

# CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

---

## **Recommandation 132 (2003)<sup>1</sup> sur la propriété municipale à la lumière des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale**

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

1. Vu,

*a.* l'article 2.1.*b* de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui dispose que le CPLRE a pour objectif de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale;

*b.* l'article 2.3 de la même résolution selon laquelle le CPLRE est chargé de veiller à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: la Charte);

*c.* le rapport sur la propriété municipale (CPL (10) 3, partie II);

2. Considérant que:

*a.* le rapport «Propriété municipale à la lumière des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale» est le premier appartenant à la catégorie des rapports à caractère politique et transversal ayant pour objectif précisément de veiller à l'application de la Charte dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

*b.* «la relation juridique de la propriété municipale avec la Charte ainsi que la faculté d'exercer le droit à la propriété municipale découlent principalement de la lecture et de l'interprétation de l'article 3 ("Concept de l'autonomie locale"), paragraphes 1 et 2, interprétés à la lumière du préambule, ainsi que par l'article 9 ("Les ressources financières des collectivités locales"), paragraphes 1 et 3, l'article 4 ("Portée de l'autonomie locale"), paragraphes 2, 4 et 6, l'article 8 ("Contrôle administratif des actes des collectivités locales"), paragraphes 2 et 3, l'article 10 ("Le droit d'association des collectivités locales"), paragraphes 1 et l'article 11 ("Protection légale de l'autonomie locale")»;

*c.* la Charte (tout comme la Convention européenne des Droits de l'Homme au regard de la Cour européenne des Droits de l'Homme) doit être conçue comme un instrument vivant, qui doit être interprétée à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui, tâche accomplie par le Congrès;

*d.* une interprétation systématique des articles 3 et 9, du préambule de la Charte et de son rapport explicatif aboutit

à la conclusion que l'autonomie locale, au sens voulu par ce traité international, concerne forcément la capacité des collectivités territoriales locales de disposer non seulement des ressources financières, mais également des ressources matérielles et que, par conséquent, la propriété municipale est conçue comme un élément substantiel et inhérent à l'autonomie locale;

*e.* les Constitutions des Etats membres et/ou leurs législations nationales doivent fournir aux collectivités locales les garanties suffisantes en matière de propriété municipale dans le cadre de l'exercice de leurs compétences;

3. Remerciant le Groupe d'experts indépendants sur la Charte auprès de la Commission institutionnelle pour son aide précieuse au cours de la préparation du rapport sur la propriété municipale;

4. Se félicitant du fait que dans tous les Etats (trente et un)<sup>2</sup>, à une seule exception, dont l'analyse de la législation a été soumise à l'examen du Congrès, les collectivités territoriales locales paraissent jouir formellement de la capacité juridique d'être titulaires du droit de propriété municipale;

5. Se félicitant d'un mouvement général, sauf quelques exceptions, dans les pays de l'Europe centrale et orientale, après 1990, vers la constitution de la propriété municipale et la reconnaissance aux collectivités locales du droit de disposer de la propriété;

6. Constatant:

*a.* que, en général, il existe deux systèmes de propriété municipale: les Etats qui connaissent une seule forme de propriété municipale et les Etats dans lesquels la propriété municipale est divisée en propriété publique (domaine public) et propriété privée (domaine privé);

*b.* en général, les formes de la propriété municipale sont les mêmes que les formes de la propriété de l'Etat, et qu'il existe donc une égalité de traitement juridique entre l'Etat et les collectivités territoriales locales de ce point de vue;

*c.* la nature du droit applicable est, à une seule exception près, la même pour la propriété des collectivités territoriales locales et pour la propriété de l'Etat;

*d.* les modalités d'acquisition et de mise en valeur des biens municipaux sont diversifiées;

*e.* en général, les collectivités territoriales locales peuvent constituer des sociétés commerciales et s'associer avec d'autres collectivités territoriales locales ou d'autres personnes, en transférant aux sociétés ou aux associations la propriété ou la gestion de certains biens municipaux;

*f.* dans certains Etats, les biens municipaux (ou une partie des biens municipaux) peuvent constituer des garanties réelles, être soumis à l'exécution forcée et/ou être aliénés;

*g.* en général, les collectivités territoriales locales disposent, le cas échéant, du droit de bénéficier d'expropriation, de réquisition ou/et d'un droit de préemption en leur faveur, pour des buts d'intérêt public,

ce droit étant exercé soit par la collectivité territoriale locale concernée (seule ou en collaboration avec une autre personne), soit par un autre sujet de droit;

*h.* dans certains Etats, la propriété municipale peut être expropriée et/ou réquisitionnée par l'Etat, pour des buts d'utilité publique, en général moyennant une indemnisation;

*i.* en général, les collectivités territoriales locales titulaires peuvent exercer pleinement leur droit de propriété municipale, lorsque ce droit est prévu, accompagnée de certaines exceptions;

*j.* les organes des collectivités territoriales locales qui exercent les prérogatives du titulaire du droit de propriété municipale sont l'organe représentatif et/ou l'exécutif, ce dernier agissant sous la responsabilité de l'organe représentatif;

*k.* les contrôles sur la propriété municipale prennent une forme de contrôle ordinaire sur les collectivités territoriales locales ou, dans certains cas, des formes spéciales de contrôle;

*l.* la publicité en matière de propriété municipale est régie soit selon des règles ordinaires concernant l'activité des autorités locales, soit selon des normes spécifiques;

*m.* dans la majorité des Etats, les juridictions compétentes en matière de propriété municipale sont les tribunaux civils (ordinaires), mais qu'il existe un certain nombre d'Etats où il y a un dualisme juridictionnel, impliquant les tribunaux administratifs et civils;

*n.* les redevances des biens municipaux constituent des ressources propres des collectivités territoriales locales, soit à caractère fiscal, soit à caractère non fiscal;

*o.* qu'il existe une grande variété de situations nationales concernant la taxation des biens municipaux;

*p.* que, dans certains Etats, le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales locales s'accompagne d'un transfert des biens;

*q.* dans les pays de l'Europe centrale et orientale, l'évolution vers la démocratie s'est accompagnée, en général, de la naissance, à côté de l'autonomie locale, d'une propriété municipale, soumise, dans la plupart des cas, à un processus ultérieur de privatisation,

7. Recommande à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de la mise en œuvre effective des principes de la Charte dans les domaines liés à la propriété municipale:

*a.* de reconnaître:

*i.* dans la Constitution et/ou dans la législation nationale, aux collectivités locales – cela n'est pas encore fait – le droit d'être titulaires de la propriété municipale en tant qu'élément de base de l'autonomie locale pour la réalisation des tâches d'intérêt public local;

*ii.* dans la législation nationale, aux collectivités locales – cela n'est pas encore fait – le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de s'associer avec d'autres collectivités territoriales locales pour la réalisation des tâches d'intérêt commun, et de transférer aux structures ainsi constituées la propriété ou la gestion d'une partie des biens municipaux sous contrôle démocratique;

*iii.* aux collectivités territoriales locales, le droit de disposer, dans le cadre de la loi, des possibilités d'acquisition de préférence ou d'utilisation des biens des tiers, d'une manière forcée (expropriation, réquisition, préemption, etc.), pour des buts légitimes et justifiés d'utilité publique et dans le respect des principes et procédures démocratiques tels que la possibilité de contester cette décision devant un tribunal compétent et moyennant une indemnisation juste et équitable;

*b.* de réserver de préférence, sans préjudice des formes de démocratie directe, les prérogatives du titulaire du droit de propriété municipale à l'organe représentatif de la collectivité locale et/ou à l'organe exécutif qui doit agir sous la responsabilité de l'assemblée locale;

*c.* de veiller à ce que:

*i.* normalement, les collectivités territoriales locales titulaires du droit de propriété municipale exercent pleinement ce droit, selon la loi, et à ce que les exceptions, si elles existent, soient prévues par la loi, poursuivent un but légitime, et soient nécessaires et conformes avec le principe de l'autonomie locale;

*ii.* la nature et la quantité des biens municipaux permettent aux collectivités territoriales locales d'accomplir leurs tâches dans l'intérêt public local;

*iii.* les collectivités territoriales locales disposent, dans le cadre de la loi, des possibilités d'acquisition et de mise en valeur des biens municipaux;

*iv.* les possibilités d'aliénation, de constitution des garanties réelles et d'exécution forcée sur les biens municipaux, là où elles sont reconnues par la loi, ne portent pas atteinte à l'existence générale de la propriété municipale et de l'autonomie locale;

*v.* l'expropriation des biens municipaux, si elle est permise par la loi, soit faite pour des buts d'utilité publique et en respectant les principes démocratiques, à savoir, entre autres, moyennant en principe une juste indemnisation;

*vi.* le contrôle administratif exercé sur la propriété municipale selon la loi ne concerne en principe que la légalité, et exceptionnellement l'opportunité, tout en respectant le critère de proportionnalité;

*vii.* dans le cadre des règles démocratiques et selon la loi, une transparence de gestion et une publicité réelle en matière de propriété municipale soient assurées;

*viii.* les collectivités territoriales locales disposent, selon la loi, du droit à un recours juridictionnel, accessible et utile, auprès d'un tribunal indépendant, impartial et établi par la loi, afin d'assurer la protection de la propriété municipale;

ix. en principe, les collectivités territoriales locales disposent de toutes les redevances des biens municipaux en tant que ressources propres;

x. la taxation des biens municipaux, là où elle existe, ne soit pas excessive et assure le respect de l'existence réelle de la propriété municipale et de l'autonomie locale;

xi. le transfert des nouvelles compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales locales s'accompagne, outre le transfert des ressources financières, dans la mesure du possible et selon la loi, d'un transfert des biens, au moins des biens affectés aux services publics transférés et nécessaires pour l'exercice des nouvelles compétences;

xii. l'Etat ne transfère pas aux collectivités locales des biens qui représenteraient plus des charges que

des ressources utiles et nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités locales et grèveraient inutilement leurs budgets.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 20 mai 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CPL (10) 3, projet de recommandation présenté par MM. T. Jirsa et W. Van Herwijnen, rapporteurs).

2. Albanie, Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine.