

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 228 (2007)<sup>1</sup> Projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale

Le Congrès, saisi d'une proposition de sa Chambre des pouvoirs locaux,

1. Considérant:

a. la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

b. le projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la charte») avec son rapport explicatif (annexe I et annexe II) et l'exposé des motifs (CPL(14)8REP) présentés par Christopher Newbury (Royaume-Uni, PPE/DC) et préparés en collaboration avec le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale;

c. les actes de la Conférence internationale du 8 juillet 2005 à Lisbonne sur le 20<sup>e</sup> anniversaire de l'ouverture de la Charte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, et en particulier la Résolution 195 (2005) sur «20 ans de la Charte européenne de l'autonomie locale» et son exposé des motifs CG(12)6 Partie II;

d. le corpus de normes, règles et interprétations de la Charte adoptés par le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et en particulier les Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (1998) 12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales et (2000) 14 et (2005) 1 sur les ressources financières; et les Recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe n°s 2 (1994) et 20 (1996) sur le contrôle de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, 39 (1998) sur l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des Etats l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale, 64 (1999) et 79 (2000) sur les finances, 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale, 132 (2003) sur la propriété municipale, 151 (2004) sur l'élection directe de l'exécutif local et 171 (2005) sur la consultation;

2. Réaffirmant l'importance du rôle des collectivités locales comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique;

3. Convaincu que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois plus efficace et plus proche du citoyen, conformément au principe de subsidiarité;

4. Rappelant que la Charte européenne de l'autonomie locale demeure le seul traité international juridiquement contraignant qui définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale et qui fournit aux collectivités locales des garanties pour l'exercice de leurs droits et compétences dans un Etat où le pouvoir est partagé entre les différentes sphères de gouvernement;

5. Notant à cet égard que la Charte a été ratifiée par pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;

6. Considérant que l'expérience acquise dans le suivi de l'application de la Charte, aussi bien que les enjeux auxquels les Etats et les collectivités locales sont confrontés, démontrent la nécessité de renforcer davantage la protection internationale de l'autonomie locale, à la lumière notamment de l'acquis normatif et interprétatif du Comité des Ministres et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

7. Conscient qu'il convient donc de développer et de compléter la Charte, soit en ajoutant des nouvelles dispositions soit en explicitant certaines règles et principes déjà traités, dans le processus de l'interprétation de la Charte, comme des normes implicites;

8. Notant avec satisfaction que le Groupe d'experts indépendants sur la Charte a su jouer un rôle important dans le processus de *monitoring* de la démocratie locale en apportant sa contribution aux représentants élus du Congrès pour l'interprétation de la Charte;

9. Prenant note des efforts du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) pour renforcer la participation des citoyens à la vie publique au niveau local en développant des normes de type conventionnel en la matière, si possible au moyen d'un protocole additionnel à la Charte, et affirmant qu'il n'y voit pas de contradiction avec le présent protocole additionnel ou une possible future fusion entre les deux projets;

10. Considérant également que pour entrer en vigueur, un projet de protocole additionnel à la Charte doit être adopté par le Comité des Ministres et signé et ratifié par au moins quatre Etats à la Charte);

11. Partant de ces différents constats, le Congrès:

a. *recommande au Comité des Ministres:*

i. d'examiner le projet de protocole additionnel à la Charte figurant en annexe;

ii. d'adopter le projet de protocole additionnel à la Charte et de prendre note du projet de rapport explicatif;

iii. de l'ouvrir à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe;

iv. d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à le signer et à le ratifier dans les meilleurs délais.

b. *invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* à prendre note du présent texte.

## Annexe I

### Projet de protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent protocole à la Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature le 15 octobre 1985 (ci-après dénommée «la Charte»),

Réaffirmant l'importance du rôle des collectivités locales comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique;

Réaffirmant par conséquent leur attachement aux normes et principes relatifs à l'autonomie locale énoncés dans la Charte;

Considérant toutefois que l'expérience acquise dans le suivi de l'application de la Charte, aussi bien que les enjeux auxquels les Etats et les collectivités locales sont confrontés, démontrent la nécessité de renforcer davantage la protection internationale de l'autonomie locale, en fonction notamment de l'acquis normatif et interprétatif du Comité des Ministres et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

Considérant qu'il convient donc de développer et de compléter la Charte, soit en ajoutant de nouvelles dispositions, soit en explicitant certaines règles et principes déjà considérés, dans le processus de l'interprétation de la Charte, comme des normes implicites,

Sont convenus de ce qui suit:

#### Article 1

Tout Etat s'engage à se considérer comme lié par 24 au moins des paragraphes de la partie I du présent protocole.

#### Partie I

##### Article 2

###### *Relations avec les régions ou Etats fédérés*

La protection accordée à l'autonomie locale par la Charte et le présent protocole additionnel s'applique aussi bien aux autorités des régions et des Etats fédérés qu'à celles de l'Etat.

##### Article 3

###### *Responsabilité de l'organe exécutif devant le conseil ou l'assemblée représentatifs de la collectivité locale*

Dans la mesure où les organes exécutifs mentionnés à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte sont élus au suffrage universel direct ou nommés par un organe exécutif de la collectivité locale élu de cette manière, les modalités de l'engagement de leur responsabilité devant le conseil ou l'assemblée représentatifs de la collectivité locale doivent être garanties par la loi. Ces garanties doivent, notamment, assurer que reviendra au conseil ou à l'assemblée la décision finale dans les affaires les plus importantes pour la collectivité en question.

#### Article 4

##### *Organisation des services des collectivités locales*

Sans préjudice de dispositions plus générales établies par la loi, les collectivités locales ont le droit de déterminer les structures institutionnelles par le biais desquelles les prestations qu'elles offrent seront fournies.

#### Article 5

##### *Principe de connexité*

1. Le principe selon lequel les ressources des collectivités locales, dans le cadre de la politique économique nationale, doivent être prévisibles, en rapport avec leurs compétences et responsabilités, et suffisantes pour permettre l'application effective de leurs compétences et responsabilités doit être prévu dans la Constitution ou dans la loi.

2. Les pertes de revenus des collectivités locales à la suite de la réduction ou de la suppression d'impôts locaux, ou de la diminution de la base imposable décidées par des autorités de niveau supérieur doivent être compensées par des ressources adéquates.

3. Les charges additionnelles pour les collectivités locales – décidées par des autorités de niveau supérieur – doivent être accompagnées du transfert de ressources adéquates ou de l'autorisation d'en générer de nouvelles. Dans le cas de transfert de compétences, les ressources doivent au moins être équivalentes à celles que l'autorité de niveau supérieur affectait à leur exercice. L'obligation de transférer des ressources adéquates ou d'autoriser à en générer de nouvelles doit également s'appliquer dans les cas de décision de fixer des niveaux de qualité minimaux plus élevés pour l'exécution de tâches obligatoires, de transferts de compétences ou générant des variations dans les dépenses générales, comme les salaires, la sécurité sociale ou les normes de protection de l'environnement.

#### Article 6

##### *Propriété des collectivités locales*

1. Les collectivités locales ont le droit d'acquérir et d'exploiter des biens ainsi que de transférer les titres de propriété ou de gestion à des structures de coopération intercommunale, à des services publics ou à d'autres organismes, dans l'exercice de leurs compétences, conformément à l'intérêt public et dans les limites prévues par la loi.

2. Dans la mesure où elle est permise par la loi, l'expropriation des biens des collectivités locales ne doit être faite qu'à des fins d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation.

#### Article 7

##### *Ressources financières propres des collectivités locales*

1. Une partie substantielle des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances qu'elles peuvent déterminer librement et d'impôts locaux (exclusifs ou communs) dont elles peuvent fixer le niveau, le cas échéant à l'intérieur de limites légales préétablies. Cette

partie doit être suffisamment importante pour laisser aux collectivités locales une marge de manœuvre effective dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe.

2. Le régime de fiscalité locale doit assurer une stabilité raisonnable et la continuité des services publics, tout en assurant une souplesse susceptible de permettre l'ajustement des recettes fiscales à l'évolution des coûts.

#### Article 8

##### *Péréquation financière*

1. Les mesures destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement des collectivités locales ainsi que des charges qui leur incombent doivent avoir pour objectif de permettre aux collectivités locales d'offrir un niveau moyen de services comparable pour des niveaux de fiscalité et de redevance comparables. La péréquation financière doit réduire, d'une part, les différences des besoins de dépenses imputables à des facteurs structurels, démographiques, géographiques, sociaux et économiques, et, d'autre part, les différences de la capacité financière globale des collectivités locales.

2. La péréquation financière doit atteindre un niveau raisonnable, de manière à ne pas porter atteinte à l'autonomie locale, ni décourager les collectivités locales de produire un effort fiscal, ni, le cas échéant, de poursuivre le recouvrement efficient des impôts locaux.

3. Les critères de péréquation doivent être objectifs, clairs, transparents, prévisibles et vérifiables. Ils sont établis sur une base non discriminatoire par la loi, qui en définit les principes généraux.

#### Article 9

##### *Dotations et subventions*

1. Les transferts financiers des autorités de niveau supérieur aux collectivités locales doivent prendre principalement la forme de dotations non affectées à des buts spécifiques.

2. Les subventions destinées au financement de projets spécifiques doivent concerner, notamment, les cas d'investissement et d'application de responsabilités déléguées.

3. Les systèmes de dotation et de subvention doivent garantir aux collectivités locales une certaine stabilité économique et financière, et tenir compte de critères tels que la croissance économique, l'évolution des coûts et des salaires, et l'évolution des normes sociales et environnementales.

4. Les critères de l'octroi de dotations et de subventions doivent être objectifs, clairs, transparents, prévisibles et vérifiables. Si les subventions sont conditionnées par des contributions des collectivités locales bénéficiaires, le niveau de ces contributions doit tenir compte de la capacité financière de ces collectivités.

#### Article 10

##### *Restrictions financières de nature exceptionnelle*

1. L'autonomie financière ordinaire des collectivités locales ne peut être restreinte que pour de graves contraintes de

politique économique générale. Les restrictions doivent être proportionnées au but à atteindre et être dénuées de tout caractère punitif. Elles ne doivent pas mettre en danger le principe de l'autonomie locale.

2. Les restrictions financières de nature exceptionnelle doivent être fondées sur des critères objectifs, clairs, transparents, prévisibles et vérifiables, et être appliquées de manière équitable.

3. L'efficacité et la nécessité du maintien des restrictions financières de nature exceptionnelle doivent faire l'objet de vérifications à intervalles réguliers, et ces restrictions doivent être levées dès qu'elles ont atteint leur but.

#### Article 11

##### *Participation des collectivités locales aux décisions les concernant*

1. Toute décision d'une autorité de niveau supérieur relative à une ou plusieurs collectivités locales doit être adoptée en suivant une procédure comportant – au moins – la notification préalable de la décision envisagée aux collectivités locales concernées, leur droit d'accéder aux documents administratifs pertinents, leur habilitation à présenter leurs propres positions dans un délai raisonnable et l'obligation de motiver la décision en tenant compte des opinions exprimées par les collectivités locales.

2. Toute décision d'une autorité de niveau supérieur relative à l'équilibre entre les responsabilités des collectivités locales et les ressources dont elles disposent, et aux modalités et critères de péréquation financière, de dotations et subventions doit faire l'objet de négociations entre les autorités de niveau supérieur et les collectivités locales. La procédure de négociation doit toujours être engagée avant toute décision d'une autorité de niveau supérieur impliquant le concours des collectivités locales dans la réalisation de politiques d'intérêt commun.

3. Avant toute décision par une autorité de niveau supérieur relative à l'équilibre entre les charges des collectivités locales et les ressources dont elles disposent, les ressources et les coûts doivent être évalués, et les résultats rendus publics. De préférence, des commissions d'évaluation composées de représentants des autorités de niveau supérieur et des collectivités locales doivent être chargées de l'évaluation technique.

4. Le droit des collectivités locales de se faire représenter par des associations représentatives dans les divers processus prévus aux paragraphes 1 à 3 du présent article doit être reconnu par la loi.

#### Article 12

##### *Contrôles administratifs externes*

1. Les contrôles administratifs des autorités de niveau supérieur sur les actes des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences, y compris les budgets, ne doivent comporter aucun pouvoir d'évaluation de l'opportunité desdits actes ou de contrôle a priori, ni aucun pouvoir d'approbation avec pouvoir de modification des actes concernés.

Les contrôles ne visent, en principe et sauf cas d'urgence, que la constatation de l'illégalité éventuelle des actes et le recours à un tribunal ou à une autre autorité indépendante afin d'en demander l'annulation. Dans des cas exceptionnels, des contrôles a priori peuvent être exercés sur des collectivités locales déclarées en grave difficulté financière, en conformité avec la loi.

2. Les contrôles administratifs des autorités de niveau supérieur portant sur la gestion financière des collectivités locales ne doivent normalement viser que la mise en place et le fonctionnement effectif des contrôles internes. Toute forme de contrôle externe doit être attribuée à des autorités indépendantes. Les audits doivent viser le respect de la loi et des règles de bonne gestion financière sans porter atteinte au libre choix des collectivités locales dans le cadre de la loi.

3. Les organes d'une collectivité locale ne peuvent être dissous par une autorité de niveau supérieur en vue d'élections anticipées qu'en cas d'impossibilité absolue de fonctionnement ou de violation grave ou répétée de la Constitution ou de la loi dûment constatée par une autorité judiciaire ou une autre autorité indépendante.

4. Tout contrôle d'une autorité de niveau supérieur sur le comportement individuel de l'élu local ne peut viser que des cas de violation de la Constitution ou de la loi et doit être effectué dans le respect du principe de proportionnalité.

5. Un élu local ne peut être suspendu ou destitué par une autorité de niveau supérieur qu'en cas de violation grave ou répétée de la Constitution ou de la loi lors de l'exercice de ses fonctions électives, passible d'une peine d'emprisonnement, dûment constatée par une autorité judiciaire ou par une autre autorité indépendante.

6. Toute décision de dissolution, de suspension ou de destitution visée aux paragraphes 3 et 5 du présent article doit donner lieu à un droit de recours devant un tribunal. La dissolution d'un organe n'entraîne pas son incapacité, ou celle de ses membres, de se servir de ce droit.

#### Article 13

##### *Pouvoir de substitution*

1. Le pouvoir des autorités de niveau supérieur de se substituer temporairement aux organes des collectivités locales ne peut être exercé que dans les cas et selon les procédures prévues par la Constitution ou par la loi. Il est limité aux cas spécifiques d'échec des collectivités locales dans l'exercice de leurs responsabilités et doit être appliqué, dans le respect du principe de proportionnalité, entre les limitations à l'autonomie locale et l'importance des droits des habitants et des intérêts publics en jeu. Le pouvoir de substitution n'autorise pas la mise en place de formes additionnelles de contrôle.

2. Le pouvoir de décision résultant d'un acte de substitution peut être confié à des agents agissant uniquement dans l'intérêt de la collectivité locale concernée, sauf en cas d'exercice de pouvoirs délégués.

#### Article 14

##### *Droit à un recours effectif*

Les collectivités locales ont droit à un recours juridictionnel afin d'assurer le respect des dispositions relatives à l'autonomie locale figurant dans la Charte et dans le présent protocole.

#### Partie II

#### Article 15

##### *Relations avec la Charte*

1. Les Etats considèrent les articles 2 à 14 du présent protocole comme des articles additionnels à la Charte et toutes les dispositions de la Charte s'appliquent en conséquence.

2. Aucune Partie contractante à la Charte européenne de l'autonomie locale ne peut exclure de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation du présent protocole des catégories de collectivités locales ou régionales qu'elle aurait désignées conformément à l'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

#### Article 16

##### *Signature et entrée en vigueur*

1. Le présent protocole est ouvert à la signature des signataires de la Charte. Il est soumis à ratification, acceptation ou approbation d'un Etat. Un Etat ne peut ratifier, accepter ou approuver le présent protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié, accepté ou approuvé la Charte. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq Etats auront exprimé leur consentement à être liés par le présent protocole, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.

3. Pour tout Etat qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le présent protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

#### Article 17

##### *Notifications*

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Etats membres:

a. toute signature;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;

c. toute date d'entrée en vigueur du présent protocole, conformément à son article 16;

d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 1 du présent protocole;

e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent protocole.

Fait à....., le....., en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

## Annexe 2

### Projet de rapport explicatif au protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale

1. Le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale [ci-après: «la Charte»] a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, puis adopté par le Comité des Ministres. Il a été ouvert à la signature des Etats ayant signé la Charte le \*\*.

2. Le présent rapport explicatif ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du protocole, bien qu'il puisse être susceptible d'en faciliter la compréhension.

#### A. Origines du protocole

3. Le processus ayant mené à l'adoption du présent protocole additionnel a été entamé à l'approche du 20<sup>e</sup> anniversaire de l'ouverture de la Charte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, voir notamment les actes de la Conférence de Lisbonne du 8 juillet 2005 sur les 20 ans de la Charte, la Résolution 195 (2005) du Congrès sur les 20 ans de la Charte et son exposé des motifs CG(12) 6 partie 6.

4. Le travail d'élaboration du présent protocole a pour fondement principal l'acquis normatif et interprétatif du Comité des Ministres et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le protocole s'inspire en particulier des Recommandations suivantes: i. les Recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (1998) 12 relative aux contrôles, ainsi que (2000) 14 et (2005) 1 relatives aux finances; et ii. les Recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe n<sup>os</sup> 2 (1994) relative au contrôle de la mise en œuvre de la Charte, 20 (1996) relative aux contrôles, 39 (1998) relative à l'incorporation de la Charte dans les systèmes juridiques nationaux et sur la protection légale de l'autonomie locale, 64 (1999) et 79 (2000) relatives aux finances, 113 (2002) relative aux relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif, 132 (2003) relative à la propriété municipale, 151 (2004) relative à l'élection directe de l'exécutif local et 171 (2005) relative aux consultations, etc.

#### B. Remarques générales

5. Certains paragraphes du présent rapport explicatif contiennent des références explicites à la Charte et au protocole. Toutefois, même en l'absence de telles références explicites, il convient d'interpréter chacune des dispositions du présent protocole à la lumière de la totalité des dispositions de la Charte et du protocole. D'autre part, le 5<sup>e</sup> alinéa

du préambule souligne déjà que la formalisation de certains principes ou normes dans le protocole additionnel ne signifie pas nécessairement que des normes ou principes de contenu similaire ne peuvent résulter de l'interprétation même de la Charte.

#### C. Commentaires des dispositions du protocole additionnel

##### Préambule

6. Le préambule du présent protocole additionnel se réfère essentiellement au préambule de la Charte elle-même, en réaffirmant l'importance particulière de l'autonomie des collectivités locales comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique.

7. En outre, le préambule se réfère au processus ayant conduit à l'élaboration du protocole (voir paragraphes 3 et 4 ci-dessus). En particulier, il se réfère à l'acquis normatif et interprétatif du Comité des Ministres et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Dans la mesure où les normes retenues dans le présent protocole s'approchent de celles préconisées dans les recommandations pertinentes du Comité des Ministres et du Congrès, il convient de les interpréter à la lumière de ces recommandations.

##### Article 1

8. En prenant en considération la grande diversité des systèmes juridiques et des structures des collectivités locales dans les Etats, cette disposition, qui représente une version simplifiée du modèle retenu pour la Charte elle-même (voir son article 12), permet l'adoption d'un protocole additionnel orienté vers l'avenir tout en réservant aux Etats la possibilité de ne pas s'engager sur certains des paragraphes inclus dans la partie I du protocole additionnel, ou de s'y lier de façon diversifiée et progressive.

9. Texte original dans le droit international public au moment de sa conception, l'article 12 de la Charte prévoit que les Etats doivent être liés par au moins deux tiers des paragraphes contenus dans la partie I du traité, tout en limitant le choix des Etats à l'aide d'une liste de dispositions («noyau obligatoire») considérées comme étant les plus importantes. Le présent protocole prévoit que les Etats doivent être liés par au moins trois quarts des paragraphes contenus dans la partie I du protocole. En contrepartie, il ne limite pas davantage la liberté des Etats en imposant une liste des dispositions faisant partie d'un noyau dur auquel les pays ne pourraient pas objecter d'être liés.

10. L'objectif final étant le respect de toutes les dispositions du protocole, il importe cependant de souligner que, en vertu de l'article 12.3 de la Charte, tout Etat peut à tout moment ultérieur notifier au Secrétaire Général qu'il se considère comme lié par tout autre paragraphe du présent protocole, qu'il n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions de l'article 1 de celui-ci.

##### Article 2

11. De façon générale, la Charte traite de la protection de l'autonomie locale par rapport aux Etats à ce traité international, à savoir, principalement les Etats. En même temps,

il arrive fréquemment que les régions ou Etats fédérés soient dotés de pouvoirs de décision par rapport aux collectivités locales. Il convient donc de préciser que les garanties offertes par la Charte elle-même et par le présent protocole s'appliquent également à leur égard. En d'autres mots, les dispositions applicables selon les articles 12 de la Charte et 1 du protocole s'imposent nonobstant les structures constitutionnelles de chaque pays (Etats centralisés, décentralisés ou fédéraux).

#### Article 3

12. L'article 3.2 de la Charte pose le principe de la responsabilité des organes exécutifs de la collectivité locale devant le conseil ou l'assemblée dont les membres sont élus par les électeurs de la collectivité locale au suffrage universel, égalitaire, direct, libre et secret.

13. En règle générale, l'application de ce principe ne pose pas problème dès que les membres de l'exécutif sont élus ou nommés par le conseil ou l'assemblée concernés. Il peut en aller différemment dans le cas où le ou les membres de l'exécutif (le «maire», etc.) sont désignés directement par les électeurs. Le recours à de telles formes de participation directe des citoyens est explicitement admis par l'article 3.2 de la Charte. Or il pourrait s'avérer mal aisé de les accommoder avec le principe fondamental de la responsabilité de l'exécutif devant le conseil ou l'assemblée représentatifs.

14. L'article 3 du protocole pose donc la condition minimale d'une garantie «efficace» de la responsabilité de l'exécutif désigné indépendamment du conseil ou de l'assemblée représentatifs. La loi doit alors réserver un minimum d'instruments de contrôle à ceux-ci. En outre, le conseil ou l'assemblée concernés doivent avoir le mot prépondérant dans les affaires les plus importantes pour la collectivité, parmi lesquels il convient de compter le budget.

15. Partant du principe de l'efficacité du système de la responsabilité, la délimitation des «affaires importantes» et le choix des techniques pour assurer le mot prépondérant au conseil ou à l'assemblée en cas de désaccord est laissé à la discrétion de la loi.

#### Article 4

16. L'article 6.1 de la Charte assure aux collectivités locales un pouvoir d'adéquation de leurs structures administratives aux besoins spécifiques et, ce faisant, une autonomie d'organisation. Devant les tendances actuelles, soit du droit communautaire, soit du développement économique, soit des sciences administratives, d'opter en faveur de formes d'organisation nouvelles ou empruntées au droit privé afin d'assurer un surplus d'«efficacité» aux services publics, l'article 4 du protocole renforce le droit des collectivités locales de choisir les moyens par lesquels les services publics et les services d'intérêt général qu'elles proposent, seront fournis aux habitants. Ce droit ne peut être limité qu'en fonction de dispositions législatives dont le champ d'application revêt un caractère général, c'est-à-dire régissent certaines activités susceptibles d'être exercées aussi bien par des communes que par d'autres acteurs économiques (concurrence, qualité en matière d'alimentation, etc.).

#### Article 5

##### Paragraphe 1

17. Selon l'article 9.2 de la Charte, «les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi». Le protocole renforce le principe de connexité en réclamant qu'il soit prévu dans la loi ou dans la Constitution, avec une préférence pour cette dernière. En outre, il précise sa portée en ajoutant que les ressources doivent être «prévisibles» et suffisantes pour la mise en œuvre «effective» des compétences à la fois propres et déléguées des collectivités locales, sans pour autant abolir la faculté des Etats d'ajuster les ressources des collectivités locales en fonction de mesures générales nécessitées par la politique économique nationale. L'exigence de prévisibilité doit permettre aux collectivités locales de planifier l'évolution de leur budget sur une certaine période. Un certain degré de prévisibilité peut être engendré aussi par des techniques de consultation et l'évaluation prévues à l'article 11 du protocole.

##### Paragraphe 2

18. Le principe de connexité s'applique aussi par rapport aux décisions des autorités supérieures visant des réductions ou suppressions d'impôts locaux ou des réductions de la base imposable des collectivités locales, y compris dans les cas où elles se produisent pour des raisons d'économie générale ou de concurrence. La compensation demandée peut être réalisée sous forme de nouvelles ressources fiscales ou de transfert, ou par l'attribution de personnel ou de structures matérielles. Dans certains cas elle peut également consister en un transfert de propriété. En aucun cas les mesures de compensation ne doivent porter préjudice au droit des collectivités locales à des ressources propres selon l'article 9 de la Charte et l'article 7 du présent protocole.

##### Paragraphe 3

19. Des charges supplémentaires pour les collectivités locales peuvent résulter de transferts de nouvelles compétences propres ou déléguées, par la fixation de niveaux de qualité plus élevés pour l'exécution de tâches obligatoires (notamment dans les domaines social, sanitaire et de l'environnement) ou des répercussions sur les finances des collectivités locales de décisions des autorités supérieures qui génèrent des coûts en fonction de facteurs généraux comme les salaires ou la sécurité sociale.

20. Un point de départ pour l'évaluation de la connexité peut être les moyens que l'autorité supérieure a affectés à l'exercice des tâches qui font l'objet de délégation ou de décentralisation. Mais même si ce niveau minimal est respecté, le transfert additionnel financier ne peut néanmoins avoir lieu si les ressources en question sont manifestement insuffisantes pour une bonne exécution des charges en question.

21. Une fois que l'équilibre entre charges et ressources transférées a été atteint, chaque collectivité a la faculté de puiser dans ses ressources propres afin de réaliser un niveau de qualité plus élevé de services que le minimum obligatoire.

*Article 6**Paragraphe 1*

22. En dépit de son importance particulière pour l'autonomie locale, le droit de propriété des collectivités locales n'est pas expressément consacré dans la Charte. Le paragraphe 1 y remédie.

23. La notion de «biens» a un sens très large, incluant non seulement la propriété corporelle, mobilière ou immobilière mais aussi les biens incorporels, la propriété intellectuelle et industrielle, ainsi que d'autres valeurs à caractère patrimonial ou financier. Cette interprétation s'inspire de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

24. Le droit de propriété comporte aussi des possibilités d'acquisition et de mise en valeur des biens, dans les formes consacrées par la législation nationale. Il peut être exercé par chaque collectivité ou transféré à des structures intercommunales ou à d'autres organismes, dans l'intérêt public. Normalement, les collectivités locales titulaires du droit de propriété exercent pleinement les droits que la loi confère au propriétaire. Des exceptions à la règle doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime, être nécessaires et conformes avec les principes de l'autonomie locale.

25. La disposition n'impose pas de forme particulière de propriété (propriété de droit commun, domaine privé, domaine public, etc.). La détermination du régime applicable est alors laissée à la législation nationale en fonction des traditions et spécificités de chaque pays.

26. Le droit à la propriété doit être interprété également à la lumière d'autres dispositions du présent protocole, telles que l'article 5 sur le principe de connexité et l'article 12 sur la limitation des contrôles administratifs externes.

*Paragraphe 2*

27. Même si le droit de propriété des collectivités locales est admis, le caractère de celles-ci comme parties intégrantes du secteur public justifie que la protection en soit précisée par rapport aux mesures d'expropriation, qui ne peut avoir lieu que dans la mesure permise par la loi et seulement pour des buts d'utilité publique. Le droit généralement admis à une juste indemnisation s'applique également à l'égard des collectivités locales.

28. Le droit à une «juste indemnisation» n'exclut ni le recours à des mesures d'exception avec le même effet pour les communes que pour les autres destinataires éventuels, ni le besoin d'évaluation des valeurs concernées, opération susceptible d'aboutir à des estimations très basses ou même proches de zéro.

*Article 7*

29. Cet article s'ajoute aux dispositions de l'article 9.1, 3 et 4 de la Charte. Il porte sur les ressources «financières», catégorie de ressources qui n'est pas entièrement séparable de celles visées à l'article 5 sur le principe de connexité et l'article 6 sur la «propriété». En tout cas, ces dispositions

contribuent ensemble à la réalisation du principe de l'autonomie locale et à la définition des ressources propres ou attribuées qui incombent aux collectivités locales. En outre, le présent article doit se lire en relation avec les articles 8 (péréquation) et 9 (dotations et subventions) du présent protocole.

*Paragraphe 1*

30. Ce paragraphe vise à mieux préciser la notion de «ressources propres» selon l'article 9 de la Charte et à renforcer la protection des collectivités locales à cet égard.

31. Le pouvoir de fixer le taux d'imposition locale étant un élément primordial de l'autonomie locale et de la responsabilité des élus locaux vis-à-vis de leurs électeurs, ce paragraphe précise que les impôts partagés, s'ils sont perçus intégralement par d'autres autorités qui en fixent également le taux, ne peuvent être assimilés aux ressources propres des collectivités locales.

32. Comme ressources propres, le paragraphe 1 admet les redevances établies librement par les collectivités locales et les impôts locaux dont les collectivités locales peuvent fixer le niveau, qu'il s'agisse d'impôts exclusifs locaux ou d'impôts communs à plusieurs niveaux de gouvernement, mais dont la part additionnelle peut être fixée par les collectivités locales.

33. La demande qu'une partie «substantielle» des ressources financières provienne de la fiscalité propre est de nature à renforcer de manière significative l'article 9.3 de la Charte. En tout cas, cette partie doit être suffisamment importante pour laisser aux collectivités locales une marge de manœuvre «effective» dans l'exercice de leurs compétences propres, ce qui est de nature à renforcer l'article 9.2 de la Charte (voir aussi l'article 5 du présent protocole).

34. La notion de «responsabilité» qui incombe aux collectivités locales vis-à-vis de leurs citoyens contribuables est plus large que la simple référence aux compétences et constitue une obligation supplémentaire de transparence et de démocratie.

*Paragraphe 2*

35. En étendant l'obligation selon l'article 9.4 de la Charte de mettre en place des systèmes financiers de nature diversifiée et évolutive afin de permettre aux collectivités locales de suivre l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences, le paragraphe 2 introduit une exigence nouvelle par rapport à la Charte, à savoir la stabilité et la continuité des ressources propres qui n'empêche pas pour autant une nécessaire élasticité par rapport à l'évolution des coûts budgétaires (voir aussi l'article 5.1 sur la prévisibilité des ressources).

*Article 8*

36. Si des mesures de péréquation horizontale sont introduites dans des situations où, pour des raisons particulières, la péréquation verticale ne permet pas d'atteindre les résultats souhaités, l'article s'applique aux deux formes de péréquation.

### Paragraphe 1

37. L'article 9.5 de la Charte porte sur les procédures de péréquation financière ou de mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des ressources entre les collectivités locales. Le paragraphe 1 précise cette obligation. Il insiste sur le double rôle de la péréquation, qui est non seulement de compenser l'inégalité entre les capacités de financement et les besoins à financer des différentes collectivités locales, mais aussi de garantir que le système retenu tienne également compte de l'effort fiscal des collectivités locales.

38. Les critères de péréquation doivent tenir compte autant que possible des facteurs démographiques, géographiques, sociaux et économiques entraînant des disparités de coûts. Ils doivent inclure également l'estimation de toutes les sources de revenu de la collectivité locale (capacité financière globale).

39. La péréquation ne devrait pas compenser les différences d'efficacité de gestion, de coûts provenant de l'adaptation de niveaux de services aux préférences locales ou de taux d'impôts effectivement pratiqués. Il doit viser des niveaux de services globalement comparables pour des niveaux de fiscalité et de redevances comparables.

40. S'agissant de l'obligation de «négocier» avant toute modification des critères il convient de se reporter également à l'article 11.2 du protocole.

### Paragraphe 2

41. Le niveau de la péréquation financière ne doit pas décourager l'effort fiscal, ainsi qu'un recouvrement efficient de l'impôt, là où cela incombe aux collectivités locales. Il importe que la part des transferts affectés à la péréquation ne soit pas de nature à décourager les collectivités locales plus riches à produire un effort fiscal supplémentaire, ni à démotiver les collectivités locales plus pauvres à épuiser leur capacité fiscale, ce qui risque d'arriver surtout si la péréquation des déséquilibres entre collectivités prospères et moins prospères est poussée très loin.

### Paragraphe 3

42. L'obligation d'établir et d'appliquer des critères de péréquation objectifs, simples à appréhender, transparents et vérifiables vise à exclure des pratiques discrétionnaires, des discriminations pour des motifs politiques partisans et d'autres discriminations de nature semblable qui ne seraient pas basées sur des critères objectifs. Leur fixation par la loi est de nature à raffermir encore ces objectifs.

### Article 9

#### Paragraphe 1

43. L'article 9.7 de la Charte prévoit notamment qu'en principe les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas viser des projets spécifiques ou porter atteinte à la liberté fondamentale des collectivités locales dans leurs propres domaines de compétence. Dans la mesure où des «fonds spéciaux» ne sont que des subventions spécifiques déguisées, ils doivent aussi être évités.

44. Afin de rendre ce principe davantage opératoire, il convient de distinguer plus clairement les «dotations générales» des «subventions spécifiques». Il est renforcé par la demande que les transferts financiers doivent prendre la forme «principalement» de dotations générales non affectées.

45. En général, les subventions spécifiques devraient se limiter à cofinancer des dépenses d'investissement, assurer que certains services publics locaux soient partout fournis selon un standard minimal, compenser les «charges de centralité», financer certains services publics que les collectivités locales assurent pour le compte de l'Etat ou lors de la mise en œuvre de compétences déléguées, ou couvrir les variations de coûts générées par des décisions au niveau national sur la qualité standard des services locaux.

### Paragraphe 2

46. Afin de limiter de manière plus précise le champ réservé aux subventions à but spécifique, il est précisé que l'affectation spécifique n'est acceptée que quand elle ne limite pas exagérément l'autonomie financière des collectivités locales.

### Paragraphe 3

47. L'exigence de stabilité se rattache à celle applicable aux ressources financières en général (voir notamment les articles 5.1 et 7.2 du protocole). Elle vise à exclure les possibilités de pratiques discriminatoires à cet égard. L'emploi de critères généraux portant sur l'évolution économique, etc., œuvrera dans le même sens.

### Paragraphe 4

48. La fixation de critères objectifs pour le calcul des dotations ou subventions doit permettre la vérification de leurs modes d'emploi par toute personne intéressée. La dernière phrase réclame que les critères, en cas de subventions conditionnées par des contributions financières des collectivités locales bénéficiaires, tiennent compte de la capacité financière de celles-ci afin d'éviter que ce type de subventions ne favorise, en fait, les collectivités plus prospères et creuse l'écart avec celles financièrement plus faibles. On notera que cette disposition s'appliquerait également aux subventions de la Communauté européenne si elle devenait partie à la Charte et au protocole additionnel.

### Article 10

#### Paragraphe 1

49. En se greffant sur la protection plus générale offerte par l'article 9 de la Charte, l'article 10 du protocole vise à mieux encadrer les mesures générales de limitation financière imposées aux collectivités locales dans des circonstances d'exception.

50. Le paragraphe 1 précise qu'il doit s'agir de «graves contraintes de politique économique générale». Même dans des cas ainsi identifiés, les restrictions doivent être en proportion avec les objectifs qu'elles entendent poursuivre et ne doivent pas prendre la forme de sanctions ou autres mesures punitives. Ni le principe de l'autonomie locale ni sa

réalisation à plus long terme ne doivent être mis en danger par de telles mesures. Or ces limites ne sont évidemment pas de nature à exclure le recours à des sanctions légales pour violation de la loi, etc.

#### *Paragraphe 2*

51. Les mesures en question ne peuvent pas être générales ou avoir un caractère quasi permanent, mais doivent rester «exceptionnelles» et se fonder sur des critères objectifs et vérifiables. Leur application doit se faire avec la plus grande équité possible.

#### *Paragraphe 3*

52. Le caractère temporaire de telles mesures doit être garanti par le recours à des vérifications de leur nécessité à intervalles réguliers. Elles doivent être limitées à la période pendant laquelle elles sont vraiment nécessaires et être levées dès que possible.

#### *Article 11*

53. Plusieurs dispositions dans la Charte affirment un droit de participation des collectivités locales dans les processus susceptibles de mener à des décisions les concernant, notamment l'article 4.6 sur le droit général à la consultation, l'article 5 sur la consultation en cas de modification des limites territoriales et l'article 9.6 sur la consultation relative à l'attribution de ressources redistribuées. En outre, le droit des collectivités locales de s'associer selon l'article 10 implique sans aucun doute celui de se faire représenter par une association représentative pour toute forme de participation.

54. Des obligations pour les autorités supérieures d'associer les collectivités locales au processus décisionnel de façon plus étroite permettent de renforcer la position de celles-ci sans restreindre le pouvoir de décision matérielle que le droit applicable confère aux autorités supérieures. Il s'agit alors de reconnaître la position égale des collectivités territoriales de différents niveaux inhérente au concept d'autonomie locale sans pour autant nier le pouvoir unilatéral des autorités supérieures en conformité avec la Constitution et la loi.

55. L'article 11 généralise une obligation de consultation minimale et en précise le contenu, renforce et élargit le champ d'application de certaines formes de consultation déjà prévues par la Charte et en ajoute de nouvelles. L'organisation hiérarchique des paragraphes permet aux Etats d'y adhérer de façon différenciée et progressive (voir les articles 15 et 16 du protocole).

#### *Paragraphe 1*

56. Ce paragraphe établit une obligation de consultation de caractère général et subsidiaire par rapport aux obligations plus contraignantes découlant d'autres dispositions. En outre, il en précise le contenu en se greffant sur les principes généraux d'une bonne procédure administrative. En principe, cette obligation s'applique aussi bien par rapport aux actes individuels que pour l'adoption de règles générales d'intérêt spécifique pour les collectivités locales. Il s'agit alors d'assurer un minimum raisonnable de contradiction adapté à la procédure administrative non contentieuse.

57. Son application par rapport à la procédure de préparation de décisions à adopter par l'assemblée représentative en question, avec ou sans le concours de l'exécutif, doit s'accommoder avec la procédure constitutionnelle applicable, de même que la procédure administrative relative aux actes réglementaires pourrait être moins contraignante que celle visant les actes individuels. De tels affaiblissements de la position procédurale de chaque collectivité locale doivent cependant être compensés par l'ouverture à la participation de l'association représentative des collectivités en question (voir l'article 10 de la Charte et le paragraphe 4 du présent article).

#### *Paragraphe 2*

58. L'obligation de négocier s'attache principalement à certaines décisions relatives à l'autonomie financière mais aussi, de façon plus générale, aux décisions visant le concours des collectivités locales dans des mesures visant la réalisation de politiques d'intérêt commun.

59. La notion de «négociation» implique l'essentiel des mesures de consultation au préalable couvert par le paragraphe 1. S'y ajoute l'obligation, pour l'autorité supérieure, de rechercher un accord avec les collectivités concernées sur le contenu de la décision à prendre.

60. La détermination des moyens à utiliser pour y arriver est laissée aux parties. Si aucun accord n'est conclu à la fin de la négociation, l'autorité supérieure recouvre son pouvoir d'adopter les actes nécessaires par voie unilatérale.

#### *Paragraphe 3*

61. Le rôle primordial du principe de connexité, tel que consacré par l'article 9.1 et 2 de la Charte et précisé par l'article 5 du présent protocole, incite à établir des moyens de procédure pour faciliter la compréhension mutuelle, dénouer des conflits éventuels et mieux assurer le respect de ce principe.

62. Les pièces maîtresses du système doivent être l'évaluation technique des ressources et des coûts liés aux décisions relatives à l'équilibre entre les ressources et les charges ainsi que l'obligation de rendre les résultats publics.

63. De préférence, des commissions mixtes de compétence générale ou sectorielle seront chargées de l'évaluation technique des ressources et des coûts, ce qui serait susceptible de faciliter la recherche d'une compréhension mutuelle. L'obligation de rendre les avis publics est censée œuvrer dans le même sens, même dans les cas où l'unanimité au sein de la commission n'est pas atteinte. En particulier, le recours aux services d'une commission mixte d'évaluation doit être retenu en cas où le processus pourrait mener à des modifications majeures du système préétabli.

#### *Paragraphe 4*

64. Cette disposition s'ajoute au droit d'association des collectivités locales prévu à l'article 10 de la Charte, en précisant que la loi nationale doit reconnaître le droit de celles-ci de se faire représenter par une association représentative dans les divers processus de participation des collectivités locales aux décisions les concernant. En premier lieu, ce

droit doit viser les processus de participation d'une pluralité de collectivités agissant ensemble.

#### Article 12

65. Les dispositions de cet article visent à préciser et à renforcer celles prévues à l'article 8 de la Charte, en évitant en principe toute forme de subordination politique des collectivités locales et des élus locaux. Le protocole maintient la distinction entre les compétences propres et les compétences déléguées. Telle que retenue ici, la notion «actes» comporte également les budgets des collectivités locales. Les mots «autres autorités indépendantes» concernent des autorités administratives indépendantes ou, en fonction de l'ordre juridique interne des Parties, toutes autres autorités étatiques équivalentes, exerçant leurs fonctions en toute indépendance, qui sont appelées à connaître, en vertu de la loi, d'une des questions couvertes par l'article 12.

#### Paragraphe 1

66. Le but principal des contrôles administratifs des autorités supérieures dans le domaine des compétences propres des collectivités locales doit être d'assurer la transparence de l'action locale envers les citoyens et le respect de la légalité.

67. Aucun contrôle impliquant un caractère de subordination hiérarchique des collectivités locales aux autorités supérieures ne sera donc admis. Par conséquent, le paragraphe 1 exclut tout contrôle administratif des autorités supérieures sur l'opportunité des actes. Dans la mesure où un pouvoir d'approbation est confié aux autorités supérieures, il ne comporte aucun pouvoir de modification des actes concernés.

68. Des contrôles administratifs a priori ne sont admis qu'en cas de déclaration de grave difficulté financière, en conformité avec la loi. En revanche, de tels contrôles exercés par un organe à caractère indépendant (tribunal, cour des comptes ou autres) ne sont pas exclus.

69. Sauf exception motivée par l'urgence, les contrôles sur les actes définitifs des collectivités locales ne portent en principe que sur la légalité. Leur annulation éventuelle doit être prononcée par un tribunal ou une autorité administrative indépendante.

#### Paragraphe 2

70. Le paragraphe 2 vise le renforcement des mécanismes de contrôle interne des collectivités locales dans les domaines financier et de gestion, en minimisant les effets des contrôles administratifs externes pour autant qu'ils puissent remettre en question l'opportunité des choix effectués par les élus locaux.

71. Les contrôles administratifs des autorités supérieures dans ces domaines doivent donc porter principalement sur l'efficacité des contrôles internes, afin de faciliter la transparence de l'action des collectivités locales et le contrôle politique des citoyens, et de permettre aux collectivités locales mêmes d'adopter des corrections en cas de défaillances dans le système de contrôle ou de déséquilibre financier.

72. Si la loi prévoit des contrôles externes sur la gestion financière elle-même, ceux-ci sont attribués seulement à des instances indépendantes (judiciaires ou administratives). En tout cas, les contrôles ne doivent pas porter atteinte au libre choix des collectivités locales dans le cadre de la loi.

#### Paragraphe 3

73. Les articles 7 et 8 de la Charte ne traitent pas des contrôles sur les organes des collectivités locales ou sur les élus. Les paragraphes 3 à 5 complètent donc la protection offerte par la Charte sur ces deux points très sensibles pour l'autonomie des collectivités locales et le principe du «libre exercice» du mandat des élus locaux. Ils tiennent compte du principe que le contrôle des organes des collectivités locales relève d'abord des électeurs et des assemblées locales.

74. Un organe d'une collectivité locale ne peut être dissout par une autorité supérieure qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire en cas d'impossibilité absolue de fonctionnement ou de violation grave ou répétée de la Constitution ou de la loi. En tout cas, il appartient à une autorité judiciaire ou une autorité administrative indépendante de constater au préalable que ces conditions sont satisfaites.

#### Paragraphe 4

75. En application de la liberté de l'exercice du mandat électoral prévu à l'article 7.1 de la Charte, ce paragraphe exclut toute forme de contrôle administratif sur l'action individuelle des élus locaux non motivée par l'éventualité d'une violation de la Constitution ou de la loi. L'obligation de respecter le principe de proportionnalité y est rendue explicite. Elle s'applique évidemment aussi par rapport à des sanctions éventuelles (voir le paragraphe 5).

#### Paragraphe 5

76. Des actes de suspension ou de destitution administratives d'un élu local en fonction de son comportement individuel dans l'exercice de ses fonctions ne peut avoir lieu qu'en cas de violation grave ou répétée de la Constitution ou de la loi lors de l'exercice de ses fonctions électives et punissable d'une peine d'emprisonnement, dûment constatée par une autorité judiciaire ou une autre autorité indépendante. Comme par rapport à la dissolution d'organes, il appartient à une autorité judiciaire ou une autorité administrative indépendante de constater au préalable que ces conditions sont satisfaites (voir le paragraphe 4).

77. Les dispositions du présent paragraphe ne portent pas atteinte à la faculté des Parties de maintenir leur législation éventuelle relative à la perte des droits civiques comme sanction pénale contre certains comportements illégaux particulièrement graves.

#### Paragraphe 6

78. Le paragraphe 6 reconnaît aux organes et élus concernés par une décision de dissolution, de suspension ou de destitution un droit de recours devant un tribunal. Ce droit supplée le droit de recours de la collectivité locale elle-même prévu à l'article 14 du protocole. La dissolution d'un organe ne peut évidemment pas être de nature à priver l'organe, ou bien (certains de) ses membres, du droit de saisir le tribunal.

*Article 13*

79. La Charte ne traite pas de la forme particulièrement grave de limitation de l'autonomie locale que constitue la «substitution» susceptible de résulter de contrôles administratifs des autorités supérieures (voir l'article 8 de la Charte et l'article 12 du présent protocole). Il convient donc de limiter l'emploi éventuel de tels pouvoirs au strict nécessaire.

*Paragraphe 1*

80. Toute décision de substitution doit être prise en fonction et selon les procédures prévues par la Constitution ou par la loi et ne peut avoir qu'une validité temporaire. Un tel pouvoir doit être limité à des cas spécifiques de défaut d'exercice des compétences des collectivités locales énumérés par la loi.

81. Chaque décision d'y recourir doit être prise en fonction d'une considération de la proportionnalité de la mesure, notamment à la lumière des intérêts contradictoires mentionnés dans le texte. La décision d'activer des pouvoirs de substitution reste sujette à une évaluation politique par rapport aux diverses solutions envisageables pour faire face au manque d'exercice des compétences concernées, y compris la possibilité de ne recourir qu'à une substitution partielle.

82. Toute décision d'entamer une procédure d'action en substitution est prise en fonction des diverses procédures prescrites par l'article 11 du présent protocole.

83. En aucun cas, l'existence d'un pouvoir de substitution n'autorise la mise en place de formes spécifiques additionnelles de contrôles externes visant la découverte de cas éventuels d'inertie de la part des collectivités locales. Le recours à des mesures de substitution doit donc être décidé en fonction des circonstances découvertes lors de contrôles génériques.

*Paragraphe 2*

84. Pour éviter que le pouvoir de substitution soit utilisé pour permettre à l'autorité supérieure de s'immiscer dans les choix réservés aux élus locaux, le protocole affirme le principe de l'impartialité personnelle des fonctionnaires exerçant les pouvoirs conférés par la décision de substitution. Compte tenu du fait de la responsabilité directe de l'autorité

supérieure pour leur exercice, exception peut en être faite quant aux pouvoirs délégués.

*Article 14*

85. Sauf disposition contraire, il appartient aux Etats de choisir les moyens par lesquels les normes et principes de droit international public auxquels ils sont liés, sont introduits dans leurs propres systèmes juridiques. L'expérience montre que la Charte n'est pas toujours susceptible d'être invoquée dans tous les systèmes juridictionnels, ce qui est incontestablement de nature à affaiblir la portée effective de l'autonomie locale.

86. L'article 14 du protocole introduit l'obligation de reconnaître un droit à un recours juridictionnel effectif contre toute violation alléguée des dispositions de la Charte et du protocole. En faisant cela, le texte s'inspire de l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui assure l'octroi d'un droit à un recours effectif devant une instance nationale même sans que l'introduction de la Convention elle-même dans le droit national n'ait été imposée, ainsi que de la formulation de l'article 11 de la Charte. Il appartiendra au tribunal compétent de décider dans quelle mesure les dispositions invoquées sont à qualifier de justiciables.

*Article 15*

87. L'article 15 précise que les dispositions contenues dans le protocole additionnel s'ajoutent à celles de la Charte. Par conséquent, elles n'enlèvent rien à la validité de ces dernières telles que proprement interprétées en fonction de la Charte elle-même. Voir aussi l'alinéa 5 du préambule du présent protocole.

*Articles 16 et 17*

88. Les dispositions contenues dans la partie II du protocole additionnel s'inspirent des «Clauses finales types pour les conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe», que le Comité des Ministres a approuvées à sa 315<sup>e</sup> réunion des Délégués tenue en février 1980.

1. Discussion et approbation par la Commission permanente de la Chambre des pouvoirs locaux le 20 novembre 2007 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 21 novembre 2007 (voir document CPL(14)8RECREV, projet de recommandation présenté par C. Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur).