

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

21^{ème} SESSION
CPL(21)5
28 septembre 2011

Réserves et déclarations relatives à la Charte européenne de l'autonomie locale

Commission de la gouvernance
Rapporteur : Michael COHEN, Malte (L, SOC)¹

Projet de résolution	2
Projet de recommandation	3
Exposé des motifs	4

Résumé

La Charte européenne de l'autonomie locale reste l'instrument juridique européen le plus important qui garantit et développe la démocratie locale et régionale.

Le Congrès s'est engagé à renforcer l'impact de la Charte. Il prévoit d'examiner régulièrement les réserves et les déclarations relatives à ce traité et d'encourager les États membres à faire de même, en vue d'étendre autant que possible son application formelle dans les États membres.

Le Congrès abordera cette question dans toutes ses activités de suivi et invite les associations de pouvoirs locaux et régionaux à participer à ce processus d'examen.

Le Comité des Ministres est invité à examiner la possibilité de préparer des rapports sur les dispositions non acceptées de la Charte.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen – Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RESOLUTION²

[\[voir Résolution 330 \(2011\) adoptée le 20 octobre 2011\]](#)

1. Le Congrès est convaincu de la nécessité d'étendre l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « Charte ») dans les Etats membres en vue de renforcer les systèmes d'autonomie locale dans l'intérêt du citoyen.
2. Un certain nombre d'États membres, quand ils ont ratifié la Charte, ont limité la portée de son application sous la forme de réserves ou de déclarations. 'L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat' (Convention de Vienne sur le droit des traités).
3. Le Congrès estime que les réserves et les déclarations méritent d'être réexaminées régulièrement afin de déterminer si elles sont encore pertinentes ou nécessaires. Les activités de suivi récemment entreprises par le Congrès ont révélé que les évolutions qui ont eu lieu dans certains pays depuis la ratification ont rendu inutiles les réserves émises lors de la ratification de la Charte.
4. Le Congrès note que 24 Etats membres ont accepté la Charte dans son intégralité, tandis que 21 pays ont limité leur engagement sous la forme de réserves.
5. L'exercice de passage en revue des conventions, mené en 2011 par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe afin de renforcer les traités de l'Organisation, a aussi porté sur cette question et encourage les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe à réexaminer la question des réserves.
6. Le Congrès s'engage par conséquent :
 - a. à conduire un examen périodique, par pays et par article, des réserves et des déclarations relatives à la Charte, en coopération avec les Etats membres et les associations de pouvoirs locaux, en vue d'encourager les Etats membres à étendre le nombre d'articles par lesquels ils considèrent être liés et à lever les réserves qui ne sont plus nécessaires ;
 - b. à traiter systématiquement cette question lors de ses visites de suivi de la Charte dans les pays et à poursuivre son dialogue politique avec les Etats membres afin de les encourager à suivre la tendance européenne vers la subsidiarité en vue de la mise en œuvre de la Charte dans son intégralité.
7. Le Congrès invite les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres qui ont formulé des réserves et des déclarations à la Charte à participer au processus d'examen et à lui notifier les cas où l'application de la Charte pourrait être étendue.

² Avant-projets de résolution et de recommandation approuvés par la Commission de la gouvernance le 26 septembre 2011.

Membres de la Commission :

B.-M. Lövgren (1^{ère} Vice-Présidente), *V. Rogov* (3^{ème} Vice-Président), *D. Barisic*, *N. Berlu* (*remplaçante* : *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *W. Borsus*, *M. Chernishev* (*remplaçant* : *V. Novikov*), *M. Cohen*, *B. Degani*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *G. Gerega*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *L. Iliescu*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (*remplaçante* : *S. Tunali*), *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *E. Yeritzyan* (*remplaçant*), *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roper*, *Mancera*, *M. Sabban*, *C.-L. Schroeter*, *A. Sokolov* (*remplaçant*), *N. Stepanovs*, *D. Suica*, *S. Tobreluts*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*.

NB: Les noms des membres ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : T. Lisney et N. Howson.

PROJET DE RECOMMANDATION³

[\[voir Recommandation 314 \(2011\) adoptée le 20 octobre 2011\]](#)

1. Le Congrès, convaincu que la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « Charte ») est un instrument juridique international unique pour le renforcement de la démocratie au niveau local, engagé à aider les Etats membres à mieux utiliser la Charte et déterminé à intensifier ses propres efforts pour renforcer sa mise en œuvre, a entrepris son premier examen des réserves et des déclarations à la Charte faites par les Etats Parties.

2. Le Congrès estime que de nombreux Etats membres ont considérablement amélioré leur système d'autonomie locale depuis la ratification de la Charte et que, de ce fait, les réserves formulées lors de la ratification peuvent ne plus être nécessaires.

3. Le Congrès prend note et se félicite de la tendance, dans les traités récents du Conseil de l'Europe, à exclure la possibilité de formuler des réserves lors de la ratification.

4. Le Congrès salue et soutient également l'exercice de passage en revue des conventions mené en 2011 par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe afin de renforcer les traités de l'Organisation et de recenser ceux qui sont les plus importants du point de vue de ses travaux.

5. Le Congrès demande par conséquent au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres ayant émis des réserves :

a. en vertu de l'article 12 de la Charte⁴ de réexaminer ces déclarations afin d'étendre le nombre d'articles par lesquels ils considèrent être liés ;

b. en vertu de l'article 13 de la Charte⁵ de réexaminer ces restrictions afin d'étendre l'application de la Charte ;

c. en vertu de l'article 16⁶ de la Charte et d'autres déclarations qui limitent le champ d'application de la Charte d'examiner ces restrictions afin de voir si elles sont encore nécessaires.

6. Le Congrès demande au Comité des Ministres :

a. d'envisager de préparer des rapports réguliers sur les dispositions non acceptées de la Charte ;

b. de poursuivre ses efforts visant à limiter au strict minimum le recours aux réserves et aux déclarations dans ses traités.

³ Voir note de bas de page 2.

⁴ Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, France, Géorgie, Grèce, Lettonie, Liechtenstein, Monténégro, Pays-Bas, Roumanie, Serbie, Espagne, Suisse et Turquie.

⁵ Belgique, Allemagne, Danemark, France, Irlande, Pays-Bas, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

⁶ Azerbaïdjan, Danemark, Géorgie et les Pays-Bas.

EXPOSE DES MOTIFS⁷

I.	Notion de réserve	4
II.	Etat actuel des réserves à la Charte	4
III.	Réserves par Etat	5
IV.	Réserves par disposition de la Charte	6
V.	Déclarations sur les catégories de collectivités auxquelles la Charte s'applique	8
VI.	Déclarations relatives aux territoires auxquels la Charte s'applique	10
VII.	Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales	10
VIII.	Situation des réserves par rapport au contenu de la Charte	11
IX.	Les réserves dans la perspective d'une révision de la Charte	11
X.	Conclusion	12
	Annexe 1 : Réserves par Etat membre	14
	Annexe 2 : Réserves par rapport aux dispositions de la Charte	17

I. Notion de réserve

1. Il ne s'agit pas dans la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « Charte »), à proprement parler, de « réserves » au sens strict du terme. L'article 12 de la Charte permet aux Parties de choisir les dispositions par lesquelles elles s'engagent « à se considérer comme liées », avec un minimum de vingt paragraphes sur les 30 que comptent les articles 2 à 11 de la Charte.

2. En ce sens, on peut parler de « réserve » pour les paragraphes de la Charte qu'un pays n'a pas retenus dans son instrument de ratification.

3. Outre ces « réserves » relatives aux dispositions de la Charte, on peut considérer deux autres catégories de « réserves » :

- les éventuelles limitations concernant les catégories de collectivités locales auxquelles le pays veut que les dispositions de la Charte s'appliquent (article 13) ;
- les éventuelles limitations concernant les territoires auxquels la Charte s'appliquera (article 16).

4. Le présent rapport traitera principalement des réserves de la première catégorie (relatives aux dispositions de la Charte), mais les deux autres catégories seront aussi évoquées.

II. Etat actuel des réserves à la Charte

5. Sur les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, 45 ont signé et ratifié la Charte (le dernier en date est Andorre, où la Charte est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011).

6. Sur ces 45 Etats, 24 ont ratifié la Charte dans son intégralité, c'est-à-dire sans aucune réserve, tandis que vingt autres ont limité son application au moyen de réserves.

7. Le nombre total des réserves formulées est de 83 (ou 86 si l'on inclut certaines déclarations interprétatives des dispositions de la Charte). En d'autres termes, il y a 83 cas où tel ou tel paragraphe de la Charte ne s'applique pas dans un pays ayant signé et ratifié la Charte.

8. Ce nombre est extrêmement faible, si on le compare au total des réserves qui pourraient être formulées : les 45 Etats pouvant formuler un maximum de dix réserves (la différence entre les 30 paragraphes des articles 2 à 11 et les vingt paragraphes obligatoires), le nombre total des réserves

⁷ Le Congrès souhaite remercier le Professeur Francesco Merloni, Président du Groupe d'Experts Indépendants, pour sa contribution à l'exposé des motifs.

formulées aurait pu être de 450. Les 82 réserves effectivement formulées ne représentant que 18,2 % de ce total potentiel de 450.

9. Le nombre des réserves paraît plus faible encore si on le compare cette fois au nombre total des paragraphes des articles 2 à 11 (30) multiplié par le nombre des Etats parties (45) : les 83 réserves représentent 6,1 % de ce nouveau total de 1350.

10. En conséquence, on peut affirmer que le taux d'acceptation des dispositions de la Charte est très élevé : 93,9 % des paragraphes de la Charte ont été acceptés.

11. Il est à souligner que le total de 83 réserves correspond à la situation actuelle, telle qu'elle résulte d'une série de déclarations ultérieures d'acceptation des dispositions de la Charte (ou, si l'on veut, de retrait des réserves formulées). En effet, seuls trois Etats ont fait de telles déclarations : la Croatie, qui a retiré 10 réserves ; Malte (4 réserves) ; Slovaquie (10 réserves). Le total initial des réserves formulées dans les instruments de ratification était de 106.

III. Réserves par Etat

12. Une première approche consiste à examiner les réserves formulées par chaque Etat. On peut ainsi étudier l'attitude de chaque pays vis-à-vis de la Charte et voir si certaines tendances spécifiques apparaissent.

13. L'annexe 1 illustre la situation des réserves par pays, en indiquant les dispositions concernées. Les données utilisées pour ce tableau proviennent du rapport de 1998 sur « L'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique des Etats l'ayant ratifiée et la protection légale de l'autonomie locale » et du rapport sur « la réception de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique des Etats l'ayant ratifiée et sur la protection juridictionnelle de l'autonomie locale »⁸ de 2011 et de la Liste des déclarations formulées au titre du traité n° 122 (sur le site du Conseil de l'Europe).

14. Le rapport de 1998 notait que sur le total des 21 Etats considérés, onze avaient accepté la Charte dans son intégralité, et dix avaient formulé des réserves.

15. Sur les 24 pays qui ont signé et ratifié la Charte au cours des treize années qui ont suivi (1998-2011), treize l'ont acceptée intégralement tandis que onze Etats ont formulé des réserves.

16. Le rapport entre les pays « réservants » et « non réservants » reste cependant inchangé, avec une légère prédominance des premiers.

17. Comme l'a déjà souligné le rapport 2011 sur la réception de la Charte, « pour ce qui concerne le rapport entre les pays ayant posé des réserves et ceux qui ne l'ont pas fait, on ne doit pas nécessairement considérer plus positivement les pays qui ne formulent aucune réserve par rapport aux autres, ni estimer que ces pays démontreraient une meilleure acceptation de la Charte. Le jugement doit être plus nuancé. D'un côté, l'absence de réserves peut signifier une sous-estimation de la Charte et des obligations internationales qui en dérivent : le pays se déclare formellement d'accord avec les principes de la Charte, mais n'a pas pleinement évalué les conséquences juridiques de la ratification. De l'autre, l'absence de réserves peut reposer sur le sentiment d'une pleine conformité de la législation interne du pays avec la Charte, malgré de possibles conflits avec ce texte dans la réalité. En revanche, pour certains pays ayant posé des réserves, l'expression de réserves, au lieu de signifier un problème d'acceptation des principes de la Charte, peut marquer une attitude très positive. La Charte est « prise au sérieux » : le pays ratifiant, surtout dans le cas de pleine réception (c'est-à-dire que la Charte devient source de droit interne, directement applicable) identifie des dispositions de la Charte pour lesquelles il n'accepte pas de modifier sa propre législation et pour lesquelles il y a un risque de conflit entre la loi interne et la Charte ».

18. Si l'on rapporte les 83 réserves aux vingt pays qui les ont formulées, on arrive à un taux moyen de 4 réserves par pays (sur les 30 paragraphes concernés). Et si l'on rapporte ces 83 réserves aux 45 Etats qui ont signé et ratifié la Charte, le taux moyen n'est plus que de 1,8 réserve par pays, de sorte qu'environ deux dispositions en moyenne (sur 30) font l'objet d'une réserve.

⁸ CG/GOV(20)2rev.

19. Les pays qui ont formulé le plus grand nombre de réserves sont la Turquie (avec 9 réserves), le Liechtenstein (8), la Géorgie, la République tchèque, la Serbie et la Suisse (6). Ces six pays totalisent à eux seuls la moitié des réserves formulées (41 sur 82).

20. Pour certains pays, il conviendrait de préciser les raisons qui ont motivé les réserves, afin de distinguer les réserves permanentes et provisoires. Les missions de suivi sont d'une grande utilité à cet égard, tant pour comprendre la situation actuelle que pour recommander aux pays de revenir sur les réserves formulées (la situation générale du pays a souvent profondément changé depuis le moment où les réserves ont été formulées).

21. D'autres pays, qui n'ont formulé qu'une seule réserve, devraient être considérés comme des Etats « non réservants » plutôt que « réservants ». Ces pays sont la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la Lettonie, Malte et la Roumanie⁹. Ce choix serait justifié eu égard à l'importance relative de la réserve formulée : dans trois cas (Bulgarie, Chypre et Roumanie), la réserve concerne l'article 7, paragraphe 2, de la Charte (voir paragraphe 30) et peut être considérée comme relativement importante ; dans un cas (Espagne), il s'agit moins d'une réserve que d'une déclaration sur les collectivités locales auxquelles s'applique l'article 2, paragraphe 3 ; à Malte la dernière réserve concerne l'article 9, paragraphe 3 (droit des collectivités locales de lever des impôts) ; dans le dernier cas (Lettonie), il s'agit aussi d'une réserve relativement importante, portant sur l'article 9, paragraphe 8 (relatif à l'accès aux marchés nationaux des capitaux).

IV. Réserves par disposition de la Charte

22. Une deuxième approche utile consiste à examiner les réserves sous l'angle des dispositions de la Charte sur lesquelles elles portent. Elle peut permettre une appréciation plus qualitative du phénomène des réserves, en lien avec le contenu des paragraphes concernés.

23. L'annexe 2 illustre la situation des réserves par disposition de la Charte. Il permet d'identifier les dispositions de la Charte pour lesquelles le plus grand nombre de réserves ont été formulées.

24. On observe des situations extrêmement diverses selon les dispositions : ainsi, 14 réserves ont été formulées concernant l'article 7, paragraphe 2 ; 7 réserves l'ont été concernant l'article 6, paragraphe 2 ; tandis qu'un bon nombre de disposition ne font l'objet d'aucune réserve (article 2 ; article 3, paragraphe 1 ; article 4, paragraphe 1 ; article 7, paragraphe 1 ; article 8, paragraphe 1 ; article 9, paragraphe 1 ; article 10, paragraphe 1).

25. Nous examinerons plus en détail les dispositions faisant l'objet du plus grand nombre de réserves :

- article 7, paragraphe 2 (14 réserves) : cette disposition de la Charte prévoit que le statut des élus locaux « doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante ». On comprend aisément pourquoi cette disposition a pu être perçue comme entraînant des obligations financières trop strictes. Bien qu'elle ne figure pas parmi les dispositions ayant un caractère d'applicabilité directe, les pays concernés ont préféré conserver une plus grande latitude quant à la réglementation des droits économiques des élus locaux. Il semble s'agir d'une situation typiquement transitoire : la réserve n'a plus lieu d'être une fois adopté un régime de compensation des frais des élus locaux.

- article 6, paragraphe 2 (7 réserves) : « Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière ». Là aussi, la motivation fondamentale de la réserve semble résider dans le souci de ne pas s'engager trop sur le plan financier. Comme dans le cas précédent, une réserve est formulée bien qu'il s'agisse uniquement d'une disposition de principe, qui n'est pas directement applicable. Les Etats craignent de devoir établir des régimes minimaux de rémunération du personnel des collectivités

⁹ Si l'on ajoutait ces six pays aux 24 qui sont strictement « non réservants », le total des Etat n'ayant formulé aucune réserve serait de 30 sur 45 (soit les 2/3 du total).

locales. Il semble là encore s'agir d'une situation typiquement transitoire, la réserve n'ayant plus lieu d'être lorsqu'un régime de rémunération du personnel a été adopté.

- article 8, paragraphe 2 (6 réserves) : « Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales ». La réserve paraît plus difficilement compréhensible dans le cas de cette disposition. Même si on la considère comme directement applicable, cette disposition laisse cependant une grande latitude qui autorise les Etats parties à maintenir un système de compétences déléguées pour lequel le contrôle peut porter sur l'opportunité des actes administratifs d'une collectivité locale. Comme le montrent les missions de suivi, le problème ne tient pas au contrôle d'opportunité (lequel est normal pour les compétences restées sous la tutelle de l'autorité qui les délègue et finance leur exercice), mais à l'étendue des compétences déléguées par rapport aux compétences propres, c'est-à-dire au respect du principe de l'article 4, paragraphe 4 (« Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières »). Ce principe, incidemment, n'a fait l'objet d'une réserve que d'un seul pays (la Suisse).

- article 9, paragraphe 6 (5 réserves) : « Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». Cette disposition de principe n'impose pas de modalités spécifiques pour la consultation sur les questions financières. Il s'agit d'une application du principe général énoncé à l'article 4, paragraphe 6, particulièrement importante du fait de l'importance cruciale des ressources financières pour la tutelle de l'autonomie locale : la disposition laisse aux Etats toute latitude pour déterminer la « manière appropriée » dont la consultation doit être organisée.

- article 10, paragraphe 3 (5 réserves) : « Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats ». Là encore, cette disposition directement applicable n'impose aucune forme de coopération transfrontalière, mais laisse à la législation des Etats la possibilité d'en fixer les limites. Pourtant, plusieurs pays ayant d'importants problèmes de frontière avec leurs voisins (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Liechtenstein et Turquie) ont jugé nécessaire de formuler une réserve concernant ce paragraphe.

- article 10, paragraphe 2 (4 réserves) : « Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat ». Cette fois, la disposition, elle aussi directement applicable, est explicite : chaque pays doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à des associations, aussi bien nationales qu'internationales. Il s'agit d'un aspect décisif de la tutelle de l'autonomie locale, largement partagé par une très large majorité des Etats. Néanmoins, là encore, des pays ayant des problèmes de coopération avec leurs voisins (Géorgie, Grèce, Liechtenstein et Turquie) ont jugé nécessaire de formuler la réserve.

26. La distinction entre les diverses dispositions de la Charte du point de vue de leur nature juridique (ou de leur contenu) reste largement controversée.

27. Lors de la rédaction du rapport sur « La réception de la Charte », d'importantes divergences d'interprétation ont pu être observées concernant la nature des dispositions de la Charte.

28. Dans la partie du questionnaire portant sur ce point, la plupart des experts ont répondu que dans leur propre pays il n'y avait aucune distinction (Allemagne, Arménie, Bulgarie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Russie, Serbie, Slovénie, Ukraine). Certains de ces experts ont indiqué que l'absence de distinction découlait du fait que toutes les dispositions de la Charte étaient considérées comme « programmatoires » (Espagne, Pologne, République tchèque) ou, au contraire, que toutes étaient considérées comme directement applicables (Croatie). Pour un plus petit nombre de pays, il existe une différence réelle, du fait de l'entrée en vigueur immédiate des dispositions considérées comme directement applicables (Belgique, France et Suisse).

29. Le Congrès, dans sa Recommandation 39 (1998), a identifié certaines dispositions de la Charte comme ayant la nature de normes « *directement applicables* » (article 3, paragraphe 2, article 4, paragraphes 5 et 6 ; article 5 ; article 7, paragraphes 1 et 3 ; article 8 ; article 10 ; article 11). D'autres

dispositions ont été identifiées comme étant exécutoires en conséquence de l'interprétation de la Charte lors des visites de suivi (principalement dans les recommandations adoptées).

30. Dans l'annexe 2, on s'est limité à appliquer la distinction officielle opérée dans la Recommandation 39 (1998) : 13 dispositions sur 30 sont à considérer comme directement applicables.

31. Les réserves se répartissent de manière relativement uniforme entre les deux catégories de dispositions : 31 réserves portent sur les 13 dispositions directement applicables et 52 réserves, sur les 17 paragraphes ayant le caractère de dispositions de principe.

32. La nature des dispositions ne paraît donc pas déterminante pour expliquer les réserves formulées : certaines dispositions de principe font l'objet de nombreuses réserves (par exemple l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7, paragraphe 2), tandis que certaines dispositions directement applicables sont largement acceptées.

33. L'article 12, tout en permettant aux Etats de formuler des réserves, vise à limiter ce droit en imposant qu'au moins dix des vingt paragraphes par lesquels chaque Etat s'engage à se considérer comme lié soient choisis dans une liste de quatorze articles ou paragraphes. L'article 12 distingue ainsi ces quatorze dispositions comme étant plus importantes que les autres, ou constituant en quelque sorte le « cœur » de la Charte.

34. Si l'on considère le nombre de réserves formulées concernant les 14 dispositions fondamentales, on observe que l'adoption de cette liste de préférence a eu une certaine utilité, mais que la réussite n'est cependant pas totale.

35. Sur les quatorze dispositions, six n'ont en effet fait l'objet d'aucune réserve (article 2 ; article 3, paragraphe 1 ; article 4, paragraphe 1 ; article 7, paragraphe 1 ; article 9, paragraphe 1 ; article 10, paragraphe 1). En revanche, un nombre important de réserves (6) ont été formulées concernant une des dispositions de la liste (article 8, paragraphe 2). Pour les sept autres dispositions, entre une et trois réserves ont été formulées.

V. Déclarations sur les catégories de collectivités auxquelles la Charte s'applique

36. Ces déclarations sont liées à l'application de l'article 13 de la Charte. Le principe fondamental, énoncé dans la première phrase de l'article, est d'inclure toutes les catégories de collectivités territoriales dans la protection offerte par la Charte. Cela permet, par exemple, d'étendre le champ d'application de la Charte aux institutions de niveau régional.

37. Toutefois, les institutions régionales peuvent avoir des statuts juridiques très divers (certaines régions par exemple n'ont pas de personnalité juridique autonome ni d'organes élus démocratiquement), et ce même article permet par conséquent aux Etats d'exclure certaines catégories de l'application de la Charte. On verra ci-après que les Etats usent de cette possibilité de limitation non seulement pour exclure le niveau régional de l'application de la Charte, mais aussi pour mieux préciser les catégories que l'Etat considère comme des véritables collectivités locales.

38. Le principe de l'élection directe des organes politiques est une autre motivation importante pour formuler des réserves concernant l'application de la Charte à certaines catégories de collectivités locales. Ce principe connaît des exceptions dans plusieurs pays, par exemple pour les formes de coopération intercommunale, qui pour la plupart ont des organes politiques élus indirectement.

39. Onze pays au total ont usé de la possibilité de faire une déclaration au titre de l'article 13 (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Irlande, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, Suède et Suisse).

40. Les déclarations faites lors de la ratification de la Charte ont un double contenu. Elles précisent : a) les catégories de collectivités locales exclues de l'application de la Charte dans son intégralité ; b) les catégories de collectivités locales exclues de l'application de dispositions spécifiques de la Charte.

41. Les finalités des déclarations étant très diverses, on n'en établira pas d'autres catégories. On se bornera à une brève évaluation, pays par pays.

42. La déclaration de l'Allemagne doit être considérée à la lumière de la très grande diversité des formes de coopération intercommunale selon les *länder*. Le critère adopté est le suivant : puisque le niveau de base – les *Gemeinden* – existe dans tous les *länder*, l'application de la Charte à ces collectivités n'est pas contestée. Pour le niveau supérieur, constitué d'un grand nombre de collectivités de coopération intercommunale, le critère est de limiter l'application de la Charte aux formes de coopération à caractère général : assurément les *Kreise* (partout) et les *Verbandsgemeinden* (dans le land de Rhénanie-Palatinat). Le critère adopté, par conséquent, consiste à exclure les formes de coopération à caractère spécifique ou sectoriel. Ce critère est cependant controversé, car il ne permet pas de régler le cas des formes de coopération générales qui ne sont pas indiquées dans la déclaration (les diverses formes de *Gesamtgemeinden* prévues par les législations des *länder*).

43. La Belgique a limité le champ d'application de la Charte aux provinces et aux communes et elle a exclu expressément les Centres publics d'Aide sociale sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, une exclusion plus importante, et implicite, concerne les institutions de niveau supérieur, c'est-à-dire les Régions et les Communautés linguistiques.

44. Le Danemark limite l'application de la Charte aux municipalités ; sont exclues de son application les 5 « régions » qui ont été créées lorsque les 13 provinces (*ämter*) ont été supprimées.

45. La France, dans sa déclaration, inclut expressément « les collectivités territoriales qui figurent aux articles 72, 73, 74 et au titre XIII de la Constitution ou qui sont créées sur leur fondement ». L'article 72 de la Constitution française reconnaît en tant que collectivités territoriales « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ». La déclaration, faite à l'occasion de la récente ratification de la Charte (2007), n'a pas pour but d'exclure les régions, mais vise au contraire à limiter l'application de la Charte aux véritables collectivités territoriales. « Les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne constituent pas des collectivités territoriales, sont exclus de son champ d'application ».

46. Par sa déclaration au titre de l'article 13 de la Charte, l'Irlande « entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : les conseils de comtés, les conseils municipaux et conseils des districts ». La déclaration semble donc avoir pour but principal d'exclure de l'application de la Charte les « autorités régionales » qui n'ont pas d'organes démocratiquement élus et restent soumises à un important contrôle de la part de l'Etat central.

47. Le Royaume des Pays-Bas déclare, conformément à l'article 13, qu'il « entend limiter la portée de la Charte aux provinces et aux municipalités ». Il s'agit d'une déclaration purement réognitive, compte tenu de l'absence d'un niveau régional.

48. Le Royaume-Uni a fait une double déclaration :

1. « Conformément à l'article 13, le Royaume-Uni entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : Angleterre : conseils des comtés, conseils des districts, conseils municipaux de Londres, Conseil des Iles Sorlingues ; Pays de Galles : tous les conseils constitués selon l'article 2 de la Loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994 ; Ecosse : tous les conseils constitués selon l'article 2 de la Loi d'administration locale (Ecosse) 1994 ».

2. « Le Royaume-Uni entend que le terme « collectivité locale » dans la Charte n'inclut pas les organes locaux et régionaux tels que les autorités de police qui, en raison de leurs fonctions spéciales pour lesquelles ils sont responsables, sont composés de membres élus et nommés ».

49. La première déclaration a principalement une valeur de réognition. La deuxième suit le critère de l'exclusion de toutes les autorités locales qui n'ont pas un caractère général.

50. La Suède entend limiter le champ d'application de la Charte aux collectivités locales ou régionales : communes (*Kommuner*) et conseils de comtés (*Landstingskommuner*).

51. En Suisse, la Charte s'applique aux communes politiques (« *Einwohnergemeinden* »/ « *comuni politici* »). La déclaration exclut donc implicitement les cantons, qui sont non seulement un niveau d'administration supérieur, mais les éléments constitutifs de la Confédération helvétique.

52. L'Espagne ne se considère pas liée par l'article 3, paragraphe 2, de la Charte au sens où le système d'élection directe prévu par cette disposition devrait être mis en œuvre dans la totalité des collectivités locales relevant du champ d'application de la Charte. La déclaration traduit la volonté de l'Espagne de ne pas étendre le principe de l'élection directe aux niveaux supracommunaux, à partir des *Diputaciones* (Provinces) et des îles.

53. La déclaration de l'Allemagne est la suivante : « 1. dans le land de Rhénanie-Palatinat, l'article 9, paragraphe 3, ne s'applique pas aux *Verbandsgemeinden* et aux *Kreise* ; 2. dans les autres länders, l'article 9, paragraphe 3, ne s'applique pas aux *Kreise* ». Cette déclaration vise à limiter l'application du principe de l'autonomie des ressources financières (fondée sur les impôts locaux). Elle prend en considération le fait que la plupart des formes de coopération intercommunale ont un mode de financement indirect (transferts des communes concernées) et non autonome.

54. La Roumanie déclare que, par la notion d'autorité régionale visée à l'article 4, paragraphes 4 et 5, de la Charte, elle entend, conformément à sa législation en vigueur, l'autorité départementale de l'administration publique locale. Cette autorité « départementale » est constituée par les 41 *județe* (comtés). La déclaration semble avoir un but tout à fait différent. Elle se limite à identifier les institutions « régionales » aux fins de l'application de l'article 4, c'est-à-dire les autorités régionales susceptibles de limiter l'exercice des compétences propres des collectivités locales ou de leur déléguer des compétences. La déclaration n'indique pas clairement si la protection de la Charte pourrait aussi s'étendre à ce niveau départemental, qui ne semble pas réunir toutes les caractéristiques d'une véritable collectivité territoriale.

VI. Déclarations relatives aux territoires auxquels la Charte s'applique.

55. Il y a seulement trois déclarations de ce type. Il s'agit dans les trois cas de situations très particulières, que ce soit du point de vue géographique (Danemark) ou historique.

56. Le Danemark a limité l'application de la Charte en excluant les territoires du Groenland et des îles Féroé. Cette déclaration a été retirée – ou plutôt modifiée – en 2007, au sens où l'exclusion territoriale a été remplacée par une exclusion de catégorie (portant sur les communes, comme on l'a vu).

57. L'Azerbaïdjan déclare « qu'elle n'est pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par l'Arménie jusqu'à ce que ces territoires soient libérés de cette occupation ».

58. La Géorgie déclare que « jusqu'à l'entière restauration de la juridiction de la Géorgie sur les territoires de l'Abkhazie et de la région Tskhinvali, la Géorgie ne pourra être tenue pour responsable de l'application des dispositions des paragraphes de la Charte européenne de l'autonomie locale indiqués [dans sa déclaration au titre de l'article 12] dans ces territoires ».

VII. Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

59. Le Protocole sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui ajoute à la Charte des principes sur la participation des citoyens, a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. A l'heure actuelle, onze Etats ont signé le Protocole et trois l'ont ratifié (condition pour l'entrée en vigueur : huit ratifications).

60. Ce protocole est important, car il ne permet pas de formuler de réserve quant au contenu de ses dispositions. En revanche, il prévoit la possibilité de déclarations limitant son application, tant pour certaines collectivités locales (article 3) que pour certains territoires (article 4).

61. L'exclusion de toute possibilité de réserve sur le contenu des dispositions du Protocole est une innovation importante qui correspond à une tendance récente (depuis la Convention européenne du paysage de 2000) à imposer la signature et la ratification de l'intégralité des dispositions des conventions du Conseil de l'Europe.

VIII. Situation des réserves par rapport au contenu de la Charte

62. Une première conclusion peut être tirée des données examinées : la Charte a été largement acceptée dans son intégralité. Habituellement, les Etats ont recours à des réserves afin de se laisser plus de temps pour adapter leur droit interne aux dispositions de la Charte. La réserve traduit rarement un véritable refus des principes de fond de la Charte. Le plus souvent, les dispositions faisant l'objet d'une réserve sont considérées comme comportant des engagements trop lourds, surtout sur le plan financier.

63. Le système des réserves prévu par l'article 12 donne évidemment lieu à des critiques diverses, qui peuvent être considérées comme contradictoires.

64. Une première contradiction concerne la liste des 14 dispositions fondamentales de la Charte. Si l'article 12 identifie une liste de dispositions qui constituent le « cœur » de la Charte, comment justifier qu'au moins quatre des dispositions de cette liste peuvent faire l'objet d'une réserve. La possibilité, par exemple, de formuler une réserve concernant l'article 7, paragraphe 1 (sur le libre exercice du mandat par les élus locaux), peut signifier que le pays qui formule cette réserve – heureusement, aucun ne l'a fait – peut adopter des lois qui limitent le libre exercice du mandat, ce qui irait à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la Charte.

65. Une deuxième contradiction évoquée concerne le nombre – jugé trop élevé – des réserves qui peuvent être formulées (10 sur trente, soit 33,3 %). Le fait que le taux des réserves effectivement formulées soit heureusement plus faible n'enlève rien à cette contradiction.

66. Une troisième concerne la trop grande liberté laissée aux Etats quant au choix des dispositions pouvant faire l'objet d'une réserve. La seule véritable limitation est celle des 14 dispositions fondamentales, qui comporte elle-même, comme on l'a vu, ses propres contradictions. Tel qu'il existe, ce système de réserves permet en théorie à chaque Etat partie d'écarter certaines dispositions capitales et caractéristiques de la Charte.

67. Si le système des réserves a permis une adhésion large à la Charte, la tendance récente privilégie les conventions ne laissant aucune possibilité de formuler des réserves. L'exemple de la Convention européenne du paysage a déjà été mentionné plus haut, mais on peut aussi citer le cas de la Convention civile sur la corruption (dont l'article 17 exclut expressément toute possibilité de réserve).

68. L'exemple-type est devenu la Convention européenne des droits de l'homme (avec ses nombreux protocoles additionnels). Si une convention reconnaît des droits fondamentaux, ses dispositions ont, de plus en plus, une application directe et prévalent sur les éventuelles dispositions contraires du droit interne. S'il s'agit de droits à application directe, toute possibilité de réserve constituerait une contradiction manifeste.

IX. Les réserves dans la perspective d'une révision de la Charte

69. Le Congrès est depuis longtemps confronté à la question du renforcement de la Charte, c'est-à-dire d'une meilleure application de ses principes par les Etats qui l'ont signée et ratifiée. Puisqu'il a été décidé, avec raison, de ne pas modifier le texte actuel de la Charte, la réflexion porte sur les instruments qui pourraient venir compléter la Charte. Le récent exposé des motifs¹⁰ de 2011 sur la réception de la Charte propose déjà plusieurs solutions envisageables.

70. Une première option serait de conserver le texte actuel de la Charte en s'efforçant, dans le cadre du processus de suivi, de convaincre sur le plan politique les Etats de donner une plus grande application directe aux dispositions de la Charte. Cette option conviendrait surtout pour les dispositions ayant déjà clairement un caractère directement applicable, c'est-à-dire celles que le Congrès a déjà recensées comme telles dans sa Recommandation n° 39 (1998) (voir le point 4.2 ci-dessus) et celles qui pourraient l'être à l'avenir. Cette option trouve cependant une limite dans les dispositions de principe qui laissent aux Etats une importante marge de discrétion quant aux mesures à prendre pour leur application concrète. La Charte, lors de son ouverture à la signature, se voulait une convention contenant des principes généraux susceptibles d'amener progressivement les pays qui

¹⁰ CG/GOV(20)2rev.

l'avaient signée et ratifiée à renforcer la démocratie locale, ce que confirme aussi, comme on l'a vu, la reconnaissance du pouvoir de réserve.

71. La deuxième option serait de réviser le contenu de la Charte et, sans modifier les dispositions actuelles, d'en ajouter de nouvelles en vue d'intégrer et de développer le contenu consolidé de la Charte : cette révision se ferait au moyen d'un ou plusieurs protocoles additionnels.

72. L'objectif d'une telle révision serait d'identifier un plus grand nombre de dispositions à application directe. Cela permettrait de les distinguer plus clairement des dispositions de principe (qui laissent aux Etats une plus grande discrétion). Dans cette perspective, l'exposé des motifs de 2011 sur la réception de la Charte définit l'objectif des dispositions à application directe, à savoir la reconnaissance des droits des collectivités locales. *« Il conviendrait de reconnaître des droits aux collectivités locales, plutôt que d'imposer des solutions spécifiques d'organisation, par exemple pour la configuration des caractéristiques de l'organisation interne des collectivités locales ou des instruments de relations entre autorités supérieures et collectivités locales (contrôles, participation, répartition des ressources). Il s'agirait de mieux définir ce qui représente un « véritable » droit à exercer vis-à-vis d'une autorité supérieure : droit à une prestation (attribution des ressources nécessaires, distribution des informations adéquates), droit à l'absence de comportements invasifs (contrôles d'opportunité, pouvoirs de destitution, de dissolution, de substitution fondés sur des questions de mérite), droit à des comportements positifs (ouverture à la participation, reconnaissance du contradictoire). »*

73. Si l'on procède à une révision de la Charte consistant en l'adoption d'un ou plusieurs protocoles additionnels reconnaissant de nouveaux principes ou de nouveaux droits des collectivités locales (ou des citoyens), dans quelle mesure les déclarations devraient-elles être possibles ? Faudrait-il tenir compte du fait que les nouvelles dispositions auraient un caractère plus contraignant encore que les dispositions de la Charte de 1985 ?

74. L'option la plus claire et la plus conforme à la tendance récente des conventions du Conseil de l'Europe serait d'exclure toute possibilité de formuler des réserves concernant les dispositions des protocoles additionnels, étant entendu qu'il resterait possible de faire des déclarations concernant les catégories de collectivités locales et les territoires auxquels le protocole s'appliquera.

75. Une deuxième option consisterait à ce que le protocole identifie certaines dispositions ne pouvant faire l'objet d'une réserve et qu'il permette uniquement, pour les autres dispositions, de formuler des réserves temporaires (celles-ci ont pour seul but de laisser à l'Etat qui signe et ratifie le protocole un certain délai pour mettre sa législation en conformité avec ses dispositions).

76. Une troisième option, beaucoup moins souhaitable, serait de laisser une plus grande possibilité de réserve, mais toujours en limitant leur durée. Il devrait dans tous les cas s'agir de réserves temporaires.

X. Conclusion

77. Si la Charte reste identique, compte tenu du faible taux de réserves, les choses pourraient rester en l'état.

78. Comme Eivind Smith l'a rappelé dans son avis sur les observations de M. Kirilov (voir CG/INST/GIE (18) 4), préconiser une modification de l'article 12 de manière à supprimer la possibilité de formuler des réserves pourrait constituer un investissement inutile en termes d'énergie juridique.

79. Mieux vaudrait préconiser :

a. d'inviter les Etats membres qui ont formulé des réserves en vertu de l'article 12 de voir s'ils peuvent étendre le nombre d'articles par lesquels ils considèrent être liés ;

b. d'inviter les Etats membres qui ont émis des réserves en vertu des articles 13 et 16 de réexaminer ces restrictions en vue de les lever ;

c. de préparer des rapports réguliers sur les dispositions non acceptées de la Charte.

80. Si le Conseil de l'Europe adopte des protocoles additionnels aux fins d'une révision de la Charte, dans le but de renforcer le degré d'application directe et la reconnaissance de « véritables droits » des collectivités locales (vis-à-vis des autorités supérieures) et des citoyens (vis-à-vis des collectivités locales), ces protocoles devraient suivre la tendance récente des conventions européennes, c'est-à-dire l'exclusion de toute possibilité de réserve, même si les nouvelles dispositions sont plus contraignantes (en laissant seulement la possibilité de réserves temporaires).

ANNEXE 1 : RÉSERVES PAR ETAT MEMBRE

Etats	SIGNATURE	RATIFICATION	ENTRÉE EN VIGUEUR	RÉSERVES SUR L'ART. 12	NOMBRE DE RÉSERVES	DISPOSITIONS FAISANT L'OBJET D'UNE RÉSERVE	RESERVES SUR LES ART. 13 ET 16
Albanie	27/5/1998	4/4/2000	1/8/2000	NON			
Allemagne	15/10/1985	17/5/1988	1/9/1988	NON			Gemeinden et Kreise 9.3 non aux Kreise
Andorre	27/10/2010	23/3/2011	1/7/2011	OUI	3	9.2 9.5 9.8	
Arménie	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002	OUI	5	5 6.1 6.2 7.2 10.3	
Autriche	15/10/1985	23/9/1987	1/9/1988	OUI	5	4.2 4.3 7.2 8.2 11	
Azerbaïdjan	21/12/2001	15/4/2002	1/8/2002	OUI	4	7.2 9.5 9.6 10.3	
Belgique	15/10/1985	25/8/2004	1/12/2004	OUI	4	3.2 8.2 9.6 9.7	Provinces et municipalités
Bosnie-Herzégovine	12/7/2002	12/7/2002	1/11/2002	NON			
Bulgarie	3/10/1994	10/5/1995	1/9/1995	OUI	1	7.2	
Chypre	8/10/1986	16/5/1988	1/9/1988	OUI	1	7.2	
Croatie	11/10/1997	11/10/1997	1/2/1998	NON 2 étapes 1998 et 2008			
Danemark	15/10/1985	3/2/1988	1/9/1988	NON			Communes Groenland et Féroé
Espagne	15/10/1985	8/11/1988	1/3/1989	OUI	1	3.2	
Estonie	4/11/1993	16/12/1994	1/4/1995	NON			
Finlande	14/6/1990	3/6/1991	1/10/1991	NON			
France	15/10/1985	17/1/2007	1/5/2007	OUI	2	3.2 7.2	Coopération intercommunale
Géorgie	29/5/2002	8/12/2004	1/4/2005	OUI	6	4.6 5 6.2 9.6 10.2 10.3	
Grèce	15/10/1985	6/9/1989	1/1/1990	OUI	4	5 7.2 8.2 10.2	
Hongrie	6/4/1992	21/3/1994	1/7/1994	NON			
Irlande	7/10/1997	14/5/2002	1/9/2002	NON			Conseils de comté, conseils municipaux
Islande	20/11/1985	25/3/1991	1/7/1991	NON			
Italie	15/10/1985	11/5/1990	1/9/1990	NON			
Lettonie	5/12/1996	5/12/1996	1/4/1997	OUI	1	9.8	
« l'ex-République yougoslave de Macédoine »	14/6/1996	6/6/1997	1/10/1997	NON			
Liechtenstein	15/10/1985	11/5/1988	1/9/1988	OUI	8	3.2 6.2 7.2 9.3 9.4 9.8 10.2 10.3	
Lituanie	27/11/1996	22/6/1999	1/10/1999	NON			
Luxembourg	15/10/1985	15/5/1987	1/9/1988	NON			

Malte	13/7/1993	6/9/1993	1/1/1994	NON 2 étapes 1994 2010	et 1	9.3	
Moldova	2/5/1996	2/10/1997	1/2/1998	NON			
Monaco							
Monténégro	24/6/2005	12/9/2008	1/1/2009	OUI	5	4.5 6.2 7.2 8.2 8.3	
Norvège	26/5/1989	26/5/1989	1/9/1989	NON			
Pays-Bas	7/1/1988	20/3/1991	1/7/1991	OUI	4 (5)	(6.2) 7.2 8.2 9.5 11	Provinces et municipalités Dans le royaume en Europe
Pologne	19/2/1993	22/11/1993	1/3/1994	NON			
Portugal	15/10/1985	18/12/1990	1/4/1991	NON			
République tchèque	28/5/1998	7/5/1999	1/9/1999	OUI	6	4.5 6.2 7.2 9.3 9.5 9.6	
Roumanie	4/10/1994	28/1/1998	1/5/1998	OUI	1 (3)	7.2 (Interprétation 4.4 et 4.5)	
Royaume-Uni	3/6/1997	24/4/1998	1/8/1998	NON			<u>Angleterre</u> conseils des comtés conseils des districts conseils municipaux de Londres Conseil des Iles Sorlingues <u>Pays de Galles</u> tous les conseils constitués selon l'article 2 de la Loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994. <u>Ecosse</u> tous les conseils constitués selon l'article 2 de la Loi d'administration locale (Ecosse) 1994.
Russie	28/2/1996	5/5/1998	1/9/1998	NON			
Saint-Marin							
Serbie	24/6/2005	6/9/2007	1/1/2008	OUI	6	4.3 4.5 6.1 6.2 7.2 8.3	
Slovaquie	23/2/1999	1/2/2000	1/6/2000	NON 3 étapes 2000 2002 2007			
Slovénie	11/10/1994	15/11/1996	1/3/1997	NON			
Suède	4/10/1988	29/8/1989	1/12/1989	NON			Municipalités Conseils de comté

Suisse	21/1/2004	17/2/2005	1/6/2005	OUI	6	4.4 6.2 7.2 8.2 9.5 9.7	Communes politiques
Turquie	21/11/1988	9/12/1992	1/4/1993	OUI	9	4.6 6.1 7.3 9.4 9.6 9.7 10.2 10.3 11	
Ukraine	6/11/1996	11/9/1997	1/1/1998	NON			
				NON 24/OUI 20	83 (85)		

ANNEXE 2 : RÉSERVES PAR RAPPORT AUX DISPOSITIONS DE LA CHARTE

	DISPOSITION	CONTENU	NATURE	LISTE DES 14	NOMBRE DES RESERVES	ÉTATS
1	2	Fondement constitutionnel	Principe	X	-	
2	3.1	Notion autonomie locale	Principe	X	-	
3	3.2	Election	Directement applicable (*)	X	4	Belgique Espagne France Liechtenstein
4	4.1	Compétences générales	Principe	X	-	
5	4.2	Auto-attribution de compétences	Principe	X	1	Autriche
6	4.3	Principe de subsidiarité	Principe		2	Autriche Serbie
7	4.4	Compétences pleines et entières	Directement applicable (*)	X	1 (2)	Suisse Roumanie (pour l'interprétation de l'autorité régionale)
8	4.5	Liberté d'adaptation pour les compétences déléguées	Principe		3 (4)	Monténégro République tchèque Serbie Roumanie (pour l'interprétation de l'autorité régionale)
9	4.6	Droit de consultation	Directement applicable (*)		2	Géorgie Turquie
10	5	Protection limites territoriales	Directement applicable (*)	X	3	Arménie Géorgie Grèce
11	6.1	Autonomie organisationnelle interne	Principe		3	Arménie Serbie Turquie
12	6.2	Personnel de qualité	Principe		7 (8)	Arménie Géorgie Liechtenstein Monténégro République tchèque Serbie Suisse Pays-Bas (interprétation)
13	7.1	Libre exercice du mandat des élus locaux	Directement applicable (*)	X	-	
14	7.2	Compensation des frais du mandat local	Principe		14	Arménie Autriche Azerbaïdjan Bulgarie Chypre France Grèce Liechtenstein Monténégro Pays-Bas République tchèque Roumanie Serbie Suisse
15	7.3	Incompatibilités	Directement applicable (*)		1	Turquie
16	8.1	Contrôles prévus par la loi	Directement applicable (*)		-	

17	8.2	Contrôles de légalité	Directement applicable (*)	X	6	Autriche Belgique Grèce Monténégro Pays-Bas Suisse
18	8.3	Proportionnalité dans les contrôles	Directement applicable (*)		2	Monténégro Serbie
19	9.1	Ressources propres libres	Principe	X	-	
20	9.2	Ressources proportionnées aux compétences	Principe	X	1	Andorre
21	9.3	Impôts locaux	Principe	X	3	Liechtenstein République tchèque Malte
22	9.4	Flexibilité	Principe		2	Liechtenstein Turquie
23	9.5	Péréquation	Principe		5	Andorre Azerbaïdjan Pays-Bas République tchèque Suisse
24	9.6	Droit de consultation en matière financière	Principe		5	Azerbaïdjan Belgique Géorgie République tchèque Turquie
25	9.7	Subventions non liées	Principe		3	Belgique Suisse Turquie
26	9.8	Accès aux marchés des capitaux	Principe		3	Andorre Lettonie Liechtenstein
27	10.1	Association entre collectivités locales	Directement applicable (*)	X	-	
28	10.2	Adhésion à associations nationales et internationales	Directement applicable (*)		4	Géorgie Grèce Liechtenstein Turquie
29	10.3	Coopération avec coll. Locales d'autres Etats	Directement applicable (*)		5	Arménie Azerbaïdjan Géorgie Liechtenstein Turquie
30	11	Protection juridictionnelle	Directement applicable (*)	X	3	Autriche Pays-Bas Turquie
					83 (85)	

(*) Telle qu'identifiée par la Recommandation n° 39 (1998).