

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 452 (2021)¹ Le statut des villes-capitales

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 du Comité des Ministres, 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 22, paragraphe 1.*c.*, des Règles et procédures du Congrès sur la répartition des questions entre les commissions et les groupes de travail, selon lequel « [l]e 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 de 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 du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'objectif 11 sur les villes et communes durables.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

a. les villes-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 villes-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 particulier 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 l'autonomie de celles-ci 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 européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après la « Charte »), notamment en ce qui concerne la consultation des autorités locales concernées, comme cela est prévu à l'article 4.6 de la Charte ;

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 inhérente 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 villes-capitales en tant qu'incarnations symboliques du pays tout entier et des réalités propres de celles-ci. 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.

b. à mettre en place de solides garanties procédurales pour assurer l'autonomie des villes-capitales et minimiser 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 ville-capitale :

– à mettre en place une instance élue à l'échelle des capitales en tant que garantie juridique de la représentation et de la promotion de ses intérêts spécifiques, et, à cette fin, à 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 élue, laquelle n'exclut pas la création de subdivisions internes sous la forme d'arrondissements ;

– à 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 :

– à répartir les responsabilités entre la ville-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 ;

– à envisager la mise en place d'un système administratif comprenant des autorités d'arrondissement élues dont

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

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 villes-capitales);

iii. concernant les ressources financières :

- à garantir des ressources financières suffisantes tant aux villes-capitales qu'à leurs arrondissements (le cas échéant);
- à envisager l'octroi d'une compensation aux villes-capitales pour les dépenses supplémentaires découlant de l'exercice des fonctions spécifiques d'une ville-capitale;
- à assurer l'adéquation de la capacité financière des villes-capitales avec leurs tâches et responsabilités;
- à veiller à ce que les villes-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 :

- à formaliser la coopération des villes-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);
- à 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;

– à envisager la création ou le renforcement de mécanismes bilatéraux spéciaux pour la coopération entre les villes-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 :

– à 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 ville-capitale d'un statut spécial de portée générale, à 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.