LE CONGRÈS
DES POUVOIRS LOCAUX
ET RÉGIONAUX

Recommandation 507 (2024)[1]
Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en France

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, en vertu duquel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 ;

e. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6.b relative à la qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;

f. aux Objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

g. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

h. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

i. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

j. à la précédente recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en France (Recommandation 384 (2016)) ;

k. à l'exposé des motifs de cette recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en France (CG 30(2016)06-final).

2. Le Congrès rappelle que :

a. la France a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 17 janvier 2007. La Charte est entrée en vigueur le 1er mai 2007 ;

b. la France a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 1er septembre 2020. Il est entré en vigueur le 1er janvier 2021 ;

c. la France a formulé une réserve concernant l'article 7, paragraphe 2, et une déclaration interprétative concernant l'article 3, paragraphe 2, de la Charte ;

d. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (« commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en France à la lumière de la Charte. Elle a chargé Bryony Rudkin, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP), et Matija Kovac, Serbie (R, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte en France. La délégation a bénéficié de l'assistance de M. Angel Moreno Molina, président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte de l'autonomie locale, et du secrétariat du Congrès ;

e. les deux parties de la visite de suivi ont eu lieu du 7 au 9 mars 2023 et du 5 au 7 septembre 2023. La délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux de gouvernance. Le programme détaillé des deux parties de la visite de suivi figure en annexe à l'exposé des motifs ;

f. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de ces réunions.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. la réforme de décentralisation annoncée par le Premier ministre devant le Sénat le 31 janvier 2024 ;

b. les municipalités bénéficient d'une clause générale de compétence ;

c. en 2020, la France a ratifié le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires d'une autorité locale et est maintenant l'un des rares pays européens à avoir signé et ratifié toutes les conventions et protocoles du Conseil de l'Europe relatifs à la démocratie locale et régionale ;

d. la Charte est fréquemment invoquée dans les procédures judiciaires opposant l'État aux municipalités/régions et est largement citée dans plusieurs décisions du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ;

1. Discussion et adoption par le Congrès lors de la 46e Session le 27 mars 2024 (voir le document CG(2024)46-16, exposé des motifs), rapporteure : Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP).

e. depuis 2019, Paris a le statut particulier d'autorité locale, appelée Ville de Paris.

4. Le Congrès attire l'attention des autorités nationales sur les points suivants :

a. la décentralisation n'est pas encore aboutie, comme l'indique le bilan établi par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2023 intitulé « La décentralisation 40 ans après » ;

b. la répartition confuse des compétences entre l'État et les trois niveaux territoriaux dilue la responsabilité politique, affaiblit l'identification des citoyens aux entités territoriales et décourage les citoyens de s'engager davantage dans la politique locale et de participer aux élections infranationales ;

c. des réglementations trop souvent détaillées et restrictives encadrent l'exercice des compétences déléguées ce qui réduit toute latitude des autorités locales dans l'exercice de leurs compétences déléguées et leur adaptation aux conditions locales ;

d. une diminution progressive de la fiscalité locale, sur laquelle les collectivités territoriales ont le pouvoir de taux, ainsi que sa substitution par des transferts et des subventions de l'État, entraîne une centralisation excessive du financement des collectivités territoriales et en conséquence entrave la mise en œuvre du principe d'autonomie financière locale au sens de la Charte ;

e. en pratique, les ressources financières transférées par l'État aux collectivités territoriales ne semblent pas toujours être proportionnées aux coûts réels liés à la prestation de services locaux/régionaux de qualité ;

f. un recours croissant à l'utilisation de subventions aux collectivités territoriales, reposant sur le financement contractuel, communément appelé «contrats de Cahors», conduit les collectivités locales à jouer un rôle accru en tant que gestionnaires des priorités établies par l'État, réduisant ainsi leur autonomie locale ;

g. les mécanismes de consultation avec les principales associations nationales des collectivités territoriales sont davantage utilisés comme des canaux d'information sur des initiatives, des plans et des réglementations de l'État, plutôt que comme de véritables cadres de discussion et de négociation avec les collectivités territoriales ;

h. les maires et les élus locaux font de plus en plus face à des menaces et des pressions, parfois même à des agressions, de la part de la société dans son ensemble, souvent via les réseaux sociaux, ce qui compromet leur capacité à exercer des mandats locaux et mine les fondements de la gouvernance démocratique locale.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités françaises :

a. à poursuivre la décentralisation récemment annoncée dans le pays, approfondissant les principes de l'autonomie locale et régionale ainsi que de la libre administration tout en ancrant plus explicitement le principe de subsidiarité dans la législation ;

b. à clarifier et à simplifier le système actuel de répartition des compétences entre l'État et les autorités territoriales, et entre les trois niveaux d'autorités territoriales, en se fondant sur les principes d'exclusivité et de subsidiarité ;

c. à éviter la surréglementation dans la délégation des compétences aux collectivités territoriales afin de leur permettre davantage de liberté pour adapter l›exercice de ces compétences aux conditions locales ;

d. à accroître le pouvoir décisionnel des collectivités territoriales concernant les impôts locaux et leurs taux, afin que l'autonomie fiscale devienne un principe effectif, permettant ainsi à ces collectivités de bénéficier d'une plus grande autonomie financière ;

e. à réviser périodiquement les coûts liés aux compétences transférées aux collectivités territoriales afin de garantir que les montants des transferts de l'État couvrent le coût réel de la prestation des services locaux, avec une norme de qualité satisfaisante ;

f. à réduire progressivement l'importance du financement contractuel des autorités locales et régionales et des contrats de Cahors, augmentant ainsi la liberté de décision des collectivités territoriales dans l'utilisation des transferts d'investissements reçus de l'État ;

g. à mettre en œuvre de véritables mécanismes de consultation avec les associations représentatives des collectivités territoriales dans un authentique esprit de dialogue et de partenariat, sur toutes les questions les concernant, y compris sur les finances publiques, de sorte que les collectivités territoriales soient traitées comme de véritables instruments de cogouvernance ;

h. à mettre en place un dispositif renforçant l'action juridique et allongeant les délais de prescription afin de mieux protéger pénalement les maires qui font l'objet d'attaques et d'agressions de la part des citoyens dans l'exercice de leurs fonctions publiques (éventuellement, envisager l'introduction d'un type spécifique d'infraction pour ces actions).

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la France, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex
http://www.coe.int/congress

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Tél.: + 33 (0) 3 88 41 21 10
Fax: + 33 (0) 3 88 41 27 51/+ 33 (0) 3 88 41 37 47