommander dans différents domaines (section 4). En conclusion, il présente quatre schémas selon lesquels les fonctions traditionnelles des capitales sont et peuvent être partagées entre plusieurs villes (section 5), avant de proposer des recommandations concrètes (section 6).

Rôle spécifique (souvent) non assorti d'un statut spécial

3. En 2007, le Congrès a adopté une recommandation dans laquelle il « [c]onsidère, au vu des problèmes spécifiques qui se posent aux villes capitales, qu'il est justifié qu'elles se voient accorder en retour un statut constitutionnel ou légal spécial, qui reconnaisse par exemple à leur administration des compétences au niveau régional ou provincial, ou le pouvoir d'adopter une réglementation particulière »⁴. Pourtant, les missions de suivi menées depuis lors ont montré que quelques États seulement accordent à leur capitale un statut spécial. D'autres y sont réticents et lui assignent un statut essentiellement identique à celui des autres communes.

4. Cependant, comment peut-on véritablement identifier la « capitale » d'un pays, ne serait-ce qu'aux fins du présent rapport ? Il existe foncièrement trois façons de faire : dans certains pays, le statut de la capitale est fondé simplement sur une convention historique et un consensus politique ; dans certains autres, sur une certaine reconnaissance dans la législation ordinaire ; le plus souvent, sur une forme de reconnaissance constitutionnelle. Dans ce dernier cas, la reconnaissance peut être explicite, une disposition désignant la capitale, ou implicite, par l'attribution à une ville de fonctions typiques d'une capitale. Ainsi, certaines constitutions déterminent le lieu du siège du gouvernement (par exemple, en Belgique), de la résidence officielle du Président (par exemple, en Irlande), ou des séances du parlement (par exemple, en Lettonie)⁵.

5. Il convient de noter que le présent rapport porte sur les capitales « nationales » et non sur les capitales « régionales ». Nous verrons cependant que ces dernières jouent parfois un rôle dans le statut des capitales nationales. Qui plus est, du point de vue du Congrès, en tant qu'organisation réunissant des élus locaux et régionaux, il semble important d'avoir à l'esprit certains aspects majeurs des capitales qui sont propres aux systèmes de gouvernance multiniveaux. Premièrement, au sein de ces systèmes, les capitales régionales ont parfois à leur échelle un rôle spécial similaire à celui des capitales nationales, de sorte que certains des problèmes rencontrés par ces dernières peuvent aussi se poser à un niveau d'autorité inférieur, et recevoir peut-être des solutions communes. Deuxièmement, la nature du système multiniveaux a aussi un impact sur le type de statut spécial dont peut jouir le cas échéant la capitale nationale. On en distingue habituellement trois types⁶ : la capitale forme un territoire distinct (par exemple, Washington DC) ; la capitale constitue également une région en tant que ville-État (par exemple, Berlin,

3 Rapport élaboré avec la contribution du Dr Karl Kössler, directeur de recherche à Eurac Research (Bolzano/Bozen, Italie) et coordinateur scientifique du projet EU-Horizon 2020 sur la gouvernance locale et l'évolution de l'interaction entre les zones urbaines et rurales (Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay – LoGov) qui rassemble 18 partenaires, dont Eurac Research et le Congrès. Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention Marie Skłodowska-Curie n° 823961.

4 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 5.

5 Pour un aperçu, voir l'Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 5, paragraphes 27-34.

6 Rowat D., 'The Problems of Governing Federal Capitals' (1968) 1(3) Canadian Journal of Political Science, 345-356 ; Slack E. et Chattopadhyay R., 'Introduction' in Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 6-7.

en Allemagne) ; la capitale est située dans une région n'ayant qu'un statut spécial limité, voire aucun (par exemple, Berne, en Suisse). Il est à noter que chacun de ces trois statuts que peuvent avoir les capitales nationales dans le cadre de systèmes de gouvernance multiniveaux a des implications spécifiques du point de vue du degré d'autonomie, notamment sur le plan économique⁷.

6. Lorsqu'une capitale nationale se voit effectivement accorder l'un des différents types de statut spécial susmentionnés, il est important d'avoir à l'esprit la dimension contextuelle, souvent liée à l'histoire, de cette décision éminemment politique. L'octroi d'un tel statut est toujours lié aux relations (parfois conflictuelles) entre d'une part la capitale et d'autre part le pouvoir national, les autorités régionales le cas échéant, et les autres villes. Il peut cependant obéir à des motivations très diverses. Si le statut particulier accordé à Berlin est, entre autres raisons, un symbole de la réunification allemande, le non-octroi d'un tel statut à la ville de Berne résulte d'un compromis pragmatique remontant à 1848 : le but était de garantir l'équilibre des relations entre niveaux d'autorité et de séparer géographiquement les sièges du pouvoir politique et du pouvoir économique, ce dernier étant déjà concentré à Zurich. Cette approche est caractéristique de ce qu'on a appelé les « capitales secondaires »⁸, définies comme des capitales surpassées en termes de poids économique par une ou plusieurs autres villes du même pays. Une situation identique s'est manifestée en Turquie où le gouvernement national avait décidé de proclamer Ankara comme capitale de la nouvelle république, en 1923, alors qu'Istanbul avait été le siège du pouvoir pendant l'ère ottomane. Cette décision était à la fois géopolitique et symbolique. L'emplacement d'Ankara, éloigné des côtes et presque aussi proche de toutes les parties du pays, en faisait une capitale relativement plus sûre et stratégique. Elle avait également une portée symbolique, représentant la création d'une nation. Aujourd'hui, bien qu'Ankara continue d'accueillir le siège du gouvernement national, Istanbul, qui représente actuellement près d'un tiers de l'économie nationale turque⁹, constitue la principale plaque tournante du pays pour les secteurs du commerce, de l'industrie, de la finance et du tourisme. Même si ce qui suit ne s'applique pas en ce qui concerne les relations entre Ankara et Istanbul, cette structure peut avoir des effets négatifs, surtout en l'absence d'un cadre juridique spécifique garantissant l'autonomie locale du fait que les capitales secondaires sont souvent vulnérables face à l'influence du pouvoir national et, parfois, régional.

Pourquoi accorder des garanties juridiques aux capitales ?

7. L'un des principaux arguments pour que les capitales bénéficient de garanties juridiques spécifiques tient au fait qu'elles sont, de multiples points de vue, différentes des autres villes. En effet, sauf exceptions telles que les « capitales secondaires » susmentionnées, elles sont habituellement le centre démographique, culturel, économique et politique du pays. Cette position a un certain nombre de conséquences, lesquelles peuvent être positives et négatives dans des proportions variables selon la capitale¹⁰. Pour dire les choses simplement, « la capitale peut être tout autant désavantagée qu'avantagée par sa position dans le pays »¹¹.

8. Parmi les avantages évidents, citons le prestige de la capitale en tant que lieu des cérémonies et commémorations nationales, les infrastructures culturelles et autres, les bénéfices matériels du tourisme et les emplois hautement qualifiés, notamment dans le secteur public du fait de la présence du gouvernement national et d'autres institutions nationales importantes. En revanche, les capitales déplorent souvent le poids d'un tourisme de masse, les faibles recettes fiscales provenant des biens du gouvernement national et des ambassades étrangères et les coûts supplémentaires liés aux tâches couramment assurées par les capitales. Deux exemples à ce sujet sont celui de la sécurité publique, notamment parce que les capitales accueillent plus fréquemment des manifestations, et celui des transports publics.

9. Outre le fait que les capitales sont par nature différentes des autres villes, leur rôle politique extraordinaire vis-à-vis du pouvoir central est un autre argument pour que leur autonomie locale bénéficie de garanties spécifiques. La proximité physique des autorités publiques d'une capitale avec le pouvoir national peut entraîner des tensions politiques, compromettre l'autonomie de la capitale et exposer celle-ci à des tentatives plus ou moins déclarées, de la part du pouvoir central, pour la pénaliser de diverses

7 Zimmermann H., 2010. 'Do Different Types of Capital Cities Make a Difference for Economic Dynamism?' (2010) 28 Environment and Planning C, 761-767.

8 Kaufmann D., Varieties of Capital Cities: The Competitiveness Challenge for Secondary Capitals (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018).

9 www.tuik.gov.tr, L'Institut statistique de Turquie

10 Slack E. et Chattopadhyay R., 'Comparative Conclusions' in Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 295-296.

11 Campbell S., 'The Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era' (2003) 8 University of Michigan Working Paper Series (Urban and Regional Research Collaborative), 28.

manières. Une telle situation n'est pas rare dans les États membres du Conseil de l'Europe, comme l'atteste le fait que le Congrès ait constaté « avec regret que le système de financement des villes capitales est parfois instrumentalisé dans les conflits causés par les différences d'opinions politiques de la municipalité et du gouvernement central »¹². Les événements qui ont conduit à la suspension du conseil municipal de Riga ne sont qu'une illustration récente des conflits qui peuvent opposer les autorités locales d'une capitale et le pouvoir national¹³.

10. Il est à souligner que l'élaboration de garanties spécifiques pour la protection de l'autonomie des capitales s'inscrit aussi dans le droit fil des priorités politiques du Congrès pour 2017-2020. Au titre de la première de ces priorités, « Renforcer la qualité de la démocratie locale et régionale », le Congrès se donne pour mission première « de promouvoir et de défendre la démocratie locale et régionale dans le respect des valeurs et des priorités du Conseil de l'Europe »¹⁴. Plus précisément, il s'engage à lutter contre la réduction de l'autonomie locale¹⁵ et à répondre à l'évolution des relations entre les autorités centrales et locales¹⁶, deux aspects indissociables de la nécessité actuelle de doter les capitales de garanties contre l'ingérence excessive des pouvoirs nationaux.

Quelles garanties juridiques pour les capitales ?

11. Au vu des arguments appelant à l'adoption de garanties juridiques, tels qu'exposés dans la section précédente, l'étape suivante consiste à identifier les garanties, tant de fond que de procédure, les plus indispensables pour les capitales, ainsi que les domaines dans lesquels ces garanties doivent leur être accordées. Le présent rapport recense quatre de ces domaines : l'existence à l'échelle de la ville d'une administration élue capable de promouvoir de manière crédible et efficace les intérêts (spécifiques) de la capitale ; une distinction claire et respectueuse du principe de subsidiarité entre les responsabilités de la capitale et celles d'autres niveaux d'autorité ; l'adéquation entre les ressources financières et les responsabilités ; et l'existence de relations de coopération formalisées entre les niveaux de gouvernement, sur le plan vertical, avec les autorités nationales et le cas échéant régionales, et, sur le plan horizontal, avec les communes limitrophes.

Une autorité publique élue à l'échelle de la ville

12. Sur la question de l'existence d'une autorité publique élue à l'échelle de la capitale en tant que condition indispensable pour promouvoir ses intérêts spécifiques, il faut être conscient qu'il ne va pas de soi qu'une autorité locale ait compétence pour tout le territoire de la capitale. Par exemple, tel n'était pas le cas pour Londres (Royaume Uni) entre 1986 et 2000, c'est-à-dire entre la dissolution du Conseil du Grand Londres (dont les responsabilités ont alors été transférées aux arrondissements (« boroughs ») et autres entités de Londres) et le rétablissement – avec l'Autorité du Grand Londres – d'une autorité publique à l'échelle de la capitale.

13. Une autre exception est la ville de Bakou (Azerbaïdjan), dont le seul organe à l'échelle de la capitale est le Comité exécutif de la ville de Bakou, tandis que son territoire est par ailleurs divisé en 52 communes distinctes. Du fait que le Code électoral de l'Azerbaïdjan définit un plafond de 299 999 habitants pour l'élection des conseillers municipaux, une ville telle que Bakou, qui en compte trois millions, ne peut actuellement pas être unifiée en une seule commune. Le Congrès a donc appelé à la levée de cet obstacle juridique¹⁷ dans une de ses recommandations adressée aux autorités azerbaïdjanaises. Ses rapporteurs n'ont pas été convaincus par les raisons avancées par les autorités azerbaïdjanaises pour maintenir le statu quo ; elles ne justifient pas le fait de priver la capitale du droit à l'autonomie locale. Cette situation constitue un exemple clair d'une relation entre la capitale et le pouvoir central qui penche en faveur de ce dernier. Au contraire, il faudrait réduire le rôle du pouvoir central à la réglementation de la portée de l'autonomie locale de la capitale et à son contrôle administratif, conformément aux articles 4 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, « la Charte »).

14. Le Congrès a réitéré sa position énoncée dans sa recommandation de 2007, selon laquelle « la gestion d'une ville capitale par des autorités nommées par le pouvoir central ou par des autorités locales se situant à l'échelon 'infra-municipal', sans exécutif municipal élu au niveau de la ville capitale, n'est pas conforme aux principes fondamentaux de la Charte »¹⁸. La question de la représentation est liée, en

12 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 6.

13 <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/fact-finding-mission-to-latvia-monitoring-committee-concerned-about-the-conditions-of-implementation-of-territorial-reform>.

14 Congrès du Conseil de l'Europe, *Priorités du Congrès 2017-2020*, <https://rm.coe.int/168071b413>, paragraphe 35.

15 Ibid, paragraphe 38.

16 Ibid, paragraphe 44.

17 Exposé des motifs de la Recommandation 326 (2012), paragraphes 130-134.

18 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 3.

particulier, à l'article 3(2) de la Charte selon lequel le droit à l'autonomie locale « est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel ».

15. Dans d'autres cas que celui de Bakou, le problème qui se posait pour l'autonomie locale n'était pas l'absence d'une autorité publique à l'échelle de la ville dans la capitale, mais l'absence d'élections pour cette autorité. Par exemple, en 2012, en Ukraine, après la démission du maire de Kiev, un jour avant la fin de son mandat, il n'y a pas eu d'élections pendant plusieurs années, au cours desquelles les fonctions du maire ont été assumées à titre intérimaire par le secrétaire du conseil municipal de Kiev, le maire adjoint et le chef de l'administration d'État de la ville de Kiev nommé au niveau central¹⁹. Cette situation, accompagnée de controverses politiques et judiciaires, a conduit le Congrès à recommander sans ambiguïté « d'organiser, dans les plus brefs délais, des élections ... dans la capitale de Kiev »²⁰. Des élections municipales anticipées ont finalement eu lieu à Kiev en 2014. Depuis lors, le maire de Kiev occupe également le poste de chef de l'administration de la ville de Kiev.

16. Cependant, un rapport du Congrès adopté en 2013 avait déjà relevé le problème d'un certain bicéphalisme dans le fonctionnement de l'autonomie locale à Kiev dû à une répartition peu claire des fonctions et d'un chevauchement des compétences du maire et de celles du chef de l'administration de la ville (l'organe exécutif du conseil municipal de Kiev). L'une des dernières tentatives pour résoudre ce problème réside dans un projet de loi « sur la capitale de l'Ukraine – ville-héros de Kiev » (No. 2143-3), qui vise à modifier substantiellement la loi de 1999 concernant la répartition des pouvoirs²¹. Ce projet de loi a été adopté par le Parlement de l'Ukraine en première lecture en Octobre 2019.

17. Il propose de séparer l'autonomie locale (le conseil municipal et le maire de Kiev) et le pouvoir exécutif de l'État dans la ville (l'administration d'État de la ville de Kiev). Il prévoit que le maire dirigera un nouveau bureau exécutif du conseil municipal de Kiev, tandis que le chef de l'administration d'État de la ville de Kiev exercera un contrôle sur les décisions du gouvernement local. Le projet de loi a toutefois suscité des critiques de la part du maire de Kiev, de l'Association des villes ukrainiennes et de certains autres experts locaux car ils considèrent que cette initiative législative, si elle devait finalement être adoptée, affaiblirait l'autonomie locale à Kiev. L'expertise juridique du projet de loi fournie par le Congrès le 29 août 2020²² a évalué positivement la proposition de séparation claire entre l'autonomie locale et le pouvoir exécutif de l'État, mais a souligné le transfert déséquilibré du pouvoir vers l'administration municipale de l'État, ce qui est contraire au principe de proportionnalité énoncé à l'article 8.3 de la Charte. Au moment de la rédaction de présent rapport, la commission du Parlement ukrainien chargée de la gouvernance locale a recommandé l'adoption de ce projet de loi en deuxième lecture.

Des responsabilités claires conformément au principe de subsidiarité

18. Un deuxième aspect exigeant des garanties juridiques fortes concerne l'existence d'une répartition claire des responsabilités de la capitale et de celles des niveaux d'autorités supérieurs et, sur le plan interne, des arrondissements de la ville. Le Congrès a souligné à juste titre l'importance de ce dernier point en recommandant aux États membres « d'établir une répartition claire et transparente des compétences entre le niveau municipal et les éventuels districts au sein de l'administration locale des villes capitales »²³.

19. Le principe de subsidiarité sert de ligne directrice pour l'attribution des responsabilités. Même si le terme ne figure pas expressément dans la Charte, il est incontestablement exprimé dans son article 4(3) selon lequel « [l']exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ». Étant donné que ce processus de mise en balance dépendra toujours des contextes spécifiques et des capacités des collectivités locales, le principe de subsidiarité pourra faire l'objet d'une application

¹⁹ Exposé des motifs de la Recommandation 348 (2013), paragraphes 196-201.

²⁰ Recommandation 348 (2013), paragraphe 7b.

²¹ Le contexte de ce projet de loi est le train de réformes lancé par le nouveau Président de l'Ukraine qui comprend une proposition de modification de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie locale et la décentralisation. En décembre 2019, le Président a soumis à la *Verkhovna Rada* une version révisée du projet de loi « sur l'introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine (sur la décentralisation) » (#2598). Tout cela fait suite à une tentative avortée en 2016 de modifier la Constitution sur ces mêmes questions.

²² Rapport analytique sur le projet de loi de l'Ukraine sur la capitale de l'Ukraine – ville-héros de Kiev (No. 2143-3), Francesco Palermo, le 29 août 2020

²³ Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 10.

différenciée. En d'autres termes, le résultat de ce processus sera différent selon qu'il s'agit de petites communes rurales, de villes ou encore de capitales.

20. Élément important, le principe de subsidiarité peut être invoqué dans d'autres cas que celui où des capitales s'opposent à ce que des responsabilités leur soient retirées (par exemple, Copenhague (Danemark) en 2007, lorsqu'elle est devenue l'une des 29 communes de la région métropolitaine *Hovedstaden* et a dû céder une partie des compétences à la nouvelle région)²⁴ : il peut aussi être invoqué pour revendiquer de nouvelles compétences (par exemple, Helsinki (Finlande) en 2016, lorsque les communes de la ville capitale-région ont réclamé le droit de conduire à leur manière la réforme des services sociaux et de santé compte tenu de leurs compétences et ressources supérieures à la moyenne)²⁵.

21. Par ailleurs, comme le Congrès l'a rappelé clairement dans la Charte urbaine européenne II de 2008, « le principe de subsidiarité ne peut s'arrêter au milieu du gué, entre le gouvernement central et le niveau local ; il doit également inspirer la distribution des responsabilités entre les différents niveaux territoriaux et à l'intérieur même des territoires ». C'est pourquoi il « devrait s'appliquer, par exemple, aussi bien aux larges aires urbaines supracommunales qu'aux espaces infracommunales (quartiers, arrondissements, districts), qui doivent pouvoir disposer eux aussi d'assemblées élues, d'un budget et de compétences de proximité »²⁶. Cette interprétation d'un principe de subsidiarité s'appliquant tout autant au-dessus qu'au-dessous du niveau d'autorité publique à l'échelle de la ville est particulièrement pertinente dans le cas des capitales.

22. Si la Charte ne contient pas de disposition explicite concernant un partage des responsabilités avec les arrondissements, elle n'exclut en aucune façon une organisation en un système administratif « divisé », par opposition à un système « unifié »²⁷. En fait, la Charte justifie le choix d'un système divisé, notamment dans le cas des grandes villes comme les capitales, dans la mesure où « les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace » (article 6(1)).

23. Depuis que le Congrès – dès 2007 – a appelé les pays européens à « établir une répartition claire et transparente des compétences entre le niveau municipal et les éventuels districts au sein de l'administration locale des villes capitales »²⁸, les missions de suivi ont mis en évidence diverses formes de subdivisions internes. Les arrondissements, au sens strict du terme, ont placé à leur tête des conseils élus et, de fait, de telles subdivisions n'existent souvent, comme dans le cas de Tirana (Albanie)²⁹, que dans la capitale et non dans d'autres villes. D'autres approches institutionnelles des arrondissements, ne reposant pas uniquement sur la représentation élue, sont également possibles. Par exemple, le nouveau projet de loi susmentionné visant à réglementer le statut de Kiev en tant que capitale de l'Ukraine met en place à la tête de l'exécutif, au niveau des arrondissements et parallèlement aux conseils élus, un responsable nommé pour deux ans.

24. Indépendamment du caractère plus ou moins électif de la gestion des arrondissements, une autre question critique concernant leurs responsabilités par rapport à celles des autorités de la capitale réside dans l'ancrage de ces subdivisions. Ainsi, il existe de « véritables » systèmes à deux niveaux pour lesquels la répartition des responsabilités est prévue par la loi. Les arrondissements de Budapest (Hongrie) en sont un bon exemple, même si l'adéquation des responsabilités qui leur sont conférées dans certains domaines politiques a parfois été mise en question³⁰ ; mais il existe aussi des subdivisions des capitales dont les compétences ne sont pas garanties par la loi de la même manière. Par exemple, en 2013, les tâches des arrondissements de Tbilissi (Géorgie) étaient des tâches déléguées et donc soumises à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire³¹. Cela étant, ce point n'était plus soulevé dans le dernier rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Géorgie, adopté en 2018.

25. Pour une répartition claire des responsabilités de la capitale et de celles de leurs arrondissements, la question des critères de cette répartition est également cruciale. Naturellement, l'autorité étendue à

24 Exposé des motifs de la Recommandation 350 (2013), paragraphe 6e.

25 Exposé des motifs de la Recommandation 396 (2017), paragraphes 68-70.

26 Résolution 269 (2008)1 du Congrès, Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité, 3.

27 Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 67.

28 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 10.

29 Exposé des motifs de la Recommandation 349 (2013), paragraphe 93.

30 Exposé des motifs de la Recommandation 341 (2013), paragraphes 89-91.

31 Exposé des motifs de la Recommandation 334 (2013), paragraphes 76-83.

l'échelle de la ville est généralement en charge des questions qui concernent l'ensemble de la capitale ou plus d'un arrondissement. Par-delà le critère d'impact territorial, elle est à juste titre responsable de la plupart des tâches les plus importantes, tandis que les arrondissements interviennent principalement dans un certain nombre d'opérations d'administration courante³².

26. Dans bien des cas, l'aménagement du territoire est un domaine d'action politique particulièrement sensible dans les relations entre la capitale et ses arrondissements. Le Congrès a soulevé la question des tensions avec les subdivisions internes concernant les activités d'aménagement en lien avec le cas de Budapest³³. Il faut toutefois noter que l'aménagement du territoire est aussi un point sensible dans les relations de la capitale avec les communes limitrophes et avec le pouvoir central. L'intérêt de ce dernier pour cette question se reflète dans de nombreux pays, qui se sont dotés de commissions nationales en charge de l'aménagement du territoire de la capitale et de ses environs³⁴.

Des ressources financières suffisantes

27. Il va de soi que pour les capitales, comme pour les autres collectivités locales, une répartition claire des responsabilités fondée sur la subsidiarité doit s'accompagner, pour être effective, de *ressources financières suffisantes*, c'est-à-dire « proportionnées aux compétences » (article 9(2) de la Charte). Comme le précise le Rapport explicatif de la Charte, « [l']autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions ». Si le Congrès est particulièrement attaché à la réalisation de ce « principe de connexité » en tant que l'une de ses priorités concernant toutes les collectivités locales³⁵, il recommande aussi, plus spécifiquement, que tous les États membres veillent à ce que « les unités suburbaines des villes capitales disposent de ressources financières suffisantes »³⁶. Ce point nous ramène à la question des arrondissements.

28. De fait, l'allocation de fonds à l'autorité à l'échelle de la ville et à ses subdivisions obéit à des méthodes et principes très différents. L'important, du point de vue de la Charte, est bien sûr que les deux niveaux d'autorité disposent de moyens financiers à la mesure de leurs responsabilités. Dans le cas de Skopje (Macédoine du Nord), par exemple, il existe un fonds commun dans lequel les parts respectives de chacun sont déterminées par une méthodologie du ministère des Finances, même si l'absence d'une distinction claire entre les compétences de la ville et celles de ses dix arrondissements rend sans doute l'application du respect du principe de connexité assez difficile à évaluer³⁷. D'un point de vue comparatif, cependant, le modèle dans lequel la capitale domine les relations financières du fait de son pouvoir d'attribuer des fonds à ces deux niveaux d'administration locale³⁸ est encore très probablement le plus répandu. Dans ce cas, il est évident que l'administration de la ville dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour s'assurer que les ressources financières sont proportionnées, conformément à la Charte.

29. Il va de soi que, pour les deux niveaux, éviter le sous-financement dépend de deux variables, à savoir l'ampleur des dépenses liées à leurs responsabilités, d'une part, et les moyens financiers dont ils disposent, d'autre part. Il est important de noter que les dépenses comprennent également, dans le cas des capitales, celles associées à des tâches supplémentaires qui concernent moins – voire pas du tout – les autres villes, comme la protection des institutions nationales, la préservation des monuments nationaux et l'entretien des infrastructures reliant la capitale au reste du territoire national et aux autres pays.

30. Comment alors assurer l'adéquation entre la capacité financière et les besoins de dépenses ? De manière générale, comme les autres collectivités locales, les capitales peuvent compter sur deux grands types de ressources, à savoir les recettes propres (impôts, frais pour les usagers, etc.) et les transferts financiers³⁹. Cependant, la situation des capitales eu égard à ces deux types de ressources est particulière. Concernant les recettes propres, il faut préciser que, parfois, les capitales dépendent dans une relativement grande mesure des impôts fonciers, comme d'ailleurs d'autres collectivités locales. Cela

32 Pour un aperçu, voir le tableau dans l'Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 115.

33 Exposé des motifs de la Recommandation 341 (2013), paragraphes 89-91.

34 Slack E. et Chattopadhyay R., 'Comparative Conclusions' in Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 304.

35 Congrès du Conseil de l'Europe, *Priorités du Congrès 2017-2020*, <https://rm.coe.int/168071b413>, paragraphe 39.

36 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 10.

37 Recommandation 329 (2012), paragraphe 5.

38 Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 117.

39 Palermo F. et Kössler K., *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Oxford, Hart Publishing, 2017) 300-305.

soulève la question des dispositions financières à prendre pour les biens de l'administration nationale. D'un point de vue comparatif, il existe principalement deux solutions : soit le pouvoir national s'acquitte d'impôts fonciers (par exemple, l'Afrique du Sud), soit il effectue des versements s'y substituant (exemple, la Belgique)⁴⁰.

31. En ce qui concerne les transferts financiers du niveau national et/ou – dans le contexte d'un système à plusieurs niveaux – du niveau régional, d'autres aspects témoignent de la particularité des capitales. Tout d'abord, il est à noter que le meilleur moyen de réduire leur dépendance souvent considérable vis-à-vis des transferts réside dans une autosuffisance accrue grâce à la diversification de l'économie locale. En effet, bien souvent, la priorité du gouvernement national n'est pas de promouvoir le développement économique de la capitale, mais d'y mener une administration efficace. À moins qu'elle ne soit suffisamment diversifiée, une capitale peut donc ressembler à une « ville-entreprise »⁴¹.

32. Outre les régimes généraux de transferts financiers qui sont également ouverts à d'autres collectivités locales, une question très spécifique concernant les transferts émanant d'autres niveaux d'autorité est de savoir si une capitale peut être indemnisée pour les dépenses additionnelles liées aux tâches supplémentaires mentionnées ci-dessus et, le cas échéant, de quelle façon. Ce sujet bénéficie d'ailleurs d'une attention considérable dans les rapports du Congrès depuis près de deux décennies. Dès 2003, le Congrès a souligné la nécessité de fonds spéciaux pour compenser les besoins supplémentaires liés à la création et à l'entretien d'infrastructures adaptées à une capitale et utiles à l'ensemble du territoire⁴².

33. La loi de 2004 sur la capitale de la République de Slovénie, modifiée depuis à plusieurs reprises, fournit un exemple intéressant d'un arrangement financier spécial. La loi définit les responsabilités supplémentaires de Ljubljana découlant de son rôle de capitale et lui accorde pour mener à bien ces tâches des ressources supplémentaires sous la forme d'une part des recettes de l'impôt sur le revenu des ménages⁴³. À l'inverse, l'absence d'un mécanisme d'indemnisation, souvent en dépit de demandes répétées, a été un point central dans un certain nombre de rapports du Congrès. Par exemple, l'absence d'un système de financement prenant en compte les coûts supplémentaires liés aux fonctions de la capitale a été critiquée en ce qui concerne Madrid (Espagne)⁴⁴ et Reykjavik (Islande)⁴⁵. En ce qui concerne Berne (Suisse) également, le Congrès a récemment demandé aux autorités suisses d'établir un cadre juridique concernant « les modalités du financement par la Confédération des charges supportées par la ville de Berne en tant que siège du Gouvernement et du Parlement fédéral mais aussi des ambassades et représentations diplomatiques étrangères »⁴⁶.

34. Des recherches comparatives démontrent que la compensation des coûts spécifiques supportés par les capitales peut se faire d'au moins deux manières différentes⁴⁷ : premièrement, la capitale peut bénéficier de subventions assujetties à une utilisation pour des tâches spécifiques telles que la création et l'entretien d'infrastructures supplémentaires nécessaires au centre politique (par exemple, Bruxelles en Belgique) ; deuxièmement, le gouvernement central peut fournir directement certains services et en assumer les coûts (par exemple, Ottawa au Canada).

Coopération formalisée entre niveaux d'autorité

35. Un quatrième domaine où l'existence de garanties spéciales paraît revêtir une importance cruciale est celui de la *coopération formalisée entre niveaux d'autorité*. À cet égard, il est important de garder à l'esprit que cette coopération peut – et même devrait – avoir une dimension à la fois verticale et horizontale. Cette dernière renvoie aux relations de la capitale avec les communes limitrophes. Il s'agit bien sûr d'un sujet qui concerne également d'autres villes et qui a fait l'objet d'une attention croissante

40 Slack E. et Chattopadhyay R., 'Comparative Conclusions' in Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 318-321.

41 Campbell S., 'The Enduring Importance of National Capital Cities in the Global Era' (2003) 8 *University of Michigan Working Paper Series (Urban and Regional Research Collaborative)* 11.

42 Recommandation 133 (2003) du Congrès sur la gestion des villes capitales.

43 Exposé des motifs de la Recommandation 308 (2011), paragraphe 119.

44 Exposé des motifs de la Recommandation 336 (2013), paragraphe 63.

45 Exposé des motifs de la Recommandation 402 (2017), paragraphe 116.

46 Recommandation 407 (2017), paragraphe 5.

47 Slack E. et Chattopadhyay R., 'Comparative Conclusions' in Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2009) 315-318.

de la part des universitaires avec l'essor de la recherche sur la gouvernance des zones métropolitaines⁴⁸. Un exemple de coopération multifonctionnelle comportant un certain degré d'institutionnalisation est la « Hauptstadtregion Schweiz » (Région capitale suisse), qui réunit Berne et d'autres villes ainsi que plusieurs cantons dans l'objectif de renforcer l'espace ainsi constitué autour de sept thèmes essentiels⁴⁹. D'un point de vue comparatif, la collaboration horizontale porte le plus souvent sur la gestion des déchets, les transports publics, la protection de l'environnement, les services publics tels que l'approvisionnement en gaz, en électricité et en eau, ainsi que l'aménagement du territoire⁵⁰.

36. La coopération verticale est d'une autre nature, car elle s'accompagne de pouvoirs de contrôle du gouvernement central et, le cas échéant, du gouvernement régional, et de la hiérarchie qui en découle. Il est donc essentiel pour la protection de l'autonomie locale et peut-être même davantage pour les capitales, du fait de leur politisation, que ce contrôle soit contrebalancé de façon appropriée par la coopération.

37. L'article 4(6) de la Charte dispose à ce sujet que « [l]es 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 ». Notons que la coopération est non seulement une exigence générale, mais qu'elle l'est plus encore lorsqu'il s'agit d'accorder aux capitales des garanties juridiques particulières. Le Congrès a d'ailleurs recommandé expressément aux États membres « d'impliquer l'administration municipale des capitales dans le processus décisionnel, lorsqu'elles sont sur le point de se voir accorder un statut spécial, en garantissant la possibilité d'une consultation préalable, conformément à l'article 4.6 »⁵¹. En outre, la Charte fournit des lignes directrices concernant le contrôle administratif, qui ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité (article 8, paragraphe 2) et être proportionné à l'importance des intérêts à préserver (article 8, paragraphe 3).

38. Outre l'équilibre délicat entre coopération et contrôle, les relations entre la capitale et le gouvernement central soulèvent aussi la question de l'opportunité, afin de tenir compte de la nature particulière des capitales, d'envisager également des dispositifs bilatéraux spéciaux. En effet, de l'expérience du Congrès, il ressort que les représentants des capitales estiment parfois que leurs intérêts spécifiques ne sont pas efficacement représentés par les associations de collectivités locales. Or, ces dernières sont généralement les principaux acteurs de la coopération multilatérale, par le biais de conférences institutionnalisées ou de mécanismes informels. Par conséquent, des mécanismes de coopération bilatérale avec les niveaux d'autorité supérieurs pourraient être envisagés. En 2003, le Congrès déplorait que les cadres législatifs d'une telle coopération manquent dans la plupart des États, de même qu'une participation effective aux processus législatifs nationaux (et éventuellement régionaux) ayant une incidence pour les capitales⁵². Rien ou presque ne semble avoir changé depuis lors. Dernièrement, le maire de Reykjavik s'est précisément fait l'écho de ces deux problèmes : d'une part, les intérêts de sa ville sont trop différents de ceux des autres villes pour que l'association des communes du pays les représente efficacement ; d'autre part, le système d'élection au Parlement islandais accorde une représentation disproportionnée à l'électorat rural, de sorte que les intérêts des villes sont marginalisés dans le processus législatif⁵³.

39. À la lumière des dispositions du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, il est également crucial de rapprocher les citoyens des affaires publiques. La participation à la prise de décision locale peut donc être considérée comme un complément nécessaire aux relations entre les niveaux de pouvoir qui impliquent principalement des hommes politiques et des fonctionnaires. Les autorités de la capitale devraient disposer d'un large éventail de mécanismes de participation pour impliquer les citoyens dans la gestion des affaires locales. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication est un outil efficace pour accroître la participation des citoyens à la prise de décision locale.

48 Stren R. et Cameron R., 'Metropolitan Governance Reform: An Introduction' (2005) 25 *Public Administration and Development* 275; Slack E. et Chattopadhyay R. (éd.), *Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems* (Oxford, Oxford University Press, 2013).

49 <https://hauptstadtregion.ch/>

50 Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 134.

51 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 10.

52 Recommandation 133 (2003) du Congrès sur la gestion des villes capitales.

53 Exposé des motifs de la Recommandation 402 (2017), paragraphe 117.

Plus d'une capitale ? Le partage des fonctions de la capitale

40. Le cas le plus fréquent est assurément celui des pays n'ayant qu'une seule capitale. Cependant, il existe certains cas particuliers de pays qui, à certains égards, ont deux capitales, voire plus. En Europe, ces cas, considérablement différents les uns des autres, sont plus fréquents qu'on ne le pense. D'un point de vue comparatif, on recense quatre types de cas.

41. Dans certains pays, *la capitale constitutionnelle n'est pas le siège du gouvernement*. Le cas le plus notable est celui des Pays-Bas, où Amsterdam est considérée comme la capitale depuis la défaite des troupes françaises en 1814, même si la Constitution néerlandaise ne lui a accordé ce rang que beaucoup plus tard. En vertu d'une révision de la loi en 1983, « le roi doit prêter serment et être intronisé le plus rapidement possible après sa prise de fonction dans la capitale, Amsterdam » (article 32). Si Amsterdam est considérée comme la capitale constitutionnelle, le siège du gouvernement se trouve à La Haye, qui abrite le parlement, les ministères et la Cour suprême des Pays-Bas. Autre caractéristique importante en termes de fonctions supplémentaires comportant à la fois des avantages et des inconvénients, La Haye est aussi bien sûr un centre de droit international et de politique mondiale en tant que siège de la Cour internationale de justice, de la Cour pénale internationale et de plus de 100 organisations internationales. La Republika Srpska (Bosnie-Herzégovine) est un autre exemple de séparation entre la capitale constitutionnelle et le siège du gouvernement, bien qu'au niveau subétatique et pour des raisons historiques différentes. La Constitution de cette entité de Bosnie-Herzégovine prévoit que « [l]a capitale de la République est Sarajevo » (article 9). En réalité, Sarajevo n'est que le siège du gouvernement de l'État, le siège du gouvernement de la Republika Srpska se trouvant à Banja Luka.

42. Dans un deuxième groupe de cas, *la fonction gouvernementale est répartie entre plusieurs villes*. Après la réunification de l'Allemagne, Berlin, par exemple, est devenue la capitale officielle en vertu du traité d'unification du 3 octobre 1990. Cela étant, toutes les institutions du gouvernement national n'ont pas déménagé de Bonn, l'ancienne capitale (de l'Allemagne de l'Ouest). En fait, seule la loi « Bonn-Berlin » promulguée en 1994 a réglé les relations entre les deux villes. Premièrement, la loi a conféré à Bonn le statut unique de « ville fédérale ». Deuxièmement, la loi comportait aussi des dispositions de fond et notamment les bases qui ont permis de conclure, la même année, un accord sur des mesures de compensation pour la région de Bonn à hauteur de près de 1,5 milliard d'euros, à dépenser entre 1995 et 2004. Troisièmement, et c'est le point le plus important, le texte législatif réglementait le déménagement de nombreuses institutions nationales à Berlin, mais aussi le déménagement d'autres institutions à Bonn. Ces transferts ont été effectués sur plusieurs années. L'année 1999 a été la plus importante, puisqu'elle a vu le déménagement du Parlement allemand (*Bundestag*) dans le bâtiment du *Reichstag* à Berlin. À la même époque, la Cour des comptes fédérale et l'Office fédéral de lutte contre les cartels ont été transférés à Bonn. Aujourd'hui encore, six ministères fédéraux, parmi lesquels des ministères aussi importants que ceux de la Défense, de l'Environnement et de la Santé, y ont leur siège. En outre, les ministères transférés à Berlin ont des antennes à Bonn, qui est également la deuxième résidence officielle du/de la Président(e) allemand(e), du/de la Chancelier(ère) et du Conseil fédéral (*Bundesrat*), c'est-à-dire l'organe législatif qui rassemble les représentants des seize *Länder*. Dans une mesure beaucoup plus limitée, au Monténégro, le siège de la fonction gouvernementale est aussi partagé entre deux villes. Si la plupart des bureaux se trouvent à Podgorica, l'ancienne capitale royale Cetinje jouit d'un statut spécial consacré par la Constitution nationale et est le lieu de résidence officiel du Président du Monténégro. Le Musée national, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales ainsi que le ministère de la Culture sont également installés dans cette ville d'un peu plus de 14 000 habitants.

43. Un troisième ensemble de pays se caractérise par le fait que *les organes judiciaires suprêmes sont situés en dehors de la capitale (principale)*. Une telle répartition géographique des pouvoirs se rencontre notamment en Allemagne, où Karlsruhe abrite la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) et la Cour fédérale de justice pour les affaires civiles et pénales (*Bundesgerichtshof*)⁵⁴. Bien que l'article 13 de la Constitution tchèque dispose que « la capitale de la République tchèque est Prague », la plupart des juridictions suprêmes se trouvent à Brno : l'objectif était précisément d'éviter un « pragocentrisme », c'est-à-dire une concentration excessive du pouvoir à Prague. Il existe une situation similaire en Russie ; l'article 70, paragraphe 2, de la Constitution proclame que « [l]a capitale de la Fédération de Russie est la ville de Moscou » et que « [l]e statut de la capitale est établi par une loi fédérale ». Néanmoins, en 2009, la Cour constitutionnelle du pays a été déplacée

54 Il est à noter que les autres juridictions fédérales suprêmes prévues par l'article 95, paragraphe 1, de la Loi fondamentale allemande sont également situées en dehors de Berlin (et de Bonn) : la Cour fédérale administrative (*Bundesverwaltungsgericht*) à Leipzig, la Cour fédérale des finances (*Bundesfinanzhof*) à Munich, la Cour fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*) à Erfurt et la Cour fédérale sociale (*Bundessozialgericht*) à Kassel.

de Moscou à Saint-Pétersbourg, souvent appelée officieusement « la capitale du nord de la Russie », qui assume donc également une partie des fonctions typiques d'une capitale.

44. Dans d'autres cas encore, on peut trouver non pas deux sièges des institutions gouvernementales, mais une *répartition de certaines fonctions politiques typiques des capitales*. Berne, à qui l'on donne parfois et de façon informelle le titre de « capitale » alors qu'elle est officiellement « ville fédérale », remplit indubitablement la plupart de ces fonctions. Mais on ne trouve aucun de ces deux termes dans la Constitution. Après que Berne a été choisie par un vote parlementaire en 1848 comme « ville fédérale » et siège principal des institutions du gouvernement fédéral, d'autres villes ont été « dédommagées » en tant qu'hôtes d'autres institutions importantes. C'est le cas par exemple de Zurich, qui abrite l'École polytechnique fédérale (*Eidgenössische Technische Hochschule* - ETH), et de Lausanne, où siège la Cour fédérale (*Bundesgericht*). Cependant, malgré le statut central de Berne en matière de politique suisse, toutes les fonctions politiques typiques des capitales n'y sont pas regroupées. Comme l'a révélé une étude récente⁵⁵, les activités des consultants politiques ou des lobbyistes ne sont pas autant concentrées dans la capitale que dans d'autres pays. Des villes comme Zurich ou Genève occupent également une place très importante à cet égard. Par exemple, Zurich accueille de nombreuses organisations médiatiques influentes ainsi que des syndicats puissants tels qu'Economiesuisse et Avenir Suisse. Ce « polycentrisme » des fonctions politiques est certainement facilité par les courtes distances (et des infrastructures de transport efficaces), et donc difficilement reproductible dans d'autres situations.

Conclusions

45. Le présent rapport a pour fondement un engagement fort du Congrès en faveur des capitales depuis au moins le début des années 2000. En témoignent les deux recommandations du Congrès, adoptées en 2003 et 2007, qui portent respectivement sur la gestion des villes capitales et le statut des villes capitales⁵⁶. Cette dernière recommandation est accompagnée d'un exposé des motifs basé sur une étude comparative qui a rassemblé les réponses à un questionnaire de 41 membres du Groupe d'experts indépendants⁵⁷, fournissant un aperçu complet de la situation dans les États membres du Conseil de l'Europe.

46. Les capitales partagent évidemment avec d'autres villes certaines problématiques comme la pollution de l'air, l'étalement urbain et la congestion, mais elles s'en distinguent toutefois du fait que « la fonction de capitale assure une centralité forte et durable »⁵⁸. Cette centralité caractérise en effet les capitales à l'échelle nationale, et parfois aussi internationale, généralement dans un certain nombre de domaines tels que la politique, l'économie et la culture.

47. Selon la rapporteure, il est très important, à la lumière des constats établis lors des visites de suivi, de tirer des conclusions politiques et juridiques appropriées de la compréhension des réalités spécifiques des capitales, de leurs contextes individuels et de leurs attentes, variables d'un pays à l'autre.

48. Pour ces raisons, la rapporteure estime qu'au lieu d'une approche rigide visant à « imposer » purement et simplement à toutes les capitales un type de statut spécial, les pays devraient disposer d'une certaine marge d'appréciation compte tenu de ces conditions individuelles pour définir et mettre en œuvre des garanties juridiques appropriées dans les quatre domaines susmentionnés⁵⁹. Le maître-mot devrait être la souplesse du moment que le processus politique implique une consultation et une coopération avec les autorités de la capitale, comme le prévoit l'article 4(6) de la Charte.

49. Il faut également garder à l'esprit que la proximité physique de l'administration de la capitale avec le pouvoir central peut entraîner des conflits politiques⁶⁰ et, éventuellement, une utilisation abusive du « système de financement de la capitale » à la manière d'un « instrument politique »⁶¹. Comme le montrent plusieurs exemples, la « cohabitation politique » du maire très populaire d'une capitale avec le

55 https://www.myscience.ch/en/news/2012/sonderfall_hauptstadt_bern.

56 Recommandation 133 (2003) du Congrès sur la gestion des villes capitales ; Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales.

57 Exposés des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales.

58 Gottmann J. et Harper RA, *Since Megalopolis: The Urban Writings of Jean Gottmann* (Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1990) 63.

59 Voir ci-dessus paragraphes 11-37.

60 Voir ci-dessus paragraphe 9.

61 Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 6.

pouvoir central s'avère souvent difficile, voire ouvertement hostile, notamment en cas d'affiliations politiques différentes⁶².

50. À la lumière de ce qui précède et compte tenu du rôle politique des capitales vis-à-vis des gouvernements nationaux, l'autonomie des capitales doit être efficacement protégée par de solides garanties juridiques, établies conformément aux principes énoncés dans la Charte.

62 Exposé des motifs (CPL(14)4REP) de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, paragraphe 127, citant les exemples de la Hongrie, de la Roumanie et de la Grèce.