

FORUM STATUTAIRE

Le statut des villes capitales

Recommandation 452 (2021)¹

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

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)

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.

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.