**40e SESSION**

Rapport

CG(2021)40-07final

24 mars 2021

*Original : anglais*

Garantir le respect de la Charte européenne de l’autonomie locale en période de crise majeure

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l’autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteurs[[1]](#footnote-1) : Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC/V/DP)

Robert-Csongor GRÜMAN, Roumanie (R, PPE/CCE)

[Résolution 466 (2021) 2](#_Toc63754713)

[Recommandation 453 (2021) 4](#_Toc63754714)

[Exposé des motifs 6](#_Toc63754715)

*Résumé*

Ce rapport étudie l'impact des situations de crise majeure, telles que la pandémie de COVID-19, sur la mise en œuvre de la Charte dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il identifie les problèmes les plus sérieux auxquels les autorités infranationales ont été confrontées lors de la crise sanitaire qui a soumis l'exercice de la démocratie locale à une pression et à des contraintes sans précédent.

Le rapport souligne que les effets de la pandémie diffèrent selon les régions et les communes, tandis que les domaines de la santé publique, de la prestation de services sociaux et des activités économiques ont été les plus fortement touchés.

Il conclut que la pandémie de coronavirus a aussi aggravé les problèmes récurrents liés à la mise en œuvre de la Charte soulignés à de multiples reprises au cours des dernières années par le Congrès. Il s'agit notamment du manque de consultation, de la répartition inadéquate des compétences et des ressources financières, et de la supervision excessive.

Le rapport souligne donc l'importance de respecter les principes inscrits dans la Charte et son protocole additionnel en temps de crise majeure pour préserver la démocratie locale et garantir la résilience et la viabilité de l’autonomie locale.

À cette fin, la commission de suivi du Congrès est appelée, dans un projet de résolution, à poursuivre ses activités de suivi à distance ou à concevoir des stratégies de substitution au suivi sur place, en tant que mesure exceptionnelle et temporaire, limitée à la période de la crise sanitaire.

Il est également recommandé aux États membres du Conseil de l'Europe d'adopter diverses mesures pour soutenir les autorités locales dans leurs efforts de lutte contre la pandémie, tout en préservant l'autonomie locale. Les gouvernements sont invités à poursuivre leur coopération et renforcer le dialogue politique avec le Congrès afin d’améliorer la démocratie locale et régionale grâce à l’application de la Charte.

RÉSOLUTION 466 (2021)[[2]](#footnote-2)

* + - 1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe se réfère notamment :

1. à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CEDH, 1950) ;
2. à la Résolution statutaire CM/RES(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe et à la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres ;
3. à la Charte européenne de l’autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;
4. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à   
   l’horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;
5. au Document d’information de la Secrétaire Générale du Conseil de l’Europe intitulé « Respecter la démocratie, l’État de droit et les droits de l’homme dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 : une boîte à outils pour les États membres » (2020) ;
6. au rapport de la Commission de Venise « Respect de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit en situation d’État d’urgence » (2020) ;
7. à la Résolution 455 (2020) du Congrès « Élections locales et régionales lors de crises majeures » ;
8. à la Résolution 467 (2021) du Congrès « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017‑2020) » ;
9. à la décision du 12 février 2021 du Bureau du Congrès sur l’adoption du programme de travail de la commission de suivi pour 2021-2022.
   * + 1. Le Congrès considère la pandémie de Covid-19 comme une crise majeure, qui soumet l’exercice de la démocratie locale à des contraintes et une pression bien supérieures à celles qu’il subit en temps ordinaire. Les collectivités locales ont été en première ligne pour la gestion de cette crise. Bien que les effets de la pandémie diffèrent selon les régions et les communes, d’une manière générale elle a confronté les autorités locales des États membres du Conseil de l’Europe à des difficultés importantes et diverses, en particulier dans les domaines de la santé publique, de la prestation des services sociaux et des activités économiques, tout en accélérant, dans certains cas, une tendance préexistante à la centralisation.
       2. La pandémie de coronavirus a aussi aggravé les problèmes récurrents liés à la mise en œuvre de la Charte soulignés à de multiples reprises et de longue date par le Congrès. La crise sanitaire a placé de nombreuses collectivités locales dans une situation financière plus difficile encore que par le passé, combinant baisse de leurs recettes propres et hausse des dépenses publiques. Souvent, le transfert au niveau local de nouvelles responsabilités liées à la crise a été effectué de manière précipitée, sans une véritable consultation et sans l’octroi des ressources financières correspondantes, et s’est accompagné d’un contrôle administratif plus strict. Il faut s’attendre à ce que les plans de relance économique adoptés dans toute l’Europe aient un impact négatif sur la situation financière des collectivités locales à moyen et long termes.
       3. Le Congrès souligne que la pandémie a fait apparaître la nécessité d’une coopération multilatérale et d’une gouvernance multi-niveaux plus efficaces, qui devraient être mises en œuvre conformément aux principes énoncés dans la Charte. La transition numérique et la « démocratie en ligne » favorisées par la Covid-19 peuvent aussi être l’occasion d’accroître la transparence et la participation des citoyens aux processus politiques locaux, à la condition que tous les changements dans ce domaine respectent les principes démocratiques de base d’égalité et d’inclusion et soient conformes au Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.
       4. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès souligne que la mise en œuvre des engagements et responsabilités que les États membres du Conseil de l’Europe ont acceptés au titre de la Charte et de son Protocole additionnel prennent une importance plus cruciale encore dans une période de crise majeure telle que celle de la pandémie de Covid-19 pour préserver la démocratie locale et garantir la résilience et la viabilité de l’autonomie locale.
       5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :
10. encourage la commission de suivi à poursuivre sa mission statutaire de suivi de l’application de la Charte européenne de l’autonomie locale dans les États membres du Conseil de l’Europe afin de garantir durablement, y compris en période de crise majeure, un haut niveau de démocratie locale conforme aux dispositions de la Charte ;
11. demande à la commission de suivi d’assurer le suivi de l’application de la Charte à distance et de concevoir des stratégies de substitution au suivi sur place, en tant que mesures exceptionnelles rendues nécessaires par la crise sanitaire de la Covid-19 ;
12. souligne, cela étant, que la conduite d’activités de suivi à distance et la mise en œuvre de toute stratégie de substitution autre que le suivi sur place doivent être temporaires et limitées à la période de crise. Elles ne doivent pas se substituer aux procédures ordinaires de suivi sur place dans le cadre des activités statutaires du Congrès.

RECOMMANDATION 453 (2021)[[3]](#footnote-3)

* + - 1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe se réfère notamment :

1. à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CEDH, 1950) ;
2. à la Résolution statutaire CM/RES(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe et à la Charte révisée y annexée, adoptée par le Comité des Ministres ;
3. à la Charte européenne de l’autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;
4. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l’horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;
5. au Document d’information de la Secrétaire Générale du Conseil de l’Europe intitulé « Respecter la démocratie, l’État de droit et les droits de l’homme dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 : une boîte à outils pour les États membres » (2020) ;
6. au rapport de la Commission de Venise « Respect de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit en situation d’État d’urgence » (2020) ;
7. à la Recommandation 444 (2020) du Congrès « Élections locales et régionales lors de crises majeures » ;
8. à la Recommandation 455 (2021) du Congrès « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017‑2020) » ;
   * + 1. Le Congrès considère la pandémie de Covid-19 comme une crise majeure, qui soumet l’exercice de la démocratie locale à des contraintes et une pression bien supérieures à celles qu’il subit en temps ordinaire. Bien que les effets de la pandémie diffèrent selon les régions et les communes, d’une manière générale elle a confronté les autorités locales des États membres du Conseil de l’Europe à des difficultés importantes et diverses, en particulier dans les domaines de la santé publique, de la prestation des services sociaux et des activités économiques, tout en accélérant, dans certains cas, une tendance préexistante à la centralisation.
       2. Le Congrès reconnaît que dans les situations de crise grave il peut dans certains cas être nécessaire d’introduire des mesures uniformes à l’échelle d’un pays. Cela étant, de telles mesures doivent être promulguées dans les limites de la répartition constitutionnelle des compétences et d’une manière qui préserve le rôle utile des autorités locales. Par conséquent, la centralisation liée à une crise ne doit être que temporaire et ne doit pas porter atteinte, même pendant la période d’urgence, à l’autonomie des collectivités locales qui ont apporté une contribution importante à la lutte contre la Covid-19.
       3. Le Congrès rappelle donc que les principes et normes de la démocratie locale énoncés dans la Charte européenne de l’autonomie locale, que les 47 États membres du Conseil de l’Europe ont ratifiée, doivent être respectés pendant toute période de crise afin de préserver la démocratie locale et de garantir la résilience et la viabilité de l’autonomie locale.
       4. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite le Comité des Ministres à encourager les autorités compétentes des États membres du Conseil de l’Europe à :
9. prendre en considération, dans leurs politiques de gestion de la crise et de relance, l’impact différent de la pandémie de Covid-19 entre les collectivités locales, en accordant une attention particulière à celles qui ont été frappées le plus durement par la crise. Les plans de relance et de prévention des crises doivent être (re)définis dans le cadre d’une consultation effective des autorités locales. Celle-ci garantira le sentiment d’adhésion locale nécessaire à la bonne mise en œuvre de toute politique au niveau local, dans l’intérêt commun de tous les niveaux d’autorité et des citoyens ;
10. garantir que la centralisation à court terme qui a été appliquée dans certains cas pour accélérer et simplifier la prise de décisions n’est qu’une mesure temporaire et éviter la centralisation à long terme de compétences et des ressources financières correspondantes. Les décisions sur la poursuite ou la fin de la centralisation liée à la crise doivent être prises sur la base des principes de nécessité, de proportionnalité et de caractère temporaire ;
11. continuer de soutenir les efforts des collectivités locales visant à relever les défis de santé publique, sociétaux et économiques de la Covid-19. Cela peut consister à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes pour remplir leurs nouvelles fonctions, à s’abstenir de tout contrôle excessif, à veiller à la coordination et à l’information systématique sur les mesures nationales et régionales, à échanger les bonnes et mauvaises pratiques en matière de gestion de la crise à la fois à l’intérieur des frontières nationales et au-delà et à soutenir la coopération intercommunale ;
12. s’efforcer d’augmenter les ressources propres des collectivités locales et à diversifier leurs sources de revenus afin de renforcer la résilience des communes face à la crise et à veiller à ce que les conditions des transferts financiers laissent aux collectivités locales la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer leurs priorités en matière de dépenses ;
13. promouvoir la participation publique en ligne en tant qu’outil complémentaire des formes plus traditionnelles de participation des citoyens aux affaires locales, en respectant le principe d’égalité concernant l’accès à internet ;
14. poursuivre leur coopération et renforcer le dialogue politique avec le Congrès afin d’améliorer la démocratie locale et régionale grâce à l’application de la Charte, et à utiliser la plateforme du Congrès sur la Covid-19 pour partager les bonnes pratiques en matière de réponses des collectivités locales et régionales en période de crise majeure.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

[1. Introduction : l’autonomie locale et la Charte pendant la pandémie de Covid-19 7](#_Toc63590884)

[2. Impact de la Covid-19 sur la mise en œuvre de la Charte : cinq domaines thématiques particulièrement touchés 9](#_Toc63590885)

[2.1 Portée de l’autonomie locale 9](#_Toc63590886)

[2.1.1 Défis de santé publique 10](#_Toc63590887)

[2.1.2 Défis sociétaux 11](#_Toc63590888)

[2.1.3 Défis économiques 12](#_Toc63590889)

[2.1.4 Les collectivités au cœur de la gestion de la crise de la Covid-19 : entre centralisation   
et décentralisation 12](#_Toc63590890)

[2.2 Contrôle administratif 14](#_Toc63590891)

[2.3 Ressources financières 15](#_Toc63590892)

[2.3.1 Augmentation des dépenses 16](#_Toc63590893)

[2.3.2 Diminution des recettes 16](#_Toc63590894)

[2.4 Consultation des collectivités locales 19](#_Toc63590895)

[2.5 Participation aux affaires des collectivités locales 20](#_Toc63590896)

[3. Réexamen des problèmes récurrents relatifs à la mise en œuvre de la Charte :  
des changements à la lumière de la Covid-19 ? 21](#_Toc63590897)

[4. Recommandations aux autorités nationales, régionales et locales 23](#_Toc63590898)

# 1. Introduction : l’autonomie locale et la Charte pendant la pandémie de Covid-19[[4]](#footnote-4)

* + - 1. La pandémie de Covid-19 a contraint les pays du monde entier et tous leurs niveaux de gouvernement à opérer dans un contexte d’incertitude ; les citoyens attendent des responsables politiques qu’ils prennent des mesures sur la base de prévisions très peu fiables quant aux conséquences de ces actions sur la santé publique, la croissance économique et la cohésion sociale des sociétés. Les mesures adoptées dans ces circonstances difficiles ne produisent pas toujours les résultats escomptés, alimentant alors la colère de l’opinion publique et, plus généralement, la désillusion des citoyens vis-à-vis de la politique, des tendances inquiétantes que le Congrès signale depuis plusieurs années[[5]](#footnote-5) mais que la pandémie a amplifiées.
      2. Cependant, la passivité n’est guère envisageable et la gestion de la crise de la Covid-19 doit faire face aux compromis difficiles que tout plan d’action implique. Les scénarios concernant la propagation de la pandémie en 2021 étant on ne peut plus approximatifs, les répercussions sur la société, l’économie, la technologie, l’environnement et la gouvernance, des domaines étroitement liés, sont à ce stade toujours incertaines[[6]](#footnote-6). Néanmoins, l’une des évolutions les plus prévisibles semble être le renforcement de la tendance à la numérisation et l'utilisation des technologies de l'information, qui change radicalement le cadre de la prestation de services et de la participation publique[[7]](#footnote-7).
      3. Autre certitude : la Covid-19 aura un impact sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l’autonomie locale (ci-après la Charte). L’évaluation de cet impact semble particulièrement pertinente dans un contexte où l’influence des règles et des institutions européennes sur la gestion de la pandémie a parfois été jugée marginale. En effet, la réaction à la crise a d’abord et avant tout été considérée comme une question nationale, ce qui a donné lieu à ce que l’on a appelé le « coronationalisme »[[8]](#footnote-8).
      4. Dans le cadre du présent rapport, il est intéressant d’examiner l’impact de la pandémie sur la gouvernance au sein des États nations européens, concrètement c’est-à-dire les effets sur les collectivités locales dans le contexte des autres niveaux de gouvernement. À cet égard, le Conseil de l’Europe a reconnu qu’une réponse rapide et efficace de la part du pouvoir exécutif « pouvait nécessiter d’adopter des procédures décisionnelles plus simples et d’assouplir certains contre-pouvoirs » mais « également, dans la mesure permise par la Constitution, de contourner la répartition ordinaire des compétences entre les autorités locales, régionales et centrales pour ce qui est de certains domaines spécifiques limités, afin de répondre de manière plus coordonnée à la crise ». Cependant, il est aussi précisé qu’il est « entendu que l’ensemble des pouvoirs des autorités locales et régionales doivent être restaurés dès que la situation le permet »[[9]](#footnote-9). Fait important, le Conseil de l’Europe a également affirmé, six mois plus tard, que « la crise actuelle a[vait] également clairement révélé la nécessité d’une coopération multilatérale plus efficace et d’une gouvernance multi-niveaux »[[10]](#footnote-10).
      5. En ce qui concerne la gouvernance multi-niveaux relative à la Covid-19 et la place des pouvoirs locaux, il convient de souligner deux points dans cette introduction. Premièrement, s’il peut parfois être opportun dans une situation de crise grave de mettre en œuvre des mesures uniformes dans l’ensemble d’un pays, il est important de le faire dans les limites de la répartition constitutionnelle des pouvoirs et d’une manière qui préserve le rôle crucial des collectivités locales. En d’autres termes, la centralisation liée à la crise doit être temporaire, comme indiqué par le Conseil de l’Europe dans la déclaration précitée. De plus, elle ne doit pas asphyxier, même pendant l’état d’urgence sanitaire, les initiatives locales et l’autonomie qui ont manifestement beaucoup contribué à la lutte contre la Covid-19. Dans certains cas, ces initiatives ont pris la forme d’efforts collectifs. Par exemple, le réseau Collectivités locales pour le développement durable (ICLEI) a organisé un événement en ligne visant à mettre en relation des prestataires publics et privés du secteur de la santé fournissant du matériel médical dans le but de promouvoir leur participation au marché[[11]](#footnote-11). Dans d’autres cas, la créativité de collectivités locales individuelles a joué un rôle particulier, qui a été bien documenté à la fois pour les villes[[12]](#footnote-12) et les communes rurales plus petites[[13]](#footnote-13).
      6. Deuxièmement, toute évaluation de l’impact de la pandémie sur l’autonomie locale doit partir du constat que les répercussions sont très différentes selon les collectivités locales. Par exemple, les communes urbaines sont souvent plus durement frappées que les communes rurales. Cela étant, les zones urbaines présentent également certains avantages. Par exemple, elles comptent souvent nettement plus d’emplois pouvant être exercés à distance[[14]](#footnote-14). Il va de soi que toutes les communes ont été et seront en première ligne en ce qui concerne la gestion des situations de crise et d’urgence d’une part, et de la relance d’autre part. Cependant, il ne faut pas oublier la dimension résolument territoriale de l’impact de la Covid-19. En effet, les données montrent que cet impact est notablement différent non seulement d’un pays à un autre mais aussi entre les régions et les communes. Les exemples cités sont la Lombardie en Italie, l’Île-de-France et le Grand Est en France, ou encore Moscou en Fédération de Russie. En outre, en Europe du Sud-Est, les grandes communes urbaines de plus de 100 000 habitants ont été plus affectées du fait d’une concentration plus importante d’habitants et d’activités économiques[[15]](#footnote-15). Dans le même temps, même au sein d’une même ville, certains quartiers, en général les plus défavorisés, ont été plus durement touchés[[16]](#footnote-16). Si la Covid-19 a parfois été appelée « la grande égalisatrice » qui ne fait aucune discrimination, ce mythe doit être dissipé. En réalité, la pandémie a accentué les inégalités existantes entre les groupes de la société et les territoires concernant à la fois l’accès aux soins de santé et la prospérité[[17]](#footnote-17). Les effets s’en ressentent, en particulier, au niveau des pouvoirs locaux habituellement chargés de fournir les services sociaux et sanitaires essentiels. Compte tenu de l’impact territorial différencié, il est indispensable de mettre en œuvre des réponses à la pandémie qui soient également différenciées.
      7. Dans ce contexte, le présent rapport vise à dresser le bilan des expériences en matière de gestion de la Covid-19 par les collectivités locales européennes, à recenser les principaux problèmes et défis liés à la mise en œuvre de la Charte et à formuler des recommandations à l’intention des autorités nationales, régionales et locales afin qu’elles respectent leurs obligations légales même en cette période difficile de crise grave.
      8. À cette fin, le rapport analyse d’abord la façon dont les collectivités locales ont géré la pandémie dans cinq domaines thématiques de la Charte qui ont été particulièrement touchés (section 2). Le premier de ces domaines est la portée de l’autonomie locale, qui est intrinsèquement liée toutefois à d’autres domaines de la Charte, tels que le degré et l’intensité du contrôle administratif et l’adéquation des ressources financières. Il est essentiel de consulter les autorités locales, non seulement au sujet de ces ressources financières mais aussi plus généralement. Enfin, le cinquième domaine que la Covid-19 a particulièrement affecté semble être le droit de participer aux affaires des collectivités locales, inscrit dans le Protocole additionnel à la Charte. Ce droit ouvre une autre dimension, étant donné qu’il englobe, outre les collectivités locales, les citoyens mais aussi des questions comme la transparence et la participation citoyenne, capitales en temps de crise. Le rapport revient ensuite sur les problèmes récurrents dans le cadre de l’application de la Charte, afin d’examiner dans quelle mesure la pandémie a induit des changements à cet égard (section 3). Enfin, plusieurs recommandations concrètes aux autorités nationales, régionales et locales sont présentées sur la manière de garantir le respect de la Charte en temps de crise (section 4).

# 2. Impact de la Covid-19 sur la mise en œuvre de la Charte : cinq domaines thématiques particulièrement touchés

## 2.1 Portée de l’autonomie locale

* + - 1. « Le degré d’autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre angulaire d’une démocratie véritable »[[18]](#footnote-18). Cette brève affirmation du rapport explicatif de la Charte européenne de l’autonomie locale de 1981 (le « rapport Harmegnies ») illustre bien le lien intrinsèque entre autonomie locale et démocratie, toutes les deux certainement plus menacées en temps de crise qu’en temps normal. De fait, il est communément admis qu’une situation de crise conduit à une concentration des pouvoirs (aussi bien sur le plan vertical qu’horizontal) entre les mains du pouvoir exécutif national en raison de sa capacité présumée à réagir de manière plus rapide et décisive.
      2. Certes, cette vision traditionnelle selon laquelle une centralisation est quasi inévitable a récemment été contestée par une étude analysant les réactions à la Covid-19, qui affirme qu’une telle tendance est justifiée pour les crises de sécurité nationale et non la pandémie actuelle. Pour celle-ci, en effet, les pouvoirs exécutifs nationaux doivent s’appuyer essentiellement sur des informations locales dispersées[[19]](#footnote-19). Néanmoins, dans de nombreux pays, il ne fait aucun doute que la pandémie a suscité une tendance à la centralisation (souvent préexistante). Il est intéressant de noter que, dans la plupart des cas, cette tendance s’est matérialisée par le biais de la législation ordinaire et non d’un régime d’urgence constitutionnel[[20]](#footnote-20).
      3. Compte tenu de cette perspective globale de centralisation (verticale et horizontale), il est capital pour les besoins de ce rapport d’étudier, plus précisément, dans quelle mesure la pandémie a entraîné une diminution de la portée de l’autonomie des collectivités locales. Conformément à la Charte, l’autonomie locale désigne « le droit et la capacité pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (article 3(1)). L’expression « part importante » est définie à l’article 4. Il convient de noter que cette disposition ne recense pas de manière uniforme ni exhaustive des responsabilités concrètes. Les rédacteurs de la Charte ont délibérément rejeté, conformément au rapport explicatif, la notion d’affaires intrinsèquement « locales » en faveur d’une approche plus flexible garantissant la capacité à s’adapter aux réalités très différentes des pays européens. Par conséquent, elle se limite à énoncer des principes directeurs pour l’attribution des pouvoirs locaux, à savoir la subsidiarité (article 4(3)), la compétence générale des collectivités locales (article 4(2)), ainsi que le principe de pouvoirs normalement pleins et entiers (article 4(4)).
      4. En ce qui concerne la portée de l’autonomie locale dans la situation particulière d’une pandémie, cette approche flexible fondée sur des principes suppose également de s’ouvrir à l’acquisition de nouvelles fonctions. De fait, les collectivités locales européennes n’ont pas uniquement perdu certaines fonctions en raison de la centralisation liée à la crise. À certains égards, la portée de leur autonomie a en réalité augmenté. La question de savoir si les nouvelles fonctions assumées peuvent être exécutées sans contrôle administratif indu et avec un financement suffisant est évidemment toute autre[[21]](#footnote-21). D’une manière générale, les secteurs permettant de relever les trois défis résultant de la pandémie, à savoir les défis de santé publique, sociétaux et économiques, semblent avoir été les plus importants.
      5. Cependant, avant de commencer à faire le point sur les nouvelles responsabilités relatives à ces trois domaines, il est important de ne pas perdre de vue les fonctions traditionnelles que les collectivités locales ont également dû assumer. Dans les faits, garantir la continuité des services publics essentiels tels que les administrations essentielles, le traitement des déchets et les transports publics, est loin d’être facile dans le contexte d’une pandémie. Les services essentiels ont dû être assurés sans mettre le personnel municipal en danger et, dans certains cas, il a été nécessaire de basculer brutalement vers des services en ligne.

### 2.1.1 Défis de santé publique

* + - 1. En ce qui concerne les défis de santé publique engendrés par la Covid-19, les collectivités locales ont été confrontées tout au long de la pandémie à la difficulté de mettre en œuvre et d’appliquer les réglementations émanant du pouvoir central et, dans certains cas, des gouvernements régionaux. De plus en plus, pourtant, elles ont également été habilitées à adopter leurs propres réglementations visant à prévenir et combattre la propagation de la maladie. Par exemple, en Belgique, l’élan de centralisation initial a été suivi du décret ministériel du 24 juillet 2020 autorisant les maires et les gouverneurs provinciaux à prendre des mesures complémentaires et supplémentaires. Outre cette *possibilité*, le gouvernement central a même introduit lors de la deuxième vague l’*obligation* pour les collectivités locales de déterminer elles-mêmes sur quelles parties de leur territoire le port du masque était obligatoire. Ainsi, les pouvoirs locaux, qui jusque-là ne faisaient qu’appliquer les politiques décidées par un niveau de gouvernement supérieur, ont pris une place centrale.
      2. Le pouvoir des collectivités locales d’adopter des réglementations complémentaires (même s’il s’agit principalement de réglementations plus strictes) s’est également dégagé comme une tendance dans d’autres pays, comme en Hongrie ou en Norvège. Dans certains d’entre eux, toutefois, il existe des différences entre les types de communes. En Allemagne, la loi fédérale sur la protection contre les infections de 2000 autorise à la fois les *Länder* et les collectivités locales à prendre des mesures visant à prévenir et combattre les maladies infectieuses. Cependant, étant donné qu’au sein de ces dernières cette compétence a été accordée aux collectivités de deuxième niveau, à savoir les autorités du comté (*Kreisverwaltungsbehörden*) et non les communes, il existe des différences entre les « villes indépendantes » (*kreisfreie Städte*) qui n’appartiennent pas à un comté et les autres communes, généralement rurales et plus petites. Seules ces villes spéciales existent, comme leur nom l’indique, en dehors du cadre des comtés et assument en fait les responsabilités d’un comté, notamment celles liées à la Covid-19. Par conséquent, dans le cas du premier couvre-feu imposé en Allemagne, ce n’est pas la petite commune bavaroise de Mitterteich qui a dû prendre la décision correspondante mais le comté de Tirschenreuth auquel elle appartient.
      3. En ce qui concerne les défis de santé publique pour les collectivités locales, il est important de garder à l’esprit qu’ils ne concernent pas uniquement la lutte contre la pandémie en soi mais aussi les répercussions négatives de celle-ci sur l’accès aux autres traitements médicaux plus généralement. Ainsi, les mesures directement liées à la Covid-19 comme les centres de dépistage au volant à Vienne, la construction d’un nouvel hôpital exclusivement réservé aux patients atteints de la Covid-19 à Berlin ou la téléconsultation médicale avec les personnes infectées moins symptomatiques dans de nombreuses villes européennes[[22]](#footnote-22) ne sont que quelques-unes des actions des pouvoirs locaux en matière de santé publique. Dans de nombreux pays, une autre mesure a consisté à s’orienter tout à coup, au moins pour un soutien médical général, vers la santé numérique. Dans un pays comme la Suède, les conseils de comté utilisent déjà depuis 2016 un programme qui permet aux patients d’avoir un entretien vidéo avec leur médecin par le biais d’une application smartphone[[23]](#footnote-23). Néanmoins, pour la majorité des pays, il s’agit d’un territoire complètement inconnu.
      4. Il convient de noter que la mesure dans laquelle les collectivités locales ont dû gérer les enjeux de santé publique varie grandement à travers l’Europe. Ce n’est pas uniquement parce que certaines d’entre elles ont été plus proactives que d’autres en assumant de nouvelles responsabilités ou parce qu’elles ont dû accepter la délégation de fonctions du gouvernement central, cela s’explique également par de grandes différences concernant la répartition constitutionnelle des pouvoirs en matière de santé publique. Même des pays d’une même région du continent, comme la Finlande et l’Islande, diffèrent considérablement à cet égard. Dans le cas de la Finlande, les communes et leurs communautés assument des responsabilités majeures dans le domaine de la santé, y compris la gestion des grands hôpitaux universitaires. Au contraire, en Islande, non seulement les soins hospitaliers mais les soins de santé dans leur ensemble constituent une compétence du gouvernement central, les communes se concentrant principalement sur la protection sociale, les infrastructures et l’éducation. Bien sûr, cela ne signifie pas que les pouvoirs locaux islandais n’ont pas eu un rôle à jouer dans la gestion de la pandémie. Comme leurs homologues dans d’autres pays, ils ont dû gérer d’autres tâches, comme celle de relever les défis sociétaux et économiques de la Covid-19.

### 2.1.2 Défis sociétaux

* + - 1. Les collectivités locales ont géré plusieurs urgences, en particulier en période de confinement, telles que les missions sur le terrain auprès des groupes vulnérables comme les personnes âgées, les sans-abris et les migrants, les mesures de lutte contre l’augmentation de la violence domestique, la transition vers l’enseignement numérique et l’adaptation de l’aide sociale.
      2. Premièrement, en ce qui concerne les missions de terrain auprès des groupes vulnérables, la ville de Bruges, en Belgique, a lancé par exemple l’initiative « partenaires de conversation » afin de lutter contre le problème de la solitude pendant la pandémie de Covid-19[[24]](#footnote-24). Les employés du Centre public d’action sociale ont appelé les personnes âgées de plus de 85 ans pour leur proposer un partenaire de conversation, un bénévole qui leur écrit ou les appelle régulièrement. Certaines communes ont également organisé des livraisons de courses et de médicaments à domicile (Bologne en Italie) ou mis en place d’autres actions pour apporter une autre aide pratique aux personnes âgées en situation de précarité (Nice en France)[[25]](#footnote-25). En Espagne, le Réseau mondial OMS des villes et des communautés amies des aînés a été mis sur pied dans le but de favoriser l’échange de bonnes pratiques entre les communes[[26]](#footnote-26).
      3. Deuxièmement, la violence domestique, un autre défi sociétal majeur pour les collectivités locales, s’est particulièrement intensifiée en période de confinement. Les communes européennes ont réagi différemment mais avec détermination. Certaines ont lancé des campagnes de sensibilisation et instamment demandé aux voisins de leur rendre compte de toute observation (Saragosse en Espagne, Bristol au Royaume-Uni), tandis que d’autres ont agrandi leurs structures d’hébergement pour les victimes de violence (Düsseldorf en Allemagne, Istanbul en Turquie)[[27]](#footnote-27).
      4. Troisièmement, les communes jouant généralement un rôle majeur dans l’éducation, elles ont dû faire face à plusieurs défis liés à la pandémie dans ce domaine. Elles ont dû équiper les établissements scolaires afin qu’ils puissent assurer un enseignement en présentiel dans le respect des conditions de distanciation physique, et lutter contre les inégalités scolaires induites par l’enseignement à distance. Certaines collectivités locales ont fourni aux familles modestes des appareils numériques (La Haye aux Pays-Bas, Gdańsk en Pologne), tandis que d’autres ont mis en place des plateformes d’enseignement numérique (Tirana en Albanie, Bamberg en Allemagne). À cet égard, en République de Moldova, un projet pédagogique numérique attire particulièrement l’attention, principalement en raison du vaste éventail d’acteurs qui ont participé à sa création et sa mise en œuvre, notamment la ville de Chisinau, le ministère de l’Éducation, diverses fondations, des universités et l’association nationale des entreprises du secteur des TIC. Plusieurs milliers de cours ont été filmés et mis en ligne, mais aussi diffusés à la télévision, en roumain et en russe[[28]](#footnote-28). À plus grande échelle, la Coalition des villes pour les droits numériques a partagé et mis en avant des recommandations sur la façon d’utiliser la technologie en réponse à la pandémie en insistant sur un accès inclusif. Ces initiatives, menées individuellement ou collectivement par les communes, peuvent permettre de combler la fracture numérique qui existe toujours sur le plan social, entre les groupes d’une même commune urbaine, et sur le plan territorial, entre les communes urbaines et rurales[[29]](#footnote-29).
      5. Enfin, les communes ont dû adapter leur dispositif d’aide sociale à la réalité de la pandémie. Alors que la ville de Madrid, par exemple, a recruté du personnel supplémentaire pour renforcer ses services sociaux, Vienne a offert la possibilité à ses habitants de prolonger leurs prestations sociales à partir de chez eux en annulant l’obligation de se présenter en personne à un service municipal. En outre, de plus en plus de personnes se retrouvant dans l’incapacité de payer leur loyer, Vienne, à l’instar de plusieurs villes européennes, a mis fin aux expulsions de locataires de ses logements municipaux, qui représentent 220 000 appartements et un demi-million de personnes[[30]](#footnote-30). À Londres, un projet innovant s’est focalisé sur la difficulté des personnes vulnérables à se nourrir dans le contexte de la Covid-19. Le groupe de coordination stratégique, l’organe qui coordonne la réponse locale à la pandémie, s’est associé aux 32 quartiers et aux trois plus grandes organisations caritatives qui redistribuent des produits alimentaires pour organiser de manière efficace des centres de stockage de denrées alimentaires dans toute la ville[[31]](#footnote-31).

### 2.1.3 Défis économiques

* + - 1. Le troisième ensemble de tâches supplémentaires que la Covid-19 a entraîné pour les collectivités locales européennes repose sur le soutien à l’économie, dans le double objectif de limiter son ralentissement à court terme et de faciliter la reprise à long terme. Une mesure largement répandue a consisté à verser une aide financière aux entreprises locales. Certaines communes ont accordé ce droit à presque tous les types d’entreprises, d’autres ont privilégié les PME dans les secteurs de l’hôtellerie, de l’événementiel et du tourisme (Edinbourg en Ecosse, Budapest en Hongrie)[[32]](#footnote-32), et d’autres encore ont mis l’accent sur le secteur culturel (Plan 4×3 de Vilnius)[[33]](#footnote-33). Entre autres mesures, la ville de Vienne en Autriche a créé la société « Stolz auf Wien » (« Fiers de Vienne »), qui a investi jusqu’à un million d’euros dans des entreprises viennoises qui nécessitaient un financement à court terme en raison de la pandémie. Compte tenu de son statut de partenariat public-privé, le capital de cette société est fourni par la ville de Vienne, la Chambre de Commerce et d’Industrie de Vienne et des banques autrichiennes[[34]](#footnote-34). Les garanties d’emprunts font également partie des autres mesures prises pour aider financièrement les entreprises locales. À cette fin, la banque de garantie de Berlin, par exemple, a doublé son soutien aux entreprises.
      2. En-dehors de ces mesures permettant de soutenir les revenus, les communes ont également pris des mesures visant à réduire les dépenses des entreprises locales. Une action majeure a consisté à suspendre, reporter ou annuler les loyers des commerçants louant des locaux municipaux. Une autre mesure a été la suspension, le report ou la réduction des impôts et des charges, parfois soumise à la condition que les entreprises prouvent le lien entre leurs difficultés financières et la pandémie (Stuttgart en Allemagne) ou gardent leurs employés (Madrid en Espagne)[[35]](#footnote-35).
      3. Enfin, un dernier ensemble de mesures visaient à stimuler l’économie locale. Certaines communes ont considérablement investi dans la rénovation de logements sociaux (Lille en France) dans le but, notamment, de soutenir les entreprises locales du secteur de la construction, tandis que d’autres ont créé (en ligne) des plateformes permettant aux commerçants locaux de respecter la charte sanitaire de la Covid-19 et de vendre leurs produits (Nice en France)[[36]](#footnote-36). Dans certains cas, les collectivités locales ont non seulement soutenu les entreprises mais aussi exploité la capacité d’innovation des jeunes entreprises et des PME afin de lutter contre la pandémie. Madrid (Espagne) et Anvers (Belgique), par exemple, ont demandé à des entreprises de ce type de développer des solutions (numériques) aux principaux problèmes rencontrés pendant et après la crise de la Covid-19[[37]](#footnote-37).

### 2.1.4 Les collectivités au cœur de la gestion de la crise de la Covid-19 : entre centralisation et décentralisation

* + - 1. Ces exemples de mesures prises par les collectivités locales européennes pour relever les défis de santé publique, sociaux et économiques liés à la pandémie montrent à quel point elles sont en première ligne dans la gestion de cette crise. Il convient de souligner que les communes assument volontairement certaines de leurs nouvelles fonctions, mais que d’autres leur sont imposées par des niveaux de gouvernement supérieurs. Dans ce cas, la décentralisation ne sert manifestement pas à renforcer les pouvoirs locaux mais plutôt le gouvernement central « en le déchargeant des fonctions les moins gratifiantes et en externalisant les tâches difficiles »[[38]](#footnote-38).
      2. Si certaines fonctions des collectivités locales ont été victimes de la centralisation, les communes ont exercé de nouvelles fonctions, principalement sur la base du raisonnement suivant. D’une part, dans certains domaines, il est nécessaire de prendre les décisions rapidement en situation de crise. C’est pourquoi les responsables politiques (du gouvernement central) mais souvent aussi les experts techniques, particulièrement influents dans le cadre de la pandémie, considèrent que les négociations intergouvernementales sont trop laborieuses. D’autre part, l’action locale est souvent plus efficace que l’action nationale uniforme dans une situation d’urgence où la population a tendance à se montrer particulièrement sceptique à l’égard de toutes mesures politiques, d’autant plus celles imposées « d’en haut » : « Lorsque la société civile s’approprie un programme, elle agit beaucoup plus rapidement et efficacement qu’au niveau national. »[[39]](#footnote-39)
      3. Il est rare que cette tension entre centralisation et décentralisation inhérente aux situations d’urgence disparaisse une bonne fois pour toute. En effet, la gestion d’une crise peut osciller au fil du temps entre ces deux pôles. Les Pays-Bas ont montré que la gestion de la crise de la Covid-19 ne devait pas reposer sur une centralisation à sens unique : ils ont été les premiers à assister à un transfert des fonctions locales au gouvernement central, puis à leur retour entre les mains des collectivités locales[[40]](#footnote-40).
      4. Trois éléments semblent se révéler essentiels pour que les collectivités locales soient en mesure d’exercer leurs nouvelles fonctions dans le cadre de la pandémie. En premier lieu, ces collectivités doivent obtenir des informations instantanées et systématiques sur les mesures liées à la Covid-19 adoptées par les autres gouvernements, afin de connaître leur rôle dans la réponse globale à la crise. En Hongrie, par exemple, le ministère de l’Intérieur gère un système d’information multicanaux visant à accompagner le travail des collectivités locales à l’aide de lettres d’information régulièrement publiées sur le portail du gouvernement et distribuées directement aux maires et aux agents des communes[[41]](#footnote-41). Cependant, dans de nombreux pays européens, les collectivités locales ont souvent eu connaissance de mesures prises par d’autres gouvernements exclusivement ou en premier lieu par les médias et non par le biais d’une communication intergouvernementale.
      5. Celle-ci est également la base d’un deuxième élément capital, à savoir l’échange des bonnes et des mauvaises pratiques. Ainsi, au lieu de refaire les mêmes erreurs, les communes peuvent reprendre à leur compte des mesures qui ont déjà fait leurs preuves. Dans le cas de la Fédération de Russie, par exemple, la ville de Moscou a été la première à être touchée par la pandémie. Elle a donc ensuite partagé ses expériences utiles dans le cadre de ce que l’on a appelé la « paradiplomatie des villes et des régions »[[42]](#footnote-42). Cet échange horizontal de pratiques est essentiel à la fois à l’intérieur et au-delà des frontières nationales et devrait être soutenu par les associations de collectivités locales nationales et internationales dans le cadre de leurs activités au titre de l’article 10 de la Charte. Dès le début de la pandémie, le Congrès et d’autres organisations ont commencé à proposer des plateformes d’échange que les collectivités locales devraient exploiter au maximum[[43]](#footnote-43).
      6. Troisième élément, la coopération horizontale qui, alliée à un échange d’informations horizontal permet d’exercer de manière beaucoup plus efficace les nouvelles responsabilités locales dans le cadre de la crise de la Covid-19. Naturellement, cette coopération est possible s’il existe déjà des structures de coopération intercommunale sur lesquelles s’appuyer. Un bon exemple est *Neteland*, un partenariat de plusieurs années entre cinq communes de la province d’Anvers, qui a offert un cadre de collaboration utile pour la gestion de la pandémie. Les communes ont uni leurs forces, par exemple, concernant le soutien administratif apporté à un hôpital local, la mise en place d’un centre d’appel pour aider les médecins généralistes, ou encore la gestion des transports et de la logistique comme la production et la distribution de masques[[44]](#footnote-44).

## 2.2 Contrôle administratif

* + - 1. Quelle que soit la portée de l’autonomie locale, toutes les fonctions des communes sont dévalorisées si leur exercice est soumis à un contrôle administratif excessif. Cela vaut aussi bien pour les nouvelles fonctions en rapport avec la pandémie que pour les autres. Par conséquent, dans son Commentaire contemporain sur la Charte, le Congrès considère à juste titre l’article 8 comme l’une des dispositions les plus pertinentes « puisque le contrôle est antinomique avec la notion même d’autonomie … Plus les pouvoirs de contrôle des niveaux supérieurs de gouvernement sont importants, plus le champ réel de l’autonomie locale diminue »[[45]](#footnote-45). Ce raisonnement fait écho à une définition théorique bien connue, selon laquelle le vrai pouvoir d’initiative et l’immunité sont les deux piliers de l’autonomie locale[[46]](#footnote-46). Si l’initiative désigne le pouvoir de mener des tâches dans l’intérêt local, l’immunité désigne le pouvoir d’agir (autant que possible) sans contrôle.
      2. Cependant, les systèmes de collectivités locales européens ne remettent pas en cause un certain degré de contrôle. Selon la Cour constitutionnelle allemande, le contrôle est même le « droit corrélatif à l’autonomie locale »[[47]](#footnote-47) des communes et illustre ainsi la nature plus limitée de leur autonomie en comparaison avec celle des *Länder*.
      3. Le degré de contrôle réel est alors influencé par plusieurs facteurs, notamment la stabilité et la capacité administrative des collectivités locales, leur taille et leur force relatives vis-à-vis des gouvernements régionaux, ainsi que les traditions politiques et juridiques du pays. Plusieurs héritages se mélangent parfois au sein d’un même pays. Par exemple, en Suisse, la compétence de contrôle est moins contraignante dans les cantons germanophones que dans les cantons francophones[[48]](#footnote-48).
      4. La gestion de la pandémie a également fait apparaître des différences entre les pays européens et parfois même à l’intérieur de leurs frontières. En Italie, une ordonnance émise en avril 2020 par la ville sicilienne de Messine a suscité la controverse et beaucoup d’intérêt parce qu’elle imposait des restrictions à l’accès au port reliant l’île à l’Italie continentale. Les collectivités locales avaient décidé d’adopter une approche stricte, obligeant tous les navires à s’enregistrer en ligne 48 heures avant leur départ et à attendre l’autorisation de la commune pour entrer dans le port. Au vu de la position stratégique de la ville portuaire, le gouvernement central a contesté l’ordonnance et l’a annulée au nom de l’unité, en vertu de son pouvoir au titre de l’article 138 du décret législatif 267/2000 (« Texte consolidé des lois sur l’organisation des collectivités locales »)[[49]](#footnote-49). Dans le cadre de sa compétence concernant tous les actes des autorités administratives, le Conseil d’État s’est finalement rangé à l’avis du gouvernement central et a déclaré l’ordonnance illégale.
      5. En comparaison, la gestion de la pandémie par les collectivités locales norvégiennes a fait l’objet d’un contrôle plus complet en raison du rôle directeur central de la Direction de la santé norvégienne, instance professionnelle et organe exécutif sous la direction du ministère de la Santé. Cet organe a le pouvoir d’imposer aux communes l’obligation de prendre des mesures spéciales et de suivre des lignes directrices spécifiques en vue de la mise en œuvre de mesures nationales. Pendant la pandémie de Covid-19, la Direction a fait un large usage de ce pouvoir[[50]](#footnote-50).
      6. Lorsque l’on évalue l’étendue du contrôle administratif, il est important de souligner que ce type de contrôle est non seulement, comme indiqué ci-dessus, contraire à l’autonomie mais aussi à la coopération intergouvernementale. En effet, les collectivités locales peuvent entretenir avec le gouvernement central et, le cas échéant, les gouvernements régionaux, une relation de tutelle en tant qu’unités subordonnées ou de coopération en tant que partenaires sur une base plus ou moins équitable[[51]](#footnote-51).
      7. Par conséquent, il est essentiel de garder à l’esprit que la gestion commune de la crise a renforcé non seulement le contrôle mais aussi la coopération. Récemment, dans un « Décalogue pour l’ère post-Covid-19 », l’organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) a reconnu que l’expérience des relations intergouvernementales pendant la pandémie avait également été celle de la coopération, qui sera d’autant plus impérative à l’avenir : « la seule façon d’avancer est par le biais de la cocréation avec nos communautés et les acteurs locaux, y compris le secteur privé, et la pleine collaboration des différentes sphères de gouvernement »[[52]](#footnote-52).
      8. Des exemples concrets illustrent la façon dont les collectivités locales européennes ont coopéré avec les autres niveaux de gouvernement dans le cadre de la gestion de la crise de santé publique et des efforts déployés en vue de la relance. À cet égard, la région flamande en Belgique a, par exemple, soutenu les communes grâce à un guide qui présente les collectivités locales comme les moteurs de la relance après le coronavirus. Ce guide propose des suggestions pour l’élaboration de plans de relance locaux, y compris l’accompagnement à l’utilisation des outils numériques après la pandémie.
      9. Même au plus fort de l’urgence, lorsque les gouvernements centraux se sont vivement intéressés à un contrôle strict, la coopération a été maintenue. Dans de nombreux cas, elle a pris la forme d’associations nationales de collectivités locales. En Bulgarie, par exemple, le gouvernement central a collaboré avec l’association nationale des communes afin de distribuer des équipements de protection, des désinfectants, etc., en particulier aux petites communes rurales.

## 2.3 Ressources financières

* + - 1. La Charte est très claire quant à la nécessité de concrétiser l’autonomie locale non seulement sur le plan juridique mais aussi dans la pratique. Elle considère donc le manque de ressources financières, et souvent lié à cela le manque de capacités administratives, comme des obstacles majeurs. Conformément à cette ambition de garantir une autonomie locale effective, le rapport explicatif indique en effet que « [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 ». Dans un rapport établi dans le cadre de la pandémie de Covid-19, la Commission de Venise a fait une déclaration similaire indiquant que « la question pertinente ici n’est pas de savoir comment se répartissent juridiquement les pouvoirs, mais aussi qui contrôle concrètement les ressources »[[53]](#footnote-53). Elle fait ainsi écho à l’article 9(1) de la Charte qui affirme que « les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement », et à l’article 9(2), étant donné que « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences ».
      2. Lorsqu’il s’agit d’évaluer la suffisance des ressources financières des collectivités locales dans le cadre de la pandémie de Covid-19, il convient une nouvelle fois de garder à l’esprit que l’impact de cette pandémie n’a pas été le même pour toutes les collectivités locales. Évidemment, la mobilité réduite a eu des répercussions sur certains secteurs des services, notamment le tourisme qui subit des conséquences bien plus importantes[[54]](#footnote-54). Les villes portuaires ont également souffert de manière disproportionnée en raison de la diminution du transport maritime, des activités de croisières, etc. Les lieux dépendant du tourisme urbain ou d'hiver ont également été particulièrement affectés. De plus, les communes soumises à des confinements localisés, comme Aberdeen en Ecosse ou Barcelone en Espagne, ont clairement subi des pertes plus importantes que les autres collectivités locales.
      3. Dans une publication récente, l’OCDE a souligné un élément important : la pandémie a entraîné des effets négatifs à deux niveaux, à savoir les « stocks » (actifs et passifs) et les « flux » (dépenses et recettes)[[55]](#footnote-55). Bien sûr, la valeur plus faible des actifs matériels et financiers génère tôt ou tard des recettes inférieures. La baisse des prix de certaines matières premières réduit autant les recettes locales que les dividendes des entreprises publiques locales[[56]](#footnote-56). En ce qui concerne la relation entre les dépenses et les recettes, une augmentation des premières et une diminution des secondes ont entraîné pour de nombreuses collectivités locales un double effet négatif.

### 2.3.1 Augmentation des dépenses

* + - 1. Le fait que les nouvelles fonctions attribuées aux collectivités locales dans le cadre de la pandémie aient créé des besoins de dépenses supplémentaires s’impose comme une évidence. Dans le même temps, étant donné que les communes sont responsables de nombreux services essentiels tels que l’approvisionnement en eau et le traitement des déchets, la possibilité de réduire les coûts est limitée. En Allemagne, les dépenses liées à la collecte des déchets ont même augmenté au cours de l’année écoulée, les gens ayant pris l’habitude de faire leurs achats en ligne, ce qui génère une énorme quantité d’emballages. Sans surprise, une enquête réalisée récemment par le Comité des Régions et l’OCDE prévoit d’importantes augmentations des dépenses locales en matière d’aide sociale et de santé publique en raison de la Covid-19, ainsi que des augmentations modérées dans l’éducation et les transports publics[[57]](#footnote-57).
      2. Certains pays ont choisi d’indemniser immédiatement les communes pour les dépenses supplémentaires directement liées à la pandémie. La Finlande, par exemple, a instauré des subventions discrétionnaires destinées à rembourser les frais hospitaliers supplémentaires, notamment en soins intensifs. Dans d’autres pays, les collectivités régionales ont également participé à l’indemnisation des dépenses locales supplémentaires. Le *Land* de la Rhénanie-Palatinat en Allemagne a accordé à ses communes un budget supplémentaire pour lutter contre la pandémie, tout en leur laissant le choix de décider de l’utilisation concrète de ces fonds[[58]](#footnote-58). En outre, le gouvernement fédéral a mis des fonds à la disposition des agences de santé locales, notamment pour l’amélioration de leur équipement informatique et l’augmentation des effectifs en vue de renforcer les actions « de dépistage, de traçage et d’isolement ». Pour soutenir ces efforts, les *Länder* ont également déployé dans ces agences une partie de leur personnel, à titre temporaire, ce qui peut être considéré comme une contribution en nature à la couverture des frais supplémentaires des collectivités locales.
      3. En complément de ce soutien apporté par les autres niveaux de gouvernement, les collectivités locales peuvent accroître l’efficacité des dépenses. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que dans une étude menée récemment, la moitié des répondants représentant des communes d’Europe du Sud-Est ont fait part de leur intention de revoir les dépenses afin de garantir l’utilisation de leurs ressources financières limitées dans des domaines prioritaires[[59]](#footnote-59).

### 2.3.2 Diminution des recettes

* + - 1. Partout en Europe, les ministères des Finances, les associations nationales de collectivités locales et les instituts de recherche ont mené plusieurs études afin d’évaluer l’impact financier de la pandémie. Même si ces prévisions montrent bien sûr des différences entre et au sein même des pays, elles indiquent toutes des baisses de recettes significatives au niveau des collectivités locales[[60]](#footnote-60). Dans plusieurs cas, toutefois, ces manques ont été compensés. La question est de savoir si cela a été suffisant.
      2. En ce qui concerne les recettes, il convient de prendre en considération trois sources principales, à savoir les redevances, les prêts et les impôts. Bien que les redevances, ou frais à la charge des usagers, soient souvent bien loin de couvrir les coûts des services fournis, elles continuent à jouer un rôle relativement important dans certains pays. La Covid-19 a entraîné une diminution des recettes issues de cette source à la suite de la fermeture des installations publiques (infrastructures culturelles, éducatives ou sportives) et une réduction de la demande de services publics (transports publics, repas scolaires, stationnements, frais administratifs)[[61]](#footnote-61). Dans certains pays, les gouvernements ont commencé à traiter le problème de cette baisse de recettes issues des redevances. La Norvège, par exemple, a versé des indemnités pour compenser la diminution des recettes générées par les garderies et les programmes périscolaires.
      3. Dans certains pays, les prêts constituent une autre source importante de recettes locales, même s’ils font souvent l’objet d’un contrôle strict et de restrictions concernant le montant maximum du prêt ou l’objet de la dépense financée ou encore l’autorisation préalable. En outre, l’existence de ces mécanismes de contrôle a alimenté le scepticisme, au moins parmi les communes d’Europe du Sud-Est, quant au fait d’utiliser les prêts locaux comme pilier principal de leur refinancement[[62]](#footnote-62).
      4. Cependant, d’autres pays se sont intéressés de plus près à cette source de revenus. Encore une fois, la Norvège offre un bon exemple. Au vu de la crise de la Covid-19, les fonds propres de l’agence financière norvégienne pour les collectivités locales, *Kommunalbanken* (KBN), une société d’État et le plus grand fournisseur de financement par emprunt aux communes norvégiennes, ont été augmentés de 750 millions NOK[[63]](#footnote-63). Cette injection de capital devrait sensiblement soutenir le refinancement des collectivités locales norvégiennes.
      5. La dernière source de revenus, et certainement de loin la plus importante pour les collectivités locales européennes, est constituée par les impôts, plus généralement les impôts commerciaux, ainsi que la taxe foncière et la taxe d’habitation. Ces dernières sont les impôts locaux les plus traditionnels, habituellement destinés aux seules collectivités locales. Néanmoins, il est rare que ces taxes génèrent d’importantes recettes étant donné que, contrairement aux impôts progressifs, les impôts fonciers n’augmentent pas avec la croissance économique. Paradoxalement, c’est précisément parce qu’il s’agit d’une source de revenu moins volatile qu’elle bénéficie aux communes en temps de crise. Cependant, si ces taxes sont calculées sur la base de la valeur marchande de la propriété ou constituent, comme au Royaume-Uni, en Irlande et aux Pays-Bas, une grande part des impôts locaux, les pertes peuvent être importantes.
      6. En tout état de cause, il ne fait aucun doute que la Covid-19 a eu un lourd impact sur les différents types d’impôts commerciaux qui constituent la principale ressource des communes, notamment en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg, où ils représentent 44 %, 68 % et 91 % des recettes locales totales, respectivement[[64]](#footnote-64). Il est évident que la baisse considérable des activités économiques, en particulier dans le secteur des services, entraîne une forte diminution des revenus issus des impôts commerciaux. Par exemple, le revenu de l’impôt municipal (*Kommunalsteuer*) en Autriche, que les employeurs doivent payer sur le revenu brut de leurs employés, devrait diminuer de 20 à 40 %. Cela s’explique par un nombre inférieur de paiements dû à la hausse du chômage et à un recours massif au dispositif du chômage partiel[[65]](#footnote-65).
      7. Outre les impôts fonciers et commerciaux locaux largement répandus, les communes de quelques rares pays ont également accès à l’impôt sur le revenu. Le cas le plus notoire est celui de la Suisse où les collectivités locales peuvent imposer, dans les limites de la législation cantonale, une majoration de l’impôt sur le revenu des ménages et de l’impôt sur les sociétés de leur canton. Cela a entraîné de grands écarts d’imposition non seulement entre les cantons mais aussi à l’intérieur de chacun d’eux[[66]](#footnote-66). Autre exemple, les communes islandaises pour lesquelles l’impôt sur le revenu représente jusqu’à 61 % des recettes totales[[67]](#footnote-67). Étant donné que l’impôt sur le revenu, à la fois des ménages et des sociétés, est très volatile en cas de ralentissement économique lié à une crise, les gouvernements locaux de ces pays, notamment ceux reposant lourdement sur cette source de revenus, peuvent être durement frappés par l’impact financier de la pandémie. De plus, l’impôt sur le revenu étant souvent basé sur l’année précédente, les communes ne feront probablement les frais de ces pertes qu’en 2021 voire 2022.
      8. En ce qui concerne tous les types d’impôts ci-dessus, il convient de souligner que les programmes de relance économique actuellement adoptés en Europe peuvent avoir des conséquences négatives. En effet, étant donné qu’ils prévoient souvent des mesures fiscales contracycliques, telles que des allégements fiscaux, des exonérations et des réductions de taux, dans le but de stimuler la croissance, il faut s’attendre à une « diminu[tion] automatique des rentrées fiscales au titre de l’impôt »[[68]](#footnote-68). C’est exactement ce qui a été constaté en Autriche. Selon des calculs récents, le montant des transferts financiers du gouvernement fédéral (un milliard d’euros) sera dans les faits égal au montant des recettes que les communes devraient perdre en raison des réductions fiscales prévues dans le programme de relance économique (1,1 milliard d’euros)[[69]](#footnote-69).
      9. Néanmoins, en Autriche et dans d’autres pays européens, ces transferts financiers constituent un complément essentiel aux recettes propres des collectivités locales précitées. Les fonds alloués par les gouvernements centraux ou régionaux aux communes peuvent être versés sous différentes formes, telles que des dotations inconditionnelles ou affectées ou encore la répartition des recettes des impôts partagés et perçus à des niveaux de gouvernement supérieurs. Ils ont donc été affectés de diverses manières par la crise de la Covid-19.
      10. En ce qui concerne les impôts partagés, les communes autrichiennes, par exemple, dépendent traditionnellement de cette source de revenus. 86 % de toutes les recettes prélevées dans le pays relèvent d’un système fiscal partagé pour lequel la loi fédérale sur la péréquation financière détermine les parts de chaque niveau de gouvernement tous les quatre ans. En 2018, les produits de cette source transférés par le gouvernement fédéral ont représenté 39 % des recettes totales des communes. Fait important, les impôts partagés n’incluent pas uniquement la quasi-majorité de toutes les sources de financement, mais aussi de nombreuses sources sensibles aux ralentissements économiques qui entraîneront à la suite de la pandémie une réduction des recettes, notamment au titre de l’impôt sur le revenu des ménages et des sociétés[[70]](#footnote-70).
      11. Certains pays ont réagi rapidement à cette menace qui pèse sur la santé financière des collectivités locales en instaurant des dotations extraordinaires ou en adaptant les dispositifs existants. Par exemple, Chypre a décidé d’anticiper le versement des dotations annuelles régulières aux communes, habituellement effectué tous les trimestres[[71]](#footnote-71).
      12. Dans de nombreux cas, toutefois, de nouveaux transferts ont été mis en place non seulement pour aider à lutter contre la crise à court terme mais aussi, dans le cadre des programmes de relance économique, pour pallier les manques à long terme. Ces programmes, encore plus importants que ceux adoptés en 2008, ont été lancés dans toute l’Europe. Ils reposent principalement sur l’investissement public dans trois domaines prioritaires, à savoir la solidité des systèmes de santé, la numérisation et l’économie verte[[72]](#footnote-72). Une question fondamentale pour les collectivités locales est de savoir si les dotations sont allouées en vue d’être utilisées globalement pour atteindre ces objectifs ou si elles sont assorties de conditions excessivement détaillées. Une autre question est de savoir si les programmes de cofinancement ont du sens. En Autriche, par exemple, les aides versées aux communes pour des investissements locaux sont soumises à une contribution propre de 50 % que certaines collectivités locales auront probablement du mal à garantir en raison de leur situation financière catastrophique[[73]](#footnote-73).
      13. Dans l’ensemble, la situation financière des collectivités locales européennes varie de manière significative. D’un côté, selon une étude récente, la plupart des communes d’Europe du Sud-Est enregistreront probablement en 2020 une baisse des recettes de 5 à 15 % par rapport à l’année précédente[[74]](#footnote-74). Le Bureau du Congrès avait donc raison d’affirmer que les collectivités locales « ont été parmi les plus touchées par la baisse de la production économique »[[75]](#footnote-75). D’un autre côté, certains cas sont prometteurs. Par exemple, le pouvoir financier de certaines communes belges a en réalité augmenté pendant la pandémie de Covid-19 parallèlement à l’acquisition de nouvelles fonctions[[76]](#footnote-76). Le fait que les collectivités locales aient pris une place centrale, après des décennies de réformes de l’État visant essentiellement à rétablir les relations entre les autorités régionales belges, illustre les effets positifs que la pandémie peut avoir sur l’autonomie locale, au moins dans certains cas. Dans d'autres pays, cependant, l'autonomie financière des autorités locales a été sérieusement affectée.

## 2.4 Consultation des collectivités locales

* + - 1. Les situations de crise, notamment d’une ampleur telle que celle de la pandémie de Covid-19, incitent souvent les gouvernements centraux non seulement à réduire la portée de l’autonomie locale[[77]](#footnote-77) mais aussi à négliger les mécanismes de consultation des communes existants. Comme la Commission de Venise l’a récemment souligné « [le facteur de la rapidité devient plus, et même beaucoup plus pertinent en cas d’urgence, puisque la situation peut évoluer très vite. La concentration du pouvoir de décision entre les mains du gouvernement, ou d’un seul ministre, favorise généralement cette rapidité »[[78]](#footnote-78).
      2. Cependant, l’obligation de consulter les collectivités locales au titre de l’article 4(6) de la Charte doit également être respectée en période de crise. Selon cette disposition, « 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 ». S’agissant de la portée de cette obligation, le rapport explicatif précise que la disposition concerne à la fois les questions qui relèvent des collectivités locales et celles « qui se situent hors de cette sphère, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités ». Il ne fait guère de doute que les collectivités locales sont ainsi affectées par toute politique adoptée par les gouvernements centraux et régionaux afin de venir à bout de la pandémie. En particulier, en ce qui concerne les finances, en vertu de l’article 9(6) « les collectivités locales doivent également être consultées, d’une manière appropriée, sur les modalités de l’attribution à celles-ci des ressources redistribuées ».
      3. En pleine pandémie de Covid-19, les communes ont bien été consultées dans plusieurs pays malgré la nécessité susmentionnée d’agir vite. Les autorités locales slovaques ont intégré, avec les représentants d’autres niveaux de gouvernement, l’équipe de crise permanente chargée de lutter contre la pandémie. De la même manière, des représentants de l’association nationale des communes italiennes (ANCI) ont participé aux réunions de crise journalières de la Protection civile, sous l’autorité du Premier ministre. Ils ont donc eu l’occasion de faire entendre leurs voix au cœur même du pouvoir[[79]](#footnote-79). De façon tout à fait étonnante, la pandémie est également parvenue à ressusciter le système italien des trois conférences intergouvernementales, dont deux incluent aussi les communes. Au vu de la nécessité de coopérer engendrée par la Covid-19, le gouvernement central a commencé à considérer sérieusement ces conférences comme des lieux de consultation plutôt que de pression financière et politique.
      4. Dans d’autres cas, il y a eu des consultations autour des défis sociaux et économiques de la pandémie mais pas de la crise de santé publique. Par exemple, le ministre islandais des collectivités locales a nommé un groupe de travail spécial composé de représentants des communes pour analyser l’impact sur les finances locales. Probablement du fait de la participation de responsables politiques locaux à ce groupe, le gouvernement central a montré qu’il avait conscience des situations très différentes des communes et décidé de verser des contributions spéciales aux communes les plus mal loties, principalement celles souffrant de l’effondrement de l’industrie du tourisme[[80]](#footnote-80).
      5. Dans de nombreux pays, toutefois, des améliorations sont encore possibles en matière de consultation. Selon une enquête récente, par exemple, seul un tiers des plans de relance sociaux et économiques en Europe du Sud-Est ont fait l’objet d’une consultation avec les collectivités locales et leurs associations[[81]](#footnote-81).

## 2.5 Participation aux affaires des collectivités locales

* + - 1. Si les dispositions de la Charte mentionnées dans les quatre paragraphes précédents concernent toutes les relations entre les collectivités locales et les autres niveaux de gouvernement, le présent paragraphe explore une nouvelle dimension. Il présente les personnes et leur droit à participer aux affaires d’une collectivité locale, tel qu’il est inscrit dans le Protocole additionnel à la Charte. Manifestement, les questions connexes de l’adhésion locale et de la transparence ont été toutes les deux particulièrement menacées par la crise de la Covid-19 et il est crucial de remédier à la situation.
      2. Le principe, également valable en période de crise, est énoncé à l’article 1 du Protocole additionnel, qui définit « le droit de participer aux affaires d’une collectivité locale » comme « le droit de s’efforcer de déterminer ou d’influencer l’exercice des compétences de la collectivité locale. » L’article 2 recense de manière non exhaustive plusieurs mesures permettant la mise en œuvre de ce droit, qui vont des consultations et référendums locaux aux procédures concernant l’accès aux documents publics, en passant par les mécanismes de traitement et de réponse aux réclamations. Force est de constater que toutes ces mesures exemplaires visant à garantir la participation publique ont été difficiles à appliquer en raison des restrictions portant sur la liberté de circulation et le droit de réunion dues à la pandémie.
      3. Il ne fait guère de doute que la Covid-19 a gravement affecté la démocratie locale à plusieurs égards, en dehors de la participation directe des personnes, même sa dimension de démocratie représentative. Lors d’un débat organisé par le Congrès, il a été mentionné que les conseils municipaux en Belgique se tiennent uniquement par e-mail et que des décisions aux conséquences importantes soient parfois prises sans vrais débats. Décrivant ces problèmes, probablement apparus dans d’autres pays, une référence a été faite à « confinement de la démocratie locale »[[82]](#footnote-82). Un autre responsable local a plutôt constaté une « suspension de la démocratie » au début de la crise uniquement et souligné en même temps le potentiel des réunions en ligne. Au lieu de considérer ces outils comme de simples solutions temporaires pendant la pandémie, à l’avenir on pourrait envisager une démocratie qui combinerait les réunions en face à face et en ligne, ce qui serait une chance d’augmenter le nombre global de participants[[83]](#footnote-83).
      4. Il s’agit là d’une vision intéressante mais les réunions en ligne intégrant le public en tant que participants passifs voire actifs posent deux problèmes, l’un de nature pratique et l’autre lié à l’objet et à une meilleure compréhension de la Charte et du Protocole additionnel.
      5. En pratique, l’inégalité en matière d’accès à internet empêche d’opérer un virage vers la participation publique en ligne, comme on a pu l’observer en particulier pendant la pandémie de Covid-19. Il est vrai que certaines villes ont lancé des initiatives formidables. En France, par exemple, Reims a invité ses habitants à exprimer leurs idées pour l’après-pandémie sur une plateforme numérique et s’est engagée à mettre en œuvre les projets approuvés par un vote populaire[[84]](#footnote-84). Cependant, ces initiatives sont plutôt l’apanage des villes et il est difficile de les imaginer dans d’autres contextes. En Pologne, par exemple, seule la moitié des foyers ruraux disposent d’un accès à l’internet haut débit[[85]](#footnote-85), ce qui complique non seulement l’accès en ligne aux services publics mais aussi la participation publique. La faible rentabilité et les coûts élevés liés à la connexion des zones périphériques entravent toujours la numérisation. Cette fracture numérique entre ville et campagne constitue donc un problème d’ordre plus général qui touche plusieurs pays européens.
      6. Un autre problème important concerne la Charte et le Protocole additionnel. Si le fait de s’ouvrir à différentes formes de participation en ligne pourrait en effet renforcer de manière significative le droit des personnes à participer aux affaires locales, un changement radical dans cette direction a également des conséquences sur la compréhension même de l’autonomie locale en Europe. Cette évolution vers une participation virtuelle, si elle supposait, par exemple, outre l’accès aux documents publics comme indiqué ci-dessus mais aussi l’accès aux réunions[[86]](#footnote-86), pourrait (et sans doute devrait) relancer un débat sur l’objet de la Charte et du Protocole additionnel. S’agit-il essentiellement des « droits des collectivités locales par rapport aux gouvernements centraux » excluant ainsi « toute obligation, ou tout engagement, des autorités locales envers leurs citoyens »[[87]](#footnote-87) ? Ou s’agit-il (également) d’une relation de droits et d’obligations entre les personnes et les collectivités locales étant donné que, pour reprendre les termes du rapport explicatif, « ajouter des droits individuels destinés à devenir de nouvelles dispositions de fond de la Charte ne peut que renforcer le rôle de référence pour la démocratie rempli par la Charte » ?

# 3. Réexamen des problèmes récurrents relatifs à la mise en œuvre de la Charte : des changements à la lumière de la Covid-19 ?

* + - 1. Les sections précédentes ont démontré à quel point les collectivités locales européennes avaient été en première ligne dans la lutte contre la pandémie. La question qui se pose aujourd’hui est de savoir si et dans quelle mesure cette nouvelle situation des collectivités locales, dans une réalité profondément différente, a également changé les problèmes récurrents régulièrement constatés ces dernières années dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Charte. À cet égard, le Congrès a élaboré deux documents qui ont mis en avant les questions les plus problématiques ces dix dernières années[[88]](#footnote-88).
      2. En ce qui concerne la portée de l’autonomie locale (articles 3 et 4), les deux grands problèmes identifiés dans ces documents sont les suivants : l’attribution et l’exercice restreints des compétences locales, qui ont également des effets négatifs sur la qualité des services publics concernés, et le manque de précision dans la délimitation des compétences des différents niveaux de gouvernement à l’origine de chevauchements[[89]](#footnote-89).
      3. L’impact de la Covid-19 sur le premier problème semble ambigu. D’une part, les collectivités locales ont obtenu ou se sont attribué de facto plusieurs nouvelles fonctions en réponse aux défis de santé publique, sociétaux et économiques précités. Cela satisfait à une exigence du Congrès selon laquelle « les collectivités locales ne devraient pas être réduites à des tâches secondaires et des obligations de routine » mais aussi « élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques locales dans l’intérêt de la population locale »[[90]](#footnote-90). D’autre part, les nouvelles compétences ont certainement souvent poussé au bout de leurs limites les capacités financières et administratives des collectivités locales et, par conséquent, compliqué la prestation de leurs services publics « traditionnels ».
      4. Une autre question particulièrement pertinente concernant la crise Covid-19 est le problème du chevauchement des responsabilités qui a également été considéré à juste titre comme essentiel, étant donné qu’« à défaut de savoir quel niveau est responsable de quelle fonction, ni les autorités du niveau supérieur ni les citoyens ne sauront quel acteur tenir responsable »[[91]](#footnote-91). Les chevauchements constituent en effet un problème très concret qui a des répercussions non seulement sur la responsabilité mais aussi sur l’efficacité. Cela étant, une collaboration intergouvernementale est dans une certaine mesure inévitable pour relever les défis liés à un système de gouvernance complexe, ce que reconnaît également avec prudence le rapport explicatif à l’article 4(4) concernant les pouvoirs pleins et exclusifs[[92]](#footnote-92). Il va probablement sans dire que la Covid-19 a mis en exergue un problème de gouvernance majeur, si bien que la collaboration entre les gouvernements est de mise.
      5. En ce qui concerne le contrôle administratif (article 8), le Congrès a souvent indiqué dans le cadre de ses missions de suivi que le contrôle était excessif en droit ou en pratique et, par conséquent, qu’il limitait considérablement le pouvoir des collectivités locales[[93]](#footnote-93). De ce fait, le contrôle devrait toujours être proportionné à l’importance des intérêts qu’il vise à protéger[[94]](#footnote-94). Dans une situation de crise majeure comme la pandémie, les niveaux de gouvernement supérieurs pourraient bien sûr facilement affirmer que l’importance vitale de vaincre la Covid-19 justifie un contrôle plus strict. Toutefois, il convient de garder à l’esprit qu’il ne s’agit pas de l’intérêt d’un gouvernement qui doit être protégé des autres, mais d’un intérêt *commun* à tous qu’il est préférable de poursuivre ensemble dans un esprit de coopération et non d’obligation.
      6. S’agissant de la compétence de contrôle, le rapport explicatif indique que l’article 8 traite du contrôle par « les autorités d’autres niveaux », à savoir le gouvernement central et les autorités régionales. Cependant, dans le commentaire contemporain sur le présent rapport, le Congrès considère que l’on pourrait « même étendre son application au contrôle administratif exercé par d’autres autorités locales, par exemple le contrôle d’une commune par une province, un comté ou une île. »[[95]](#footnote-95) À la lumière de la pandémie de Covid‑19 en particulier, cela mérite réflexion, étant donné que les collectivités locales de second niveau précitées ont réellement joué un rôle important dans le contrôle des communes. Un bon exemple à cet égard est la controverse suscitée par les ordonnances émises par des communes de l’île d’Ischia en Italie, qui ont été annulées par le préfet en sa qualité d’organe provincial en vertu des pouvoirs de contrôle que lui confère le droit italien des collectivités locales.
      7. Le troisième domaine mis en avant dans le présent rapport, à savoir les ressources financières des collectivités locales (article 9), a soulevé un nombre particulièrement élevé de questions pendant les missions de suivi du Congrès. Les nombreux problèmes identifiés vont d’un système de financement hypercentralisé à l’absence de mécanismes de péréquation financière transparents et prévisibles, en passant par un niveau de ressources propres limité[[96]](#footnote-96). Le problème plus général de l’insuffisance des fonds s’est bien sûr aggravé dans de nombreux cas pendant la pandémie, en raison de l’augmentation des dépenses due aux fonctions supplémentaires attribuées aux collectivités locales et à une diminution des recettes liée au ralentissement économique.
      8. Pour une véritable autonomie financière, il est indispensable, comme le Congrès le souligne, non seulement de disposer de ressources propres suffisantes mais aussi de pouvoir déterminer librement les priorités en termes de dépenses[[97]](#footnote-97). Evidemment, cette liberté peut être en contradiction avec la volonté des gouvernements centraux ou régionaux de définir eux-mêmes ces priorités par le biais de dotations conditionnelles, notamment en ce qui concerne les politiques particulièrement passées au crible et contestées comme la lutte contre la pandémie. Alors que des programmes de relance économique sont lancés dans de nombreux pays européens, il conviendra certainement, au cours des années à venir, de se pencher sérieusement sur la question de savoir si les dotations aux communes à des fins d’investissements publics sont soumises à des conditions excessivement détaillées ou leur permettent de définir des dépenses prioritaires.
      9. Cela conduit à aborder un autre sujet concernant les finances locales que le Congrès a qualifié d’essentiel pour la mise en œuvre de la Charte, à savoir l’autonomie financière à long terme, indispensable pour la planification à long terme des communes[[98]](#footnote-98). Cette autonomie ne semble être réalisable que si les sources de recettes locales sont « suffisamment diversifiées pour garantir la résistance des collectivités locales aux facteurs économiques externes »[[99]](#footnote-99), en particulier pendant et après une période de crise.
      10. Le quatrième domaine abordé dans le présent rapport, à savoir la consultation des collectivités locales, a soulevé des questions tout aussi fondamentales pendant les missions de suivi même avant la pandémie. Le Congrès a qualifié de problèmes récurrents précisément l’absence très répandue de consultations appropriées sur les finances locales (article 9(6))[[100]](#footnote-100), ainsi que l’absence de mécanismes formels, leur utilisation insuffisante ou les controverses sur les moyens et le délai (limité) (article 4(6))[[101]](#footnote-101). Il ne fait guère de doute que tous ces problèmes se sont accentués dans le cadre des politiques liées à la Covid-19. En effet, beaucoup considèrent la consultation véritable comme contraire à la nécessité absolue d’un processus décisionnel rapide et efficace. Il serait facile pour les gouvernements centraux et régionaux de citer l’article 4(6) en vertu duquel la consultation a lieu uniquement « autant qu’il est possible », et ainsi de balayer au motif d’une crise extraordinaire les demandes des communes à être entendues. Néanmoins, le présent rapport ne dépeint pas une image entièrement négative ; il révèle également plusieurs exemples de participation des collectivités locales aux mécanismes de gestion de la crise. Il sera capital de veiller à ce qu’elles aient également la possibilité d’exprimer leurs intérêts concernant la reprise après la pandémie.
      11. Un problème spécifique lié à la consultation est revenu fréquemment pendant le suivi de la mise en œuvre de la Charte. Il s’agit du rôle des associations de collectivités locales. Ce problème mérite une attention particulière étant donné que le rapport explicatif indique que la consultation peut se faire « directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l’intermédiaire de leurs associations ». La Covid-19 et ses conséquences sont certainement des sujets qui concernent plusieurs collectivités dans la mesure où les communes ne peuvent que bénéficier d’une collaboration multilatérale dans le cadre d’associations représentatives fortes.
      12. En ce qui concerne le droit de participer aux affaires locales, le cinquième domaine traité dans le rapport, il semble ne faire aucun doute que ce sujet mérite une attention particulière dans le cadre des activités du Congrès à moyen et long termes. Le présent rapport a rappelé que la nouvelle réalité de la pandémie n’avait pas uniquement compliqué la démocratie représentative. Elle a également eu des effets négatifs sur la quasi-majorité des outils de participation publique énumérés à l’article 2 du Protocole additionnel, qu’il s’agisse des consultations ou des documents publics qui ne sont pas facilement accessibles en ligne. Cependant, certains changements induits par la Covid-19 offrent de nouvelles possibilités, comme la numérisation. La démocratie en ligne, utilisée en complément des outils plus traditionnels, pourrait permettre d’accroître la transparence et la participation au processus politique local et, partant, de favoriser le sentiment d’adhésion de la population. De ce fait, il reviendra, entre autres, aux collectivités locales européennes elles-mêmes et aux activités du Congrès qui les soutiennent de veiller à éviter le « confinement de la démocratie locale » susmentionné, ou même une diminution substantielle de la démocratie locale.

# 4. Recommandations aux autorités nationales, régionales et locales

* + - 1. Le présent rapport avait pour objectif de faire le point sur le rôle joué par les collectivités locales européennes dans la gestion des répercussions de la Covid-19 et d’identifier les principaux problèmes et difficultés concernant la mise en œuvre de la Charte. À certains égards, la pandémie a confronté les communes à des difficultés entièrement nouvelles qu’il aurait été difficile d’imaginer auparavant. À d’autres égards, elle a plutôt aggravé les problèmes auxquels le Congrès et d’autres organisations ne cessent de s’attaquer depuis longtemps. En d’autres termes, la Covid-19 « a mis en exergue les nombreuses lacunes dont nous avions déjà conscience, comme le besoin de préserver la prestation de services publics, en particulier les soins de santé pour les citoyennes, la nécessité de réduire la fracture numérique pour faciliter l’éducation des enfants et le télétravail, l’urgence de garantir un logement convenable et des services essentiels pour les populations les plus vulnérables et d’assurer leurs moyens de subsistance »[[102]](#footnote-102).
      2. Compte tenu de ce qui précède, les mesures ci-dessous sont recommandées aux autorités locales, régionales et nationales des États membres :
  1. reconnaître que la Covid-19 n’est pas « la grande égalisatrice » mais qu’elle a *des impacts différents sur les collectivités locales européennes*. Certaines d’entre elles ont été plus touchées par la pandémie en raison de leur démographie, leur structure sociale, leur économie axée en grande partie sur le secteur des services ou plusieurs autres facteurs. Au vu de ces différences d’impact, les politiques à la fois de gestion de crise et de relance ne devraient pas traiter les communes strictement de la même manière mais de façon appropriée, en accordant une attention particulière à celles que la crise a le plus durement frappées ;
  2. veiller à ce que la *centralisation à court terme*, que certains pays ont tenté de légitimer par le besoin induit par la crise d’un processus décisionnel rapide et simplifié, ne se prolonge pas. La Commission de Venise nous rappelle à juste titre que les pouvoirs d’exception « s’accompagnent de garanties contre les abus… les principes de nécessité, de proportionnalité et de caractère temporaire »[[103]](#footnote-103). Ces mêmes principes devraient également constituer la norme régissant la poursuite ou la fin de la centralisation liée à la crise ;
  3. éviter la *centralisation à long terme* des compétences et des ressources financières correspondantes qui suit souvent les situations de crise. Le Congrès a identifié une telle tendance notamment à la suite de la crise financière mondiale de 2007-2008, lorsque certains gouvernements ont eu recours à des programmes d’austérité et de rationalisation pour justifier une réduction de l’autonomie locale[[104]](#footnote-104). Il est essentiel de ne pas répéter l’erreur de la centralisation, incompatible avec les articles 4 et 9 de la Charte, lorsque les ressources financières, tant que la pandémie se prolongera, seront à nouveau limitées ;
  4. soutenir les efforts des collectivités locales visant à *relever les défis de santé publique, sociétaux et économiques* de la Covid-19. Cela nécessite d’adopter un esprit de coordination et de fournir des informations instantanées et systématiques sur les mesures nationales et régionales, afin de faciliter l’échange des bonnes et mauvaises pratiques concernant la gestion de la crise à la fois à l’intérieur des frontières nationales et au-delà, de favoriser la coopération intercommunale et, par-dessus tout, de garantir que les collectivités locales peuvent exercer leurs nouvelles fonctions hors de tout contrôle excessif et avec des ressources financières suffisantes ;
  5. *augmenter les ressources propres* des collectivités locales au vu d’un double effet négatif. Pour un grand nombre d’entre elles, la Covid-19 a entraîné des besoins beaucoup plus élevés en termes de dépenses, notamment en ce qui concerne la santé publique et l’aide sociale. S’agissant des recettes, le ralentissement économique a engendré un déficit qui risque même de s’accentuer compte tenu des réductions fiscales prévues dans les programmes de relance au titre des mesures fiscales contracycliques. Afin de renforcer la résilience des communes face à la crise, les réformes du financement des collectivités locales devraient veiller à garantir autant que possible une diversification des sources de revenus, y compris des impôts moins volatiles en période de récession économique ;
  6. veiller à ce que les *conditions assorties aux transferts financiers* ne soient pas excessives mais garantissent aux collectivités locales la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer leurs dépenses prioritaires. Au nom de l’autonomie locale, il convient de privilégier des transferts qui ne soient affectés que globalement à certains objectifs plutôt que liés à des conditions détaillées, tant pour ce qui concerne les subventions accordées aux communes pour les dépenses supplémentaires liées à la pandémie actuelle que les investissements publics locaux prévus dans les programmes de relance ;
  7. définir ou redéfinir les plans de prévention et de relance d’une manière qui garantisse une *consultation effective des* collectivités locales. À juste titre, le Bureau du Congrès a considéré qu’une telle implication des collectivités locales et régionales était cruciale à la fois pour venir à bout de la pandémie actuelle et pour renforcer la résilience face aux crises à venir[[105]](#footnote-105). La consultation effective des collectivités locales garantit le sentiment d’adhésion locale nécessaire à la bonne mise en œuvre de toute politique au niveau local. Par conséquent, la consultation est tout autant de l’intérêt des niveaux de gouvernement supérieurs que de celui des communes elles-mêmes ;
  8. promouvoir la *participation publique en ligne* en tant qu’outil complémentaire aux formes de participation plus traditionnelles. Le modèle hybride de démocratie locale qui en résulterait pourrait permettre la participation d’un plus grand nombre de personnes, un sentiment d’adhésion accru et une plus grande transparence. La participation numérique devrait donc être facilitée dans la mesure où elle est possible, compte tenu de l’inégalité en termes d’accès à internet, et compatible avec la culture politique de chaque État membre du Conseil de l’Europe.

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 libéral et démocratique.

   CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.

   NI : Membres n’appartenant à aucun groupe politique du Congrès. [↑](#footnote-ref-1)
2. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2021, 2e séance (voir le document [CG(2021)40-07final](https://rm.coe.int/garantir-le-respect-de-la-charte-europeenne-de-l-autonomie-locale-en-p/1680a19f65), exposé des motifs), corapporteurs : Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC/VDP) et Robert-Csongor GRÜMAN, Roumanie (R, PPE/CCE). [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir note de bas de page 2 [↑](#footnote-ref-3)
4. Rapport élaboré par Dr. Karl Kössler, directeur de recherche au centre de recherche EURAC (Bolzano/Bozen, Italie) et coordinateur scientifique du projet de l’UE Horizon 2020 « La gouvernance locale et l’évolution de l’interaction entre les zones urbaines et rurales (LoGov) », qui réunit 18 partenaires dont Eurac et le Congrès. Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d’innovation de l’UE Horizon 2020, dans le cadre de l’accord de subvention Marie Skłodowska-Curie n° 823961. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voir, par exemple, les témoignages alarmants de représentants locaux sur les menaces croissantes dont ils font l’objet, au cours du débat thématique « Maires sous pression » lors de la 36e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux le 3 avril 2019. [↑](#footnote-ref-5)
6. OCDE (2020), *Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond: Using futures thinking to design better public policies*, Éditions OCDE, 10 juin 2020, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strategic-foresight-for-the-covid-19-crisis-and-beyond-using-futures-thinking-to-design-better-public-policies-c3448fa5/>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir les paragraphes 2.1 et 2.5 ci-dessous. [↑](#footnote-ref-7)
8. G Bouckaert et al, ‘*European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis’* (2020) 80(4) Public Administration Review. [↑](#footnote-ref-8)
9. Conseil de l’Europe, Respect de la démocratie, de l’État de droit et des droits de l’homme dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19 : une boîte à outils pour les États membres, 7 avril 2020, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecter-la-democratie-l-etat-de-droit-et-les-droits-d/16809e1f3f>. [↑](#footnote-ref-9)
10. Comité des Ministres du Conseil de l’Europe, Déclaration d’Athènes par la Présidence du Comité des Ministres sur « Répondre efficacement à une crise sanitaire dans le plein respect des droits de l’homme, de la démocratie et de l’État de droit », 4 novembre 2020, para. 12. [↑](#footnote-ref-10)
11. <https://iclei-europe.org/calendar/?c=search&uid=1iJzRGA6>. [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://covidnews.eurocities.eu/>. [↑](#footnote-ref-12)
13. <https://enrd.ec.europa.eu/rural-responses-covid-19-crisis_en>. [↑](#footnote-ref-13)
14. OCDE, Les capacités en termes de télétravail peuvent entraîner des coûts de confinement différents selon les territoires, 2 juin 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135328-n953prcr3m&title=Les-capacites-en-termes-de-teletravail-peuvent-entrainer-des-couts-de-confinement-differents-selon-les-territoires>. [↑](#footnote-ref-14)
15. NALAS et al, Survey: South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery, 16 septembre 2020, <http://www.nalas.eu/News/Survey_Covid19>, 82. [↑](#footnote-ref-15)
16. OCDE, L’impact territorial de la Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 2 et 5. [↑](#footnote-ref-16)
17. F Zakaria, *A pandemic should be the great equalizer. This one had the opposite effect*, Washington Post, 16 octobre 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/a-pandemic-should-be-the-great-equalizer-this-one-had-the-opposite-effect/2020/10/15/ca5af870-0f20-11eb-8074-0e943a91bf08_story.html>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, rapport explicatif au projet de Charte (également dénommé le rapport Harmegnies), CPL (16) 6, 21 septembre 1981. [↑](#footnote-ref-18)
19. T Ginsburg et M Versteeg, ‘*The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic’* (2020) University of Chicago Public Law Working Paper No. 747. [↑](#footnote-ref-19)
20. F Palermo, ‘*Is there a space for federalism in times of emergency?*’ (2020) Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Voir le paragraphe 2.3 ci-dessous. [↑](#footnote-ref-21)
22. Eurocities, Overview of social measures in cities to respond to COVID-19 crisis, 1er juillet 2020, <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview_of_social_measures_in_cities_to_respond_to_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 4. [↑](#footnote-ref-22)
23. M Blix and J Jeansson, ‘*Telemedicine and the Welfare State: The Swedish Experience’*, (2018) IFN Working Paper *No. 1238*. [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/Paginas/HT5.aspx>. [↑](#footnote-ref-24)
25. Eurocities, Overview of social measures in cities to respond to COVID-19 crisis, 1 juillet 2020, <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview_of_social_measures_in_cities_to_respond_to_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 2. [↑](#footnote-ref-25)
26. [www.ciudadesamigables.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/newsletter\_n33\_2020.pdf](http://www.ciudadesamigables.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/newsletter_n33_2020.pdf). [↑](#footnote-ref-26)
27. Eurocities, Overview of social measures in cities to respond to COVID-19 crisis, 1er juillet 2020, <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview_of_social_measures_in_cities_to_respond_to_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 4-5. [↑](#footnote-ref-27)
28. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, République de Moldova, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>. [↑](#footnote-ref-28)
29. <https://citiesfordigitalrights.org/sites/default/files/CC4DR_Recommendations%2BPosition%20Statement_Covid19tech%20final.pdf>. [↑](#footnote-ref-29)
30. Eurocities, Overview of social measures in cities to respond to COVID-19 crisis, 1er juillet 2020, <https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview_of_social_measures_in_cities_to_respond_to_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 6. [↑](#footnote-ref-30)
31. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Royaume-Uni, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>. [↑](#footnote-ref-31)
32. Eurocities, Preliminary overview of city measures to mitigate the socio-economic impact of COVID-19, 1er juillet 2020, <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Overview_of_city_measures_to_mitigate_the_socio-economic_impact_of_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 1-2. [↑](#footnote-ref-32)
33. <https://vilnius.lt/en/2020/05/05/its-official-vilnius-introduced-its-plan-for-combating-after-effects-of-the-pandemic/>. [↑](#footnote-ref-33)
34. <https://www.wien.gv.at/english/politics/international/pdf/covid19-measures-city-administration.pdf>. [↑](#footnote-ref-34)
35. Eurocities, Preliminary overview of city measures to mitigate the socio-economic impact of COVID-19, 1er juillet 2020, <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Overview_of_city_measures_to_mitigate_the_socio-economic_impact_of_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 4. [↑](#footnote-ref-35)
36. <http://www.nice.fr/fr/actualites/label-sanitaire-nice?type=articles>. [↑](#footnote-ref-36)
37. Eurocities, Preliminary overview of city measures to mitigate the socio-economic impact of COVID-19, 1er juillet 2020, <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Overview_of_city_measures_to_mitigate_the_socio-economic_impact_of_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 8. [↑](#footnote-ref-37)
38. M Keating, ‘Europeanism and Regionalism’ in B Jones and M Keating (eds.), *The European Union and the Regions* (Oxford, Oxford University Press, 1995) 10. [↑](#footnote-ref-38)
39. Andrew Dawson (Royaume-Uni, CRE) lors de la réunion de la Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 15 septembre 2020, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/recentralisation-is-not-a-miracle-cure-for-the-covid-pandemic-congress-expert-says>. [↑](#footnote-ref-39)
40. Jakob Wienen (Pays-Bas, PPE/CCE) lors de la réunion de la Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 15 septembre 2020, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/recentralisation-is-not-a-miracle-cure-for-the-covid-pandemic-congress-expert-says>. [↑](#footnote-ref-40)
41. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Hongrie, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>. [↑](#footnote-ref-41)
42. Délégué de la jeunesse, Vadim Kuznetsov (Fédération de Russie), lors de la réunion de la Commission de la gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 15 septembre 2020, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/recentralisation-is-not-a-miracle-cure-for-the-covid-pandemic-congress-expert-says>. [↑](#footnote-ref-42)
43. <https://covid-congress-hub.org/en/>, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>, <https://covidnews.eurocities.eu/>, <https://enrd.ec.europa.eu/rural-responses-covid-19-crisis_fr>. [↑](#footnote-ref-43)
44. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Belgique (région flamande), <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[1]}>; <https://nete.land/>. [↑](#footnote-ref-44)
45. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l’autonomie locale, CG-FORUM (2020)02-05prov, 12 février 2020, para. 126. [↑](#footnote-ref-45)
46. GL Clark, *‘A theory of local autonomy’* (1984) 74 Annals of the Association of American Geographers, 195-208. [↑](#footnote-ref-46)
47. BVerfGE 26, 228. [↑](#footnote-ref-47)
48. A Ladner, ‘Swiss Confederation’ in in N Steytler (ed), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems* (Montreal, McGill–Queens University Press, 2009) 347-48. [↑](#footnote-ref-48)
49. M Amitrano Zingale, ‘*Brevi riflessioni sul fondamento costituzionale del potere di annullamento straordinario degli atti degli enti locali a margine del parere del Consiglio di Stato*’ (2020) 735 Diritti regionali, 224-236. [↑](#footnote-ref-49)
50. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Norvège, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[1]}; https://nete.land/>. [↑](#footnote-ref-50)
51. F Palermo et K Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Oxford, Hart Publishing, 2017) 297. [↑](#footnote-ref-51)
52. Cités et gouvernements locaux unis, Décalogue pour l’ère post-Covid-19, 21 avril 2020, <https://www.uclg.org/sites/default/files/decalogue_covid19.pdf>, 3. [↑](#footnote-ref-52)
53. Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit pendant l’état d’urgence : réflexions, 26 mai 2020, <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c1>, para. 60. [↑](#footnote-ref-53)
54. Nikos Chlepas (Grèce) lors du débat sur les conséquences de la Covid-19 du Groupe d’experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l’autonomie locale (GIE), 18 septembre 2020, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-group-of-independent-experts-on-the-charter-discussed-consequences-of-covid-19-on-government-systems-in-europe>. [↑](#footnote-ref-54)
55. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 16. [↑](#footnote-ref-55)
56. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 28. [↑](#footnote-ref-56)
57. Comité des Régions et OCDE, L’impact de la COVID-19 sur les gouvernements régionaux et locaux de l’UE : principales conclusions de l’enquête conjointe CdR-OCDE, [file:///C:/Users/PC/Desktop/COR-2020-04845-00-01-TCD-TRA-FR.pdf](file:///C:\Users\PC\Desktop\COR-2020-04845-00-01-TCD-TRA-FR.pdf), 18. [↑](#footnote-ref-57)
58. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>. [↑](#footnote-ref-58)
59. NALAS et al, Survey: South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery, 16 septembre 2020, <http://www.nalas.eu/News/Survey_Covid19>, 84. [↑](#footnote-ref-59)
60. Pour une vue d’ensemble de ces études, voir OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 18-19. [↑](#footnote-ref-60)
61. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 28. [↑](#footnote-ref-61)
62. NALAS et al, Survey: South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery, 16 septembre 2020, <http://www.nalas.eu/News/Survey_Covid19>, 83. [↑](#footnote-ref-62)
63. <https://www.kbn.com/en/about-us/news/2020/kapitaltilforsel/>. [↑](#footnote-ref-63)
64. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 27. [↑](#footnote-ref-64)
65. P Biwald et K. Mitterer, Städte und Gemeinden in der Corona-Krise: Ist ein Rettungspaket notwendig? <https://www.kdz.eu/de/content/st%C3%A4dte-und-gemeinden-der-corona-krise-%E2%80%93-ist-ein-rettungspaket-notwendig>. [↑](#footnote-ref-65)
66. Voir IB Adamovich et G Hosp, ‘*Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?*’ (2003) 33 Publius, 7-11. [↑](#footnote-ref-66)
67. <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>. [↑](#footnote-ref-67)
68. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020, <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 27. [↑](#footnote-ref-68)
69. K Mitterer, Corona-Krise trifft Gemeinden auch 2021 stark: Weitere Unterstützungsmaßnahmen sind erforderlich, <https://www.kdz.eu/de/content/corona-krise-trifft-gemeinden-auch-2021-stark>. [↑](#footnote-ref-69)
70. Biwald, Peter et Karoline Mitterer 2020. *Städte und Gemeinden in der Corona-Krise: Ist ein Rettungspaket notwendig?* KDZ <https://www.kdz.eu/de/content/st%C3%A4dte-und-gemeinden-der-corona-krise-%E2%80%93-ist-ein-rettungspaket-notwendig>. [↑](#footnote-ref-70)
71. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Chypre, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[10]}>. [↑](#footnote-ref-71)
72. OCDE, L’impact territorial du Covid-19 : gérer la crise entre niveaux de gouvernement, 10 novembre 2020,   
    <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=130_130615-mhpo3gta2a&title=L-impact-territorial-du-Covid-19-gerer-la-crise-entre-niveaux-de-gouvernement>, 33. [↑](#footnote-ref-72)
73. Mitterer, Karoline 2020a. *Gemeinden: Ein Fels in der Brandung der Corona-Krise?!* KDZ <https://www.kdz.eu/de/content/gemeinden-%E2%80%93-ein-fels-der-brandung-der-corona-krise>. [↑](#footnote-ref-73)
74. NALAS et al, Survey: South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery, 16 septembre 2020, <http://www.nalas.eu/News/Survey_Covid19>, 83. [↑](#footnote-ref-74)
75. Bureau du Congrès, Déclaration sur l’impact des mesures COVID du gouvernement central sur les autorités locales ou régionales, 9 juin 2020, <https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ea2f9>. [↑](#footnote-ref-75)
76. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Belgique (région flamande), <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[1]}>. [↑](#footnote-ref-76)
77. Voir le paragraphe 2.1 ci-dessus. [↑](#footnote-ref-77)
78. Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l’homme et de l’état de droit en situation d’état d’urgence : réflexions, 26 mai 2020, <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c1>, para 70. [↑](#footnote-ref-78)
79. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[1]}>. [↑](#footnote-ref-79)
80. Comité européen sur la démocratie et la gouvernance et COVID-19, Islande, <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[10]}>. [↑](#footnote-ref-80)
81. NALAS et al, Survey: South-East European Local Governments in Post Covid-19 Socio-Economic Recovery, 16 septembre 2020, <http://www.nalas.eu/News/Survey_Covid19>, 84. [↑](#footnote-ref-81)
82. Marc Cools (Belgique, GILD) lors d’un débat de la Commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 17 septembre 2020, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/the-covid-19-pandemic-must-not-lead-to-a-lockdown-of-local-democracy>. [↑](#footnote-ref-82)
83. Martin Fodor (Royaume-Uni, SOC/V/DP) lors d’une réunion de la Commission de la Gouvernance du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 15 septembre 2020, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/recentralisation-is-not-a-miracle-cure-for-the-covid-pandemic-congress-expert-says>. [↑](#footnote-ref-83)
84. Eurocities, Preliminary overview of city measures to mitigate the socio-economic impact of COVID-19, 1er juillet 2020, <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Overview_of_city_measures_to_mitigate_the_socio-economic_impact_of_COVID-19_updated_1_July.pdf>, 8. [↑](#footnote-ref-84)
85. Bureau central de statistique polonais, ‘*The Use of Information and Communication Technologies in Public Administration Units, Enterprises and Households in 2019*’, 1er juin 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-przedsiebiorstwach-i-gospodarstwach-domowych-w-2019-roku,3,18.html>. [↑](#footnote-ref-85)
86. C Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy* (Edinbourgh, Edinburgh University Press, 2015) 82-83. [↑](#footnote-ref-86)
87. Jeremy Smith, Secrétaire Général du Conseil des Communes et des Régions d’Europe (CEMR) à l’occasion du 20e anniversaire de la Charte en 2005, cité dans C Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy* (Edinburgh, Edinburgh University Press, 2015) 83. [↑](#footnote-ref-87)
88. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, , Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017 ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux , Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020. [↑](#footnote-ref-88)
89. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017, para. 8. [↑](#footnote-ref-89)
90. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020, para. 29. [↑](#footnote-ref-90)
91. Ibid, para. 34. [↑](#footnote-ref-91)
92. Le rapport explicatif ne plaide pas en faveur d’une règle d’exclusivité stricte mais reconnaît que « la plupart des affaires ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ce domaine … peuvent même être réparties entre différents niveaux de gouvernement. » [↑](#footnote-ref-92)
93. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017, para. 8. [↑](#footnote-ref-93)
94. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020, para. 38. [↑](#footnote-ref-94)
95. Ibid, para. 123. [↑](#footnote-ref-95)
96. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017, para. 6. [↑](#footnote-ref-96)
97. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020, para. 9. [↑](#footnote-ref-97)
98. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017, para. 7. [↑](#footnote-ref-98)
99. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020, para. 9. [↑](#footnote-ref-99)
100. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2010-2016), CG32(2017)19final, 28 mars 2017, para. 6. [↑](#footnote-ref-100)
101. Ibid, para. 11. [↑](#footnote-ref-101)
102. Cités et gouvernements locaux unis, Décalogue pour l’ère post-COVID-19, 21 avril 2020, <https://www.uclg.org/sites/default/files/decalogue_covid19.pdf>, 2. [↑](#footnote-ref-102)
103. Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit pendant l’état d’urgence : réflexions, 26 mai 2020, <https://rm.coe.int/respect-for-democracy-hu-man-rights-and-rule-of-law-during-states-of-e/16809e82c1>, para. 121. [↑](#footnote-ref-103)
104. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l’autonomie locale et d’observation d’élections du Congrès (période de référence 2017-2020), CG/MON(2021)03-prov, 24 juin 2020, para. 67. [↑](#footnote-ref-104)
105. Bureau du Congrès, Déclaration sur l’impact des mesures COVID du gouvernement central sur les autorités locales et régionales, 9 juin 2020, <https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ea2f9>https://search.coe.int/directorate\_of\_communications/Pages/result\_details.aspx?ObjectId=09000016809ea2f9. [↑](#footnote-ref-105)