

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Chambre des pouvoirs locaux



14^e SESSION PLENIERE
CPL(14)4REP
4 mai 2007

Statut des villes capitales

Emin Yeritsyan, Arménie, (L, PPE/DC)

Exposé des motifs
Commission institutionnelle

Résumé:

Le rapport examine dans des termes comparatifs les différentes situations du statut des villes capitales dans les états membres du Conseil de l'Europe, du point de vue des principes découlant de la Charte européenne de l'autonomie locale. Bien que la Charte ne traite pas de manière spécifique le sujet des capitales, il est évident que les principes fondamentaux de la démocratie locale doivent y prévaloir de même. Le rapport attire particulièrement l'attention sur la signification du statut de capitale, du statut spécial - administratif ou légal- des capitales, des structures et du fonctionnement de leurs organes exécutifs et législatifs, sur les structures institutionnelles de l'autonomie locale, sur la relation entre l'autorité municipale de la capitale et les autres autorités publiques, la division des fonctions entre les différentes branches de l'autorité municipale, etc. Le rapport conclut qu'il existe une grande diversité de situations au niveau national en ce qui concerne le statut des villes capitales et que cette diversité n'est pas contraire aux principes et aux dispositions de la Charte, qui peut être appliquée de différentes manières, selon les traditions nationales, les conditions politiques et le climat social.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
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



1. Introduction

1. Les capitales jouent un rôle important et occupent une place de premier plan dans nombre d'Etats membres. Ce sont souvent des centres politiques, économiques et culturels et, en tant que sièges du pouvoir central, elles ont volontiers une fonction symbolique. Toutefois, ce sont aussi des « administrations municipales », dirigées par des représentants élus. Par conséquent, tous les principes consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale doivent généralement s'appliquer aux villes capitales, quelles que soient leurs fonctions réelles dans le pays.

2. Le statut, la structure et l'étendue des compétences de la capitale peuvent varier sensiblement d'un pays à l'autre. Certaines possèdent une structure administrative unique, d'autres un système à deux niveaux; certaines sont administrées par un organe de type parlementaire et d'autres de manière quasi-présidentielle, etc. Il se peut aussi que le statut de la capitale ne soit fondé que sur la tradition et non sur des textes de loi.

3. On peut espérer que l'aide du Groupe d'experts indépendants se révélera très précieuse pour étudier le statut et la structure des capitales européennes; les experts des Etats membres peuvent en effet apporter des informations et des explications pertinentes sur le mode de fonctionnement des différents systèmes nationaux, contributions qui peuvent permettre de procéder à une comparaison entre les différents systèmes au niveau européen.

4. Compte tenu de tous ces éléments, la Commission institutionnelle du Conseil de l'Europe a demandé au Groupe d'experts indépendants d'effectuer une analyse comparative du statut des villes capitales des Etats membres et de préparer à ce titre un rapport. L'étude s'est appuyée sur la méthode classique consistant à élaborer un questionnaire, que les experts nationaux ont été invités à compléter avec des informations détaillées.

5. A l'issue de l'examen du projet de questionnaire, étant donné la forte diversité des situations nationales et l'étendue du sujet, le Groupe d'experts indépendants a convenu, lors de sa réunion du 26 mars 2006 à Saint-Gall, que le rapport se concentrerait uniquement sur le statut des capitales nationales/fédérales des Etats membres, l'objectif principal étant d'analyser et de comparer l'organisation institutionnelle des capitales, leur statut constitutionnel s'il y a lieu, l'incidence financière et juridique de leur statut ainsi que leurs relations avec les autres pouvoirs publics.

6. Sur la base des commentaires formulés par les membres du Groupe, le questionnaire a été modifié et sa version finale a été adoptée par la Commission institutionnelle.

7. Le thème de notre étude sur le statut des capitales a la particularité de ne pas se rapporter à un article précis de la Charte; il convient donc, lors de l'analyse de cette forme d'autonomie locale, de tenir compte de cet instrument dans sa globalité. La Charte ne mentionne pas les villes capitales des Etats membres et ne comprend ni principe ni disposition spécifiques les concernant. Que le statut des villes capitales soit fondé sur une reconnaissance constitutionnelle ou remonte à une époque antérieure à la mémoire nationale, qu'il s'agisse d'un statut juridique spécial ou équivalent à celui d'autres collectivités locales, les valeurs et les principes démocratiques fondamentaux doivent aussi y prévaloir.

8. L'objectif premier de ce rapport, qui se dégage après la mission du Groupe d'experts indépendants, est d'examiner le statut des villes capitales des Etats membres dans une optique comparative, en se penchant sur la manière dont sont appliqués les principes et les normes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

9. Au-delà de cette considération, il peut être extrêmement intéressant d'obtenir des informations sur la façon dont ces villes sont administrées, sur le type d'organes législatifs et exécutifs dont elles disposent et sur la manière dont elles sont contrôlées. Etant donné que les capitales européennes sont souvent nettement plus grandes que les autres villes et jouent un rôle historique, politique, économique et culturel particulier, il est utile de comparer les schémas suivant lesquels elles sont gérées. A partir d'une comparaison à grande échelle, il est donc possible d'obtenir de précieuses informations sur les tendances principales, les différentes structures institutionnelles et les mécanismes juridiques tels qu'ils sont appliqués dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

10. Le présent rapport s'appuie sur les contributions des membres du Groupe d'experts indépendants, qui ont répondu à un même questionnaire adopté par la Commission institutionnelle. Le présent rapport suit donc, d'une manière générale, la structure du questionnaire.

11. Dans la première partie, nous analysons la situation générale en récapitulant les caractéristiques communes liées à la signification du statut de capitale ainsi que le rôle joué par la capitale dans son pays. Ici, notre tâche a consisté également à identifier le statut administratif ou juridique spécial de ces villes.

12. Le chapitre suivant comprend un ensemble de questions concernant le statut juridique et administratif des villes capitales et vérifie si elles jouissent ou non d'un statut spécial.

13. La troisième partie examine le cadre institutionnel de l'administration autonome des capitales, y compris la relation entre secteurs législatifs et exécutifs du pouvoir au sein de l'administration municipale, en appliquant les outils d'analyse définis par notre Groupe ces dernières années (tels que, par exemple, la relation de type quasi-parlementaire, quasi-présidentiel ou mixte entre l'organe législatif et l'exécutif local).

14. Le rapport examine ensuite la relation entre l'administration municipale des capitales et les autres pouvoirs publics. On ne peut évaluer correctement le degré d'autonomie de l'administration des villes capitales ou la façon dont les principes et les garanties prévus par la Charte sont pris en compte dans les cas particuliers sans étudier les relations extérieures de ces administrations municipales. Par conséquent, le quatrième chapitre est consacré aux relations entre les capitales et les autres pouvoirs publics, en particulier les organes de supervision, le pouvoir central, les échelons intermédiaires et les communes voisines.

15. Un chapitre distinct traite des principes et pratiques de répartition des fonctions entre les différents échelons de l'administration de la capitale, lorsqu'elle n'est pas unifiée.

16. Enfin, les problèmes ou questions spécifiques liés au statut actuel des capitales sont abordés, en s'appuyant sur l'opinion des experts et sur leurs prévisions concernant les éventuels changements et les réformes en cours dans leur pays.

17. Le questionnaire a été rempli par 41 experts.¹

18. Ce rapport n'est pas dénué des problèmes méthodologiques que nous connaissons bien. Comme on peut s'y attendre, les experts nationaux ont parfois utilisé une terminologie différente ou attribué une autre signification à un même concept. La variété des situations au sein des Etats membres en matière de statut des capitales a également posé des difficultés. Il existe, comme nous le verrons, de nombreux cas particuliers. Ainsi, le statut des villes-Etats et des capitales de « mini-Etats » est spécial, non pas du fait qu'il s'agit de capitales, mais plutôt en raison du découpage territorial particulier du pays. Dans d'autres cas, la capitale est dotée d'un statut administratif spécial, non pas en raison de son rôle politique ou symbolique, mais plutôt parce qu'il s'agit d'un centre régional. Cependant, quel que soit le motif de la situation spéciale des capitales, leur statut administratif ou juridique est examiné dans son ensemble.

19. En outre, il convient de noter que notre étude ne porte que sur la capitale de l'ensemble du pays et ne s'étend pas aux capitales des Etats fédérés, communes autonomes, régions ou autres unités sous-nationales. En examinant les modalités et modèles constitutionnels qui s'appliquent aux villes capitales, le statut de capitale dans les Etats fédéraux et de type composite (c'est-à-dire « régional ») peut également faire l'objet d'une interprétation juridique et politique à l'échelon des Etats fédérés et des régions, qui possèdent leur propre capitale. Cependant, l'objet de notre analyse porte uniquement sur la capitale nationale de chaque Etat membre.

¹ Le rapport s'appuie ainsi sur les réponses fournies par l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Malte, la Moldova, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

20. Enfin, il a lieu de signaler les rapports préparés ces dernières années par le Groupe d'experts indépendants sur des articles spécifiques de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ces études traitent en profondeur de certains aspects juridiques, institutionnels, intermunicipaux et financiers caractérisant la structure des administrations locales des Etats membres. Par conséquent, le présent rapport se concentre uniquement sur les spécificités qui différencient l'administration municipale des capitales par rapport aux autres communes.

2. Situation générale

21. Bien que le terme de « ville capitale » ne corresponde pas à une définition uniforme, chaque Etat européen doté d'une capitale n'est pas sans ignorer ce concept. Pour identifier la capitale d'un pays, on peut évoquer les traditions historiques ou le consensus social sur lequel elle s'appuie – il est impossible de se tromper. Il suffit aussi de songer au siège du gouvernement, en affirmant que la ville où il se trouve doit être la capitale, lieu où opèrent le Parlement, l'exécutif central et les juridictions supérieures (et, éventuellement, les autres institutions du pouvoir). Une autre stratégie consiste à utiliser la définition juridique de la capitale; il y a tout lieu de faire fond sur les textes de loi pertinents qui désignent la capitale.

22. Néanmoins, aucune de ces méthodes n'aboutit à une définition exacte. Certaines capitales en Europe ne jouissent que depuis peu d'un tel statut. La Slovaquie ou l'Ukraine, par exemple, sont des Etats très jeunes dans la géopolitique européenne; de même, les Etats baltes ont retrouvé leur indépendance il y a seulement une quinzaine d'années, et ainsi de suite.

23. L'identification du lieu où siège le gouvernement ne fonctionne pas non plus dans tous les cas. Aux Pays-Bas, en effet, les organes politiques ne siègent pas dans la capitale du pays mais à La Haye (où réside également la reine); pourtant, nul n'ignore que la capitale des Pays-Bas est Amsterdam. En Allemagne, certains ministères fédéraux sont installés à Bonn (la capitale de l'Allemagne occidentale avant 1990), et d'autres autorités fédérales (Cour suprême, Cour constitutionnelle) ont également leur siège ailleurs qu'à Berlin.²

24. S'agissant enfin de l'utilisation des définitions juridiques, nous verrons bientôt que beaucoup de Constitutions ne fournissent aucune indication concernant les capitales; de plus, nombre de réglementations portent sur toutes les administrations municipales mais ne font nullement mention de la ville capitale.

25. Cependant, il y a lieu malgré tout de se montrer confiants. Si l'on examine le statut des capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe sous l'angle de la Charte, celles-ci peuvent être envisagées comme des administrations municipales. En tant que telles, elles doivent jouir d'une reconnaissance et d'une autonomie juridiques au même titre que toute autre commune. Elles opèrent au sein d'une structure fixe, suivant un schéma de fonctionnement explicite, et sont financées par le budget public. Elles peuvent être dotées d'un statut spécial reflétant leur taille ou leur importance. Cependant, même si leur situation juridique et administrative est équivalente à celle des autres pouvoirs locaux, il suffit, aux fins de cette analyse, d'examiner quelle est la commune considérée comme étant la capitale nationale.

2.1. Statut constitutionnel des capitales

26. Pour analyser et comparer le statut des villes capitales de 40 Etats membres, il est opportun de partir de la question de leur reconnaissance constitutionnelle ou de l'examen des textes juridiques pertinents précisant la signification de ce statut.

27. Pour ce qui est de la reconnaissance des capitales sur le plan constitutionnel, les pays signalés peuvent théoriquement être regroupés en deux catégories: ceux où le statut de la capitale est consacré dans la loi fondamentale et les autres. Mais cette tâche n'est pas aussi aisée dans la pratique car, dans certains cas, bien qu'il n'existe aucune disposition spécifique désignant la capitale, la commune qui assure ce rôle est indirectement mentionnée.

² Dans certains cas, la pratique d'implanter certaines institutions nationales (telles que les hautes cours) en dehors de la capitale répond au principe de la séparation des pouvoirs et symbolise l'indépendance de ces institutions.

28. Dans les pays suivants, la Constitution nationale désigne la capitale du pays: Albanie (Tirana), Arménie (Erevan), Autriche (Vienne), Azerbaïdjan (Bakou), Belgique (Bruxelles), Bulgarie (Sofia), Croatie (Zagreb), République tchèque (Prague), Géorgie (Tbilissi), Allemagne (Berlin), Hongrie (Budapest), Islande (Reykjavik), Italie (Rome), Liechtenstein (Vaduz),³ Luxembourg (Luxembourg), Macédoine (Skopje), Pologne (Varsovie), Roumanie (Bucarest), Russie (Moscou), Slovaquie (Bratislava), Espagne (Madrid), Pays-Bas (Amsterdam), Turquie (Ankara) et Ukraine (Kiev).

29. Dans certains cas, la ville capitale bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle multiple. Ainsi, Vienne et Berlin sont non seulement capitales des Etats fédéraux allemand et autrichien, mais elles sont aussi elles-mêmes des Etats fédérés jouissant d'une souveraineté spécifique, ce que reconnaît la loi fondamentale. En outre, le statut juridique de ces villes fait partie intégrante de la loi constitutionnelle applicable aux Länder et il est donc exprimé différemment dans le droit fédéral et dans le droit des Länder. En Russie, la Constitution reconnaît à Moscou le statut de sujet de la Fédération. Ainsi, il est utile de noter que dans de tels cas, les autres possibilités de reconnaissance constitutionnelle du statut de capitale concernent non pas le statut de capitale à l'échelon national, mais plutôt le statut de l'Etat fédéré (en Autriche ou en Allemagne), de la capitale d'une entité fédérée (Berne en Suisse ou Bruxelles en Belgique) ou encore d'une région (en Croatie, par exemple).

30. Tel qu'il est mentionné plus haut, le statut constitutionnel de la capitale n'est exprimé que de manière indirecte dans certaines Constitutions nationales.

31. La Constitution irlandaise stipule que le Président doit avoir sa résidence officielle dans la ville de Dublin ou à proximité et que le pouvoir législatif doit également siéger dans la ville de Dublin, à proximité de celle-ci ou dans tout autre lieu que l'organe législatif pourra éventuellement désigner (concrètement, il n'a jamais siégé ailleurs qu'à Dublin). Si l'on s'en tient à l'idée générale selon laquelle la vocation classique d'une ville capitale est d'être le siège du gouvernement, ces mentions semblent faire de Dublin la véritable capitale d'Irlande, sans que cela ne soit pourtant cité *expressis verbis*. Il en va de même pour la Lettonie: la seule référence à Riga dans la Constitution se rapporte au lieu où le Parlement tient ses séances. Il existe une situation pratiquement semblable en Norvège, où, d'après l'article 88 de la Constitution (1814), le Parlement se réunit dans la « capitale » du royaume (*hovedstad*). Bien que le nom d'Oslo (à l'époque Christiania) ne soit pas mentionné, son statut de capitale était incontestable lorsque la Constitution a été adoptée et il en a toujours été ainsi depuis. (En Suède et en Suisse, il existe une loi comprenant une disposition semblable). La constitution de la Moldova dispose que le statut de Chisinau est régi par une loi organique, sans la moindre mention de son statut de capitale.

32. Aucune mention particulière à la capitale ne figure dans la Constitution nationale à Chypre, au Danemark, en Estonie,⁴ en Finlande, en France, en Grèce, à Malte, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni.⁵ Dans ces pays, le statut de capitale est attribué à la commune pertinente soit par d'autres textes de loi (d'un niveau inférieur à la loi fondamentale), soit par convention ou par consensus politique. Certains parmi ces pays attribuent le statut de capitale non pas par la Constitution mais par d'autres textes de loi. C'est le cas de l'Estonie, où la loi sur le découpage administratif de 1995 reconnaît Tallin comme capitale du pays. En Grèce seulement, ce statut est institué par décret (du régent à l'époque): une ordonnance de 1834 reconnaît à Athènes le statut de capitale.

33. Dans certains pays, le statut de capitale se fonde exclusivement sur des traditions de longue date ou sur l'importance que revêt la ville dans le pays. Par conséquent, pour diffuser que soit la pratique de désignation des capitales dans les Constitutions des pays européens, le statut des capitales dans ces Etats n'est consacré ni par la loi fondamentale ni par aucun autre texte législatif. Nicosie à Chypre, Copenhague au Danemark, Helsinki en Finlande, Paris en France, Lisbonne au Portugal et Londres en Grande-Bretagne sont donc, pour ainsi dire, des capitales par convention sans aucune reconnaissance juridique.

³ Selon la Constitution du Liechtenstein, Vaduz est la « commune principale », ce qui semble être équivalent au statut de capitale.

⁴ La Constitution estonienne comporte une mention particulière à Tallin lorsqu'elle indique que les élections locales dans cette commune doivent être tenues dans des circonscriptions de district. Cependant, cette disposition se réfère uniquement au statut administratif spécial de Tallinn et n'indique pas qu'il s'agit de la capitale de l'Etat.

⁵ Nul n'ignore que le Royaume-Uni ne possède pas de Constitution écrite.

34. A l'occasion, la Constitution désigne non seulement la ville capitale mais aussi certains de ses appareils ou organes. Ainsi, les dispositions de la Constitution arménienne s'étendent également aux districts d'Erevan.

Tableau 1
Origines du statut des capitales

Reconnu par la Constitution	Reconnu uniquement par la loi	Reconnu par convention (aucun statut juridique écrit)
Albanie	Estonie	Chypre
Arménie	Grèce****	Danemark
Autriche	Lituanie	Finlande
Azerbaïdjan	Moldova	France
Belgique	Suède**	Malte
Bulgarie	Suisse**	Portugal
Croatie		Royaume-Uni
République tchèque		
Géorgie		
Allemagne		
Hongrie		
Irlande**		
Islande		
Italie		
Lettonie**		
Liechtenstein		
Luxembourg		
Macédoine		
Pays-Bas		
Pologne		
Norvège**		
Roumanie		
Espagne		
Russie		
Slovaquie		
Slovénie		
Turquie		
Ukraine		

* Réglementé par la loi constitutionnelle fédérale

** Uniquement en tant que siège du Parlement (et du Chef d'Etat en Irlande)

*** Référence à Oslo mais sans mention de son nom.

**** Réglementé non pas par la législation parlementaire mais par décret.

35. En théorie, on peut opérer une distinction entre les textes de loi, qu'il s'agisse de loi constitutionnelle ou de dispositions législatives et parlementaires, et les textes relevant de l'administration municipale de ces villes. Au niveau de la Constitution, ces différents aspects s'entrecroisent et il est donc difficile, dans la pratique, de distinguer les particularités de la reconnaissance juridique. En Allemagne par exemple, une très récente révision de la Constitution introduit dans la loi fondamentale une nouvelle disposition stipulant que la capitale de la République fédérale d'Allemagne est Berlin, tout en prévoyant cependant que les règles détaillées concernant le statut de la capitale doivent être fixées par le droit fédéral. Toutefois, il semble clair que lorsque la Constitution laisse au Parlement le soin de régler les questions de détail par une loi, celui-ci traite toujours la ville capitale comme une administration municipale.

36. Enfin, il convient de noter que même dans nombre de pays où la capitale ne jouit pas d'une situation unique, son gouvernement local ne reste pas privé de droit constitutionnel, étant donné que les principes généraux et les lois concernant tous les pouvoirs locaux s'étendent également à la capitale.

37. Le fait qu'une capitale soit reconnue par la Constitution évite la mise en place d'une procédure spéciale pour désigner la capitale – ce statut peut être imposé, modifié ou annulé par une révision de la Constitution. La Constitution turque est la seule à stipuler que le nom et le lieu de la capitale d'Etat ne peuvent être modifiés et qu'aucune révision de la Constitution ne peut même être proposée.

38. Cependant, le statut de capitale n'est pas moins stable s'il n'est pas déterminé par la loi fondamentale: il est beaucoup plus difficile de changer la tradition ou le consensus social qu'une règle écrite.

2.2. Signification du statut de capitale

39. Le fait que la désignation de la capitale relève de la Constitution soulève la question sur le rôle de la reconnaissance constitutionnelle: cette reconnaissance détermine-t-elle le statut administratif spécifique de la capitale en lui attribuant une place ou un rôle spécial au sein de la structure politique du pays ou s'agit-il simplement d'un acte politique ou symbolique respectant les traditions nationales ou le consensus politique ? En outre, le fait que le statut de capitale ne soit pas garanti par la Constitution mais « seulement » fondé sur des lois ou des conventions non écrites a-t-il une quelconque importance ?

40. La plupart des Constitutions n'apportent pas de réponse à la première question car elles s'abstiennent généralement de spécifier la signification du statut de capitale. Nous pouvons donc en conclure que, quelles que soient les indications fournies dans la Constitution nationale à propos de la capitale du pays, la signification précise de son titre ou de sa valeur est déterminée par l'usage, la tradition ou le consensus social. Dès lors, plutôt que d'engendrer des normes juridiques directement applicables, la désignation de la capitale dans la Constitution exerce seulement une fonction symbolique et formelle. Elle exprime le consensus social sur la « première » commune du pays et peut être modifiée suivant une procédure spéciale, à savoir par une révision de la Constitution.

41. Dans certains pays, toutefois, la Constitution précise la signification de ce statut. La loi fondamentale belge indique que Bruxelles, en tant que capitale de la Belgique, est le siège du gouvernement fédéral. Les Constitutions du Liechtenstein, du Luxembourg, de la Turquie et, dans un certain sens – voir plus haut – celles de l'Irlande, de la Lettonie et de la Norvège, présentent des dispositions similaires. Il s'agit en tout cas de la fonction de capitale la plus diffuse, y compris dans les pays où la Constitution ne le mentionne pas de manière explicite⁶. Pratiquement tous les experts ont mis en relief ce rôle de la capitale. Parallèlement, il n'est pas clair si la fonction principale d'une capitale est d'être le siège du gouvernement national ou si les institutions de l'Etat s'y trouvent parce qu'elle détient ce titre. Une ou deux Constitutions seulement (par exemple la Constitution belge) contiennent apparemment une disposition précisant sans ambiguïté que le gouvernement doit siéger dans la capitale.

42. La Constitution des Pays-Bas attribue une autre fonction à la capitale: elle stipule que l'investiture du nouveau monarque doit avoir lieu au cours d'une session spéciale conjointe des deux chambres du Parlement à Amsterdam.

43. Dans certaines monarchies, la ville capitale joue aussi un autre rôle: elle est la résidence du monarque. Il s'agit d'une pratique générale mais pas exclusive; en effet, la résidence de la reine des Pays-Bas se trouve à La Haye.

44. D'autres fonctions et interprétations sont également possibles. Selon l'expert tchèque, le sens du statut de capitale réside dans la compétence administrative de la ville de Prague, à la fois administration municipale et régionale. L'organisation ou l'ensemble des compétences spéciales d'une ville peuvent également s'expliquer par son statut de capitale, du moins pour ce qui est de la ville de Madrid par exemple.

⁶ Ainsi, la loi fédérale russe sur le statut de la capitale prévoit des possibilités pour Moscou de conclure avec les organes fédéraux des accords spéciaux sur des questions relatives aux fonctions dérivées du statut de capitale de cette ville.

2.3. Qu'est-ce qu'une capitale ?

45. Les normes constitutionnelles ne fournissent aucun renseignement sur les modalités de choix de la capitale. Pourquoi ces villes ont-elles été désignées ainsi que nous les connaissons aujourd'hui ? Quels sont les faits ou les causes à l'origine de leur statut de capitale ? Certaines conditions ont sans doute contribué au choix de la ville capitale⁷ L'effectif de la population, le poids politique, économique ou scientifique de certaines communes, ou encore leur rôle symbolique dans l'histoire nationale en sont des exemples⁸ Au départ, la position centrale d'une agglomération plus importante a pu représenter un élément déterminant dans le choix de la capitale. Le lieu de résidence du monarque a pu être également un facteur important. Les circonstances initiales sont certainement devenues confuses et, à l'heure actuelle, la plupart des capitales européennes sont considérées comme les centres traditionnels de leur pays.

46. Si l'on s'intéresse au rôle que jouent ces communes aujourd'hui, on peut découvrir certaines caractéristiques générales ainsi que quelques particularités. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la ville capitale est, selon la tendance dominante, le siège des principales institutions de l'Etat. Dans certains cas particuliers, il s'avère parfois difficile de distinguer la cause de l'effet, c'est-à-dire si la ville où se trouvaient les institutions de l'Etat a été désignée comme capitale ou inversement si le Parlement, le gouvernement, les juridictions supérieures et autres institutions du pouvoir ont été établies dans la capitale.

47. L'éventail des villes capitales européennes présente une extrême variété en termes de taille (territoire et population), d'influence politique et de poids économique. Elles ont néanmoins la caractéristique commune de jouer, à tous ces égards, un rôle important dans leur pays.

48. Compte tenu de ces éléments, nous pouvons utiliser un certain nombre d'indicateurs pour démontrer cette importance. La capitale est, à quelques exceptions près, la plus grande commune du pays. Erevan, où vit plus de 34,3 % de la population arménienne (recensement de 2001), tient le haut du pavé, mais Tallinn, Bakou, Tbilissi et Riga accueillent elles aussi plus de 20 % des habitants de leur pays; en Allemagne en revanche, où la structure « polycentrique » du pays était nettement plus marquée avant la réunification, Bonn, capitale de la République fédérale avant 1990, ne faisait pas partie des plus grandes villes.

49. Dans le même esprit, la capitale joue un rôle prépondérant dans l'économie de nombreux pays: la plupart de la production industrielle y est concentrée, elle est le centre commercial le plus important et représente une large part du PIB. C'est particulièrement vrai pour l'Azerbaïdjan, où pratiquement 93 % de l'ensemble des recettes du budget de l'Etat proviennent de la capitale, Bakou, mais cette caractéristique est également marquée en Estonie, en Géorgie et en Lettonie notamment. Autre signe particulier de nombreuses villes capitales, elles sont souvent, volontiers avec leurs régions voisines, plus développées que les autres régions du pays, en termes de capacité économique, d'infrastructures et d'emploi. Cela se remarque particulièrement dans certains pays postcommunistes, par exemple en République tchèque et

⁷ Tel qu'il a été exposé plus haut, le présent rapport ne porte pas sur les capitales des entités inférieures à l'échelon national. Il convient cependant de mentionner ici que les Etats fédérés ne sont pas les seuls à posséder une capitale et que ce concept s'applique également à nombre de régions et d'entités. Au Royaume-Uni, par exemple, le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord possèdent aussi leur propre capitale; ainsi, Londres est non seulement la capitale d'Angleterre mais aussi celle du Royaume-Uni. L'Azerbaïdjan connaît une situation très particulière: bien que Bakou soit la capitale unique de l'Etat, la République autonome du Nakhitchevan possède un autre centre officiel. Les Pays-Bas sont un autre exemple singulier: les territoires d'outre-mer du royaume, à savoir Aruba et les Antilles néerlandaises (Curaçao, Bonaire, Saba, Saint-Martin et Saint-Eustache), possèdent leur propre siège du gouvernement, à Oranjestad et Willemstad respectivement. Outre ces cas particuliers, il est tout à fait admis que d'autres entités sous-nationales, comme les comtés, les provinces ou autres autonomies à des échelons intermédiaires désignent une ville comme étant leur capitale.

⁸ Sous cet angle, la Suisse est un cas particulier car les auteurs de la Constitution de 1848 sont partis du principe qu'un Etat fédéral ne pouvait pas posséder de « capitale », prise au sens de centre politique culturel et économique du pays, comme l'est par exemple Paris pour la France. En 1848, lorsque la Constitution fut discutée, la proposition de transférer la base des autorités fédérales aux alentours des grandes villes du pays suivant un système de rotation a été rejetée. La volonté de renforcer l'égalité des cantons a sans doute été la raison pour laquelle la ville de Berne est généralement évoquée comme étant la « capitale fédérale (*Bundesstadt*) plutôt que la « capitale » (*Hauptstadt*). A ce jour, elle n'a jamais été formellement décrite comme étant la capitale dans aucun texte de loi.

en Hongrie, où le PIB moyen par habitant est nettement supérieur à Prague ou Budapest que dans le reste du pays.

50. Nombre d'experts soulignent que la ville capitale est le centre culturel du pays. Dans certains pays, comme en Géorgie, ce rôle peut difficilement être minimisé: Tbilissi est un centre intellectuel animé par une société civile très forte – contrairement au reste du pays – et le niveau d'activité politique y est nettement plus élevé qu'ailleurs.

51. On ne peut ignorer l'importance du passé historique et des traditions qui peuvent justifier le statut de capitale. Par exemple, la ville de Copenhague est considérée comme la capitale du Danemark depuis 1417 et Lisbonne, au Portugal, occupe cette position depuis la même époque; Londres en Angleterre (par la suite en Grande-Bretagne) et Paris en France sont également des capitales de longue date. Contrairement à ces villes anciennes, d'autres communes ne sont devenues des capitales nationales qu'assez récemment. Elles ont accédé à cette nouvelle fonction à la suite de divers événements et situations politiques, comme par exemple en Turquie: modeste ville d'Anatolie de 75.000 habitants à l'époque, Ankara a été déclarée capitale durant le premier quart du siècle dernier. Bratislava et Skopje, pendant longtemps des centres régionaux, n'ont obtenu ce statut qu'à la fin du XX^e siècle, après l'accession de leur pays à l'indépendance. Les capitales des Etats baltes et des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) étaient déjà capitales des mêmes républiques soviétiques avant le démantèlement de l'Union soviétique.

52. Ces particularités sont généralement liées les unes aux autres et apparaissent simultanément. En fin de compte, nous pouvons déduire de cet examen de la situation constitutionnelle actuelle des villes capitales européennes que le statut de capitale ne découle pas nécessairement de la réglementation. En outre, la reconnaissance constitutionnelle ou les règles de convention se rapportent généralement au rôle politique ou symbolique de la capitale. La question qui se pose ensuite est de savoir s'il existe un statut administratif spécial attaché à la qualité de capitale dans tous les sens du terme.

3. Le statut de capitale

3.1. Le statut de administratif des capitales

53. Au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, la situation de Bakou, capitale de l'Azerbaïdjan, est unique car elle ne possède pas d'administration municipale unifiée, tandis que sur son territoire sont présentes onze circonscriptions et soixante et une agglomérations voisines, regroupées en quarante-huit administrations municipales. La situation est semblable en Arménie, où les collectivités locales n'existent qu'au niveau des districts⁹. (Il est utile de noter que de 1985 à 1999, Londres est restée sans administration centralisée étant donné que le *Greater London Council*, l'instance stratégique de la ville à l'époque, a été aboli en 1985. Beaucoup de ses fonctions sont ensuite retombées sur les collectivités locales individuelles de la ville.) Dans les autres capitales cependant, il existe une administration municipale dont les compétences s'étendent à l'ensemble du territoire de la commune.

54. Dans la plupart des pays dont la capitale est reconnue dans le cadre de la Constitution, la loi règle les questions de détail. Quoiqu'il en soit, cette situation est également classique dans les pays où une telle reconnaissance n'existe pas. Cependant, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ces lois concernent l'administration municipale de la capitale. La loi visant à régler ces questions de détail a pour rôle de préciser la structure organique et l'étendue des compétences de ces communes.

55. Dans un certain nombre de pays, c'est le droit commun qui remplit cette fonction en réglementant toutes les collectivités locales. Dans cette organisation juridique, les mêmes règles s'appliquent à toutes les administrations municipales, avec éventuellement des dispositions spéciales ou de légères modifications concernant l'autonomie de la capitale. Cette technique juridique est appliquée lorsque les

⁹ D'après le rapport de la Russie, la capitale [Moscou] n'a pas de gouvernement local unique, car ce sont les districts de la capitale qui ont chacun le leur. L'expert de la Fédération de Russie affirme que l'organe délibératif de la ville (la Douma de Moscou) est un "organe de l'Etat", faisant ainsi référence au statut de sujet de la Fédération de la capitale. Dans une certaine mesure, ce cas est comparable au double statut de Berlin et de Vienne, où la ville-Etat est également envisagée comme un gouvernement municipal de la capitale. C'est pourquoi la suite du présent rapport envisage le gouvernement de Moscou comme un système à deux niveaux.

institutions principales, les pouvoirs et les attributions de la capitale ne diffèrent pas des autres autorités locales.

56. Une autre solution consiste à édicter une loi distincte sur le statut de l'administration de la capitale dans les pays où elle est considérée comme une collectivité locale de type particulier. C'est le cas de l'Albanie, de la Géorgie, de l'Allemagne (bien que la loi fédérale y afférent n'ait pas encore été promulguée), de l'Italie (où la loi n'a pas encore été adoptée non plus), de la Macédoine, de la Moldova, de la Pologne, de la Russie, de la Slovaquie, de l'Espagne et de l'Ukraine.

57. Officiellement, dans la réglementation, cette différence ne prévaut pas dans tous les cas; en Hongrie, par exemple, bien que la capitale possède un statut spécial, elle est réglementée par les textes municipaux (dans un chapitre séparé), mais il existait, jusqu'en 1994, une loi spécifique portant sur ces aspects.

58. Les capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent être essentiellement classées en deux catégories, selon qu'elles disposent ou non d'un statut administratif spécial (autonomie locale). Dans les réponses fournies par les experts, le terme de « statut administratif spécial » est employé dans deux sens différents. Premièrement, il peut vouloir dire que la capitale possède un double statut et qu'elle est donc non seulement une commune mais aussi une autre entité en soi. L'exemple le plus frappant est Bruxelles, qui, à l'issue d'un long processus de réformes de l'Etat amorcé dans les années 60, est à la fois une communauté bilingue distincte financée et contrôlée par la région de Bruxelles, qui est un élément composite de l'Etat fédéral. J'ai déjà mentionné que Vienne et Berlin sont non seulement des communes mais aussi des Länder (Etats fédérés) dans leurs pays respectif. Madrid, en Espagne, et Bratislava, en Slovaquie, sont non seulement capitales de pays mais aussi de région. En République tchèque, en Croatie, en Lettonie, en Norvège et en Ukraine, la capitale jouit d'un statut municipal et régional (ou à l'échelon intermédiaire). La commune de Sofia, en Bulgarie, remplit aussi sur son territoire les fonctions de région administrative. Bucarest, en tant que collectivité locale, est non seulement une commune mais aussi un organe de deuxième échelon de l'administration de l'Etat. La deuxième signification possible du statut administratif spécial se rapporte au système électoral, à la structure interne de la capitale, à ses domaines de compétence, à ses modalités de contrôle ou à ses finances.

59. Dans certains cas, la capitale possède une organisation interne différente du reste des collectivités locales, mais, s'agissant de différences minimes, elle n'est pas considérée comme capitale à statut spécial. Nombre d'Etats membres essaient sans doute de conserver une situation juridique formellement égale entre la capitale et les autres collectivités locales, mais la taille et le caractère de la capitale peuvent exiger une réglementation ou un traitement spéciaux.

60. Parfois, bien que la capitale possède un statut administratif spécial, cette particularité ne prévaut pas exclusivement. Ainsi, en Turquie, à la suite de l'adoption de la Constitution actuelle en 1982 (qui a permis la création de communes métropolitaines dans les grandes agglomérations), une loi spéciale sur l'administration des grandes villes, promulguée en 1984, a octroyé le statut de commune métropolitaine aux trois plus grandes villes, y compris Ankara. Ankara a acquis ce statut en 1984, non pas en raison de sa position de capitale mais plutôt parce qu'elle possédait plus d'un district (sous-province) sur son territoire. A l'époque, cette condition était le seul préalable requis par la législation en vigueur pour obtenir un tel statut.

61. On peut observer un phénomène semblable en Espagne, où existe également une loi accordant un statut spécial aux grandes villes (de plus de 250.000 habitants), et en Grèce, où les villes de plus de 150.000 habitants sont découpées en districts.

62. En France, Paris est depuis longtemps découpée en arrondissements, mais une loi de 1982 a étendu cette possibilité à d'autres grandes villes, gommant ainsi le statut exclusif de Paris.

63. Ces exemples démontrent que le statut spécial n'est pas en rapport avec le titre de capitale, mais peut être tout simplement octroyé pour gérer l'administration municipale des grandes villes.

64. Néanmoins, dans nombre de pays, la ville capitale ne possède aucun statut juridique ou administratif spécial et se place au même niveau administratif que les autres communes. Apparemment, cela incline à

penser que le rôle symbolique ou politique joué par la capitale ne requiert aucun statut juridique spécial ou autre privilège.

Tableau 2

Inventaire des capitales en fonction de leur statut (spécial ou non)*

Statut spécial	Pas de statut spécial	
	Différence minimale	Statut administratif uniforme
Berlin (D)**	Athènes (GR)	Amsterdam (NL)
Bratislava (SK)	Copenhague (DK)	Ankara (TR)
Bruxelles (B)	Luxembourg (LUX)	Berne (CH)
Budapest (H)	Paris (F)	Dublin (IRL)
Bucarest (R)	Stockholm (S)	Helsinki (FIN)
Kiev (U)	Tallinn (EST)	Lisbonne (P)
Londres (UK)		Ljubljana (SLO)
Madrid (E)		Nicosie (CY)
Moscou (RUS)		Reykjavik (IS)
Oslo (NOR)		Sofia (BG)
Prague (CZ)		Vaduz (FL)
Riga (LR)		La Valette (M)
Rome (I)**		Vilnius (LT)
Tbilissi (GE)		
Tirana (AL)		
Sofia (BG)		
Skopje (MAC)		
Varsovie (PL)		
Vienne (A)		
Zagreb (HR)		

* Les pays sont indiqués selon leur code d'identification courant. Ne possédant pas de gouvernement municipal doté d'un statut propre, Erevan (AM) et Bakou (AZ) ne figurent pas dans la liste.

** La loi définissant le statut spécial n'a pas encore été promulguée.

65. D'après la liste comparative des capitales (cf. tableau 2), tandis que les capitales des pays du Nord et des Etats baltes ne possèdent pas de statut administratif spécial, celles des pays d'Europe centrale et orientale et de la région de la CEI sont habilitées à opérer selon des règles différentes. Autre phénomène, les Etats composites octroient aussi un statut juridique spécial à leurs capitales mais, comme nous l'avons vu précédemment, cela peut s'expliquer par l'existence de statuts et de fonctions parallèles.

66. En quelques mots, si la capitale possède un statut administratif (juridique) spécial, on peut soutenir qu'il lui est attribué du fait de sa reconnaissance constitutionnelle ou pour des motifs autres, hypothèse plus probable.

3.2. Systèmes unifiés et systèmes divisés

67. Habituellement, les pouvoirs locaux pris isolément sont des unités individuelles, mais il peut exister une répartition interne des pouvoirs et des attributions ainsi que des ressources financières au sein d'une même administration locale. La Charte n'exclut pas non plus la possibilité de procéder à un découpage de la structure des communes. En fait, dans certains cas où la taille et la capacité des communes le justifient, il peut être judicieux d'observer le principe de subsidiarité en mettant l'offre de services publics à la portée des citoyens. En outre, d'après la Charte, les collectivités locales doivent être en mesure de définir leurs propres structures administratives de manière à les adapter aux conditions locales et dans un souci d'efficacité administrative. Cela signifie qu'elles ont le pouvoir – dans les limites prévues par la loi – de déterminer elles-mêmes leur structure. Par conséquent, étant donné que les capitales sont habituellement des communes importantes avec une forte densité de population et un vaste territoire, il est probable que l'on y trouve des collectivités locales avec un découpage administratif. On pourrait croire qu'il existe une corrélation entre la structure interne des capitales et leur taille, les plus grandes villes étant évidemment découpées en districts. Les grandes capitales européennes sont en fait organisées à

deux niveaux, mais le lien logique ne domine pas forcément car certaines capitales plus petites ont également des districts.

68. Le fait que les unités suburbaines soient elles-mêmes des collectivités locales, ou simplement des structures administratives créées par l'administration municipale, ou encore des unités décentralisées exerçant des fonctions déléguées du pouvoir central est sans aucun doute important.

69. Le tableau 3 répertorie les capitales selon leur structure interne (système à un ou deux niveaux).

Tableau 3

Capitales européennes dotées d'une administration municipale à un et deux niveaux

Systèmes uniformes	Systèmes divisés (nombre de découpages)		
	Administrations autonomes de district	Districts administratifs établis par la loi ou la capitale	
		Avec conseil élu	Sans conseil élu
Berne	Ankara (16)	Amsterdam (14)	Athènes (7)
Bruxelles	Budapest (23)	Bratislava (17)	Chisinau (5)
Dublin	Londres (33)	Berlin (12)	Copenhague
Helsinki	Moscou (123)*	Bucarest (6)	Madrid (21)
Nicosie	Skopje (10)	Kiev (10)	Oslo (non pertinent)*
Lisbonne	Tirana (11)	Paris (20)	Sofia (24)
Ljubljana	Zagreb (17)	Prague (22)	Stockholm (18)
Luxembourg		Rome (20)	Tbilissi (11)
Reykjavik		Tallinn (8)	Vilnius (21)
Riga		Varsovie (18)	
Vaduz		Vienne (23)	
La Valette			

* Les 123 districts sont regroupés en 10 districts administratifs (d'Etat).

** Les conseillers sont élus dans certains districts et nommés dans d'autres.

70. Bakou n'est pas mentionnée dans le tableau car dans cette ville, l'administration municipale existe uniquement à l'échelon des districts et, par conséquent, bien qu'elle ait une administration à deux niveaux, il ne s'agit ni d'un système "unifié", ni d'un système "divisé", la capitale ne possédant pas d'administration urbaine « centrale ». L'autre exception est Erevan: au-dessus de l'administration municipale des districts, l'administration au niveau de la ville est directement subordonnée au pouvoir central. Cela signifie que l'autonomie locale n'existe qu'à l'échelon suburbain.

71. On observe que pratiquement les deux tiers des communes examinées ici présentent un découpage administratif. Cependant, comme l'indique le tableau 3, les districts de certaines capitales ne sont pas des administrations locales distinctes et leur existence repose sur les choix de la ville, qui peut les fixer, les modifier ou les supprimer. Selon les conditions générales, la loi autorise la capitale à créer des districts suburbains afin de contribuer à améliorer les résultats et l'efficacité de l'administration et de l'offre de services publics et dans le souci d'une participation renforcée des citoyens à la démocratie locale. Cette autonomie peut être limitée, comme en Grèce où, selon la loi municipale, il est possible de créer à Athènes cinq, six ou sept districts. Le nombre exact de districts est fixé par décret du chef de l'Etat, sur proposition du ministre de l'Intérieur et en collaboration avec le conseil municipal. Le droit belge présente également cette option, valable non seulement pour la capitale mais aussi pour toutes les communes de plus de 100.000 habitants, qui peuvent aussi mettre en place des districts; cependant, une seule ville (Anvers) a jusqu'ici adopté ce type de structure interne.

72. Tout bien considéré, Athènes, Chisinau, Copenhague, Madrid, Oslo, Sofia, Stockholm, Tbilissi et Vilnius sont en fait des systèmes unifiés du point de vue de l'autonomie locale, mais elles partagent leurs fonctions avec des unités suburbaines.

73. La situation est plus complexe dans les pays où l'administration municipale de la capitale établit elle aussi les districts mais où ces unités suburbaines ont un conseil directement élu, comme dans le cas d'Amsterdam, Berlin, Bratislava, Bucarest, Kiev, Paris, Prague, Rome et Tallinn. D'un point de vue pratique, il existe une disposition très semblable à Vienne, mais il convient de souligner que l'organe représentatif de cette capitale peut définir les districts en sa qualité de Land mais non de commune (bien que les deux statuts soient attribués aux mêmes institutions, tel que nous l'avons vu précédemment). En Norvège, le conseil municipal d'Oslo peut déléguer certains de ses pouvoirs aux conseils des « districts », certains étant directement élus à titre d'essai, les autres étant nommés par le conseil municipal. L'administration municipale de Tbilissi présente également ce découpage spécial de ses fonctions et de ses attributions car ses six districts exercent des pouvoirs décentralisés qui leur sont délégués par le pouvoir central. Etant donné que dans ces cas, l'existence des unités de district, l'étendue de leurs compétences et leurs ressources dépendent des décisions de l'administration municipale de la capitale, elles peuvent difficilement être considérées comme des collectivités locales individuelles. En Roumanie, la loi applicable sur les pouvoirs locaux de 2001 stipule que les six districts de Bucarest ne sont pas des collectivités locales, même si chacun d'eux dispose aussi d'un organe élu et d'un maire.

74. Dans les systèmes à un niveau « purs », comme à Berne, Bruxelles, Dublin, Helsinki, Nicosie, Lisbonne, Luxembourg, Reykjavik, Riga et Vaduz, la capitale est administrée par un organe municipal unifié.

75. Dans les « vrais » systèmes à deux niveaux, c'est-à-dire où les deux niveaux sont occupés par des administrations municipales, le découpage de la capitale est déterminé par la loi, de façon à ce que la mise en place de ces administrations ne soit pas laissée à l'appréciation de l'administration de la capitale mais relève d'une disposition juridique. En règle générale, non seulement le nombre des unités suburbaines, mais aussi leurs frontières, leur organisation interne, leur système électoral et leurs moyens financiers sont prévus par la loi, comme par exemple en Hongrie ou en Macédoine.

76. Bien que certains experts ne fournissent pas de précisions concernant les garanties juridiques et financières des autonomies des districts, il ressort en premier lieu des informations disponibles que les normes et les principes fondamentaux de la Charte sont généralement adoptés, de la protection juridique des limites des districts à la disposition de ressources propres et ainsi de suite – les experts n'ont pas signalé en tout cas de problèmes graves ou d'insuffisances sur ce plan.

77. Dans certains pays, la mise en place d'unités suburbaines est nécessaire non seulement dans la capitale mais aussi dans d'autres grandes villes. Cela signifie que certains types de communes (par exemple les administrations municipales ayant des droits au niveau des comtés) ou les villes dont la population dépasse un seuil donné (c'est-à-dire, habituellement, plus de 100.000 ou 150.000 habitants) peuvent ou doivent établir des unités suburbaines.

78. La taille des districts des capitales est habituellement variable; leurs frontières peuvent répondre à une logique administrative ou à d'autres considérations – à Bratislava ou à Budapest, un certain nombre de districts sont d'anciennes communes indépendantes qui ont été intégrées petit à petit au sein de la capitale au cours de ces dernières décennies.

79. Dans l'ensemble, les conseils des districts sont élus selon les mêmes modalités que l'organe représentatif de la capitale, à la différence, il va sans dire, que seuls sont éligibles les habitants qui résident dans ces districts.

80. Quel que soit le statut de la capitale, les districts possédant leur propre administration locale ont généralement le même statut que les autres collectivités locales.

4. Cadre institutionnel

4.1. Organes principaux de l'administration municipale des capitales

81. Le Groupe d'experts indépendants a déjà examiné le cadre institutionnel des collectivités locales des Etats membres dans nombre de recherches et de rapports; seules sont donc examinées ici les dispositions propres aux capitales. Ainsi, dans les cas où le statut administratif de la capitale ne diffère pas de celui des autres communes, ces aspects structurels ne sont pas particulièrement significatifs dans le cadre de la présente analyse.

82. Dans l'ensemble, les caractéristiques institutionnelles de base des autonomies locales des capitales se rapprochent fortement de celles des autres collectivités locales.

83. L'organe délibérant est l'organe principal de ces communes et possède des compétences législatives et de direction. Les capitales ne possédant pas de gouvernement unifié représentent quelques rares exceptions. A Erevan, bien qu'il existe un conseil formé par le maire de la capitale et par les chefs des administrations des districts, selon les experts arméniens, les autonomies locales n'existent qu'au niveau des districts. La capitale d'Azerbaïdjan, Bakou, ne possède par non plus d'organe délibérant dans son administration locale. Dans les Etats fédéraux, le double statut de la ville capitale (à la fois commune et Etat fédéré) n'implique pas de structure organique parallèle; ainsi, à Vienne, l'organe délibérant de l'administration municipale est aussi le Parlement du Land de Vienne, tout comme en Allemagne, où la Chambre des représentants (*Abgeordnetenhaus*) est l'organe législatif du Land ainsi que l'organe délibérant de l'administration municipale de Berlin. Cette dualité a aussi d'autres répercussions. L'un des effets les plus significatifs est qu'un tel organe représentatif, en tant que parlement d'un Land, ne peut être dissous que suivant une procédure établie par la Constitution fédérale – comme c'est le cas pour tous les autres Länder. Il existerait certainement une autre procédure de dissolution s'il s'agissait uniquement de communes et non de Länder.

84. Le système de vote pour élire les conseillers est la méthode proportionnelle, mais un système mixte est aussi utilisé dans certains pays.

85. La taille de l'organe délibérant varie considérablement, le nombre d'élus locaux pouvant aller de 15 à 150. Elle dépend probablement de la taille de la capitale que l'organe délibérant représente, de l'étendue de ses compétences et de sa structure interne.¹⁰

86. S'agissant du pouvoir exécutif, dans environ la moitié des cas, un maire remplit cette fonction au sein de l'administration de la capitale, tandis que pour l'autre moitié des villes, elle est assurée par un organe collégial. Mais cette distinction se rapporte essentiellement à la responsabilité politique: en effet, le maire est assisté dans ses tâches quotidiennes par plusieurs instances et organes. A Londres par exemple, le maire a pour rôle d'élaborer des stratégies visant à améliorer la qualité de vie dans la ville et travaille en collaboration avec les organes fonctionnels en vue d'atteindre cet objectif. Naturellement, les compétences particulières découlant du double statut des capitales qui sont aussi des Etats fédérés sont également propres à l'exécutif local. Par exemple, le maire de Vienne est non seulement la principale instance exécutive de l'administration municipale mais aussi le gouverneur du Land de Vienne. A Vienne, contrairement aux autres communes où le maire est directement élu par les citoyens locaux, le maire est élu (en tant que gouverneur du Land de Vienne) par l'assemblée locale.

87. Les réponses au questionnaire témoignent amplement de la diversité des dispositions institutionnelles. Par exemple, en Irlande, le conseil municipal de Dublin élit annuellement son président, qui est le maire; à Berne, les membres de l'organe exécutif jouissent également d'une légitimité directe puisqu'ils sont élus par le peuple, au même titre que les conseillers; dans certains pays, les commissions du conseil municipal ont des pouvoirs exécutifs très larges; etc.

¹⁰ Tandis que, par exemple, le Conseil de Londres est composé de 25 membres, le conseil de Riga comprend 60 conseillers. Mais Londres possède aussi 32 *boroughs* (et la Cité de Londres) tandis que la Commune de Riga n'est pas découpée en districts.

Tableau 4
Type d'exécutif local dans les capitales

Individuel	Collectif
Albanie, Arménie*, Autriche, Bulgarie, Chypre, France, Hongrie, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Pologne, Roumanie, Russie, Slovénie, Espagne, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni	Belgique, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Allemagne, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Norvège, Suède, Suisse

88. Dans les capitales où les fonctions de l'exécutif sont assurées par un organe, ses représentants sont toujours élus par le conseil municipal, souvent parmi ses propres membres; mais cela ne s'applique pas à tous les cas: aux Pays-Bas, les membres de l'organe exécutif (*aldermen*) ne peuvent pas être simultanément membres du conseil municipal. Par conséquent, si un conseiller municipal est élu pour être *alderman*, il ne peut conserver son siège au conseil. Quoi qu'il en soit, les membres de l'organe exécutif peuvent aussi ne pas être membres du conseil municipal. S'il existe un exécutif collégial, ses membres sont habituellement chargés d'une branche exécutive locale et sont parfois aussi adjoints au maire (comme dans l'administration municipale de Prague). Dans certains pays tels que la Croatie, les fonctions de l'exécutif sont assurées conjointement par le maire et un organe exécutif.

4.2. Relations entre organes législatifs et exécutifs municipaux des capitales d'Europe

89. En vue de procéder à une comparaison croisée dans les pays d'Europe et d'en tirer certaines conclusions, les experts ont été invités à décrire les relations entre organes législatifs et exécutifs locaux de type quasi-parlementaire, quasi-présidentiel ou mixte. Ce cadre analytique permettant de comprendre le partage des pouvoirs à l'échelon local a été élaboré par le Groupe d'experts indépendants il y a quelques années. Bien que cette structure – issue de la classification habituelle des types de pouvoir central – ne puisse s'appliquer exactement aux collectivités locales, elle peut se révéler utile pour comparer les relations entre les principales institutions des collectivités locales.

90. D'après ce cadre analytique, les systèmes de type « quasi-présidentiel » sont ceux où l'exécutif local – principalement le maire – n'est pas responsable de l'organe représentatif. L'absence de responsabilité n'est certainement valable que d'un point de vue politique, dans le sens où le mandat de l'exécutif ne dépend pas de la majorité du conseil municipal. Cependant, dans la pratique courante, la fonction principale de l'exécutif local consiste à préparer et mettre en œuvre les décisions du conseil élu de l'administration municipale. Etant donné que la majorité du conseil local ne peut destituer le maire de ses fonctions, ce dernier occupe une position de force au sein de l'administration municipale, souvent consolidée par une élection directe. Selon ce modèle, le chef de l'exécutif local préside les assemblées de l'organe représentatif et, étant donné qu'il dirige l'administration locale, sa fonction principale est d'exécuter les décisions du conseil. Porte-parole de l'administration municipale, il représente les intérêts locaux face au pouvoir central et aux autres collectivités locales. Néanmoins, dans ce contexte institutionnel, l'organe délibérant occupe également une position centrale car il élabore la politique de l'administration locale et prend les décisions les plus importantes.

91. L'ensemble des relations entre organes législatifs et exécutifs locaux peut être qualifié de système de type « quasi-parlementaire » lorsque le maire ou l'organe exécutif sont responsables de l'organe délibérant (conseil municipal) d'un point de vue politique. Notre étude montre que le modèle de type quasi-parlementaire, où l'exécutif local rend compte au conseil directement élu, est la disposition institutionnelle la plus diffuse dans les capitales européennes examinées. Il convient cependant de noter que les relations entre les organes législatifs et exécutifs de l'administration municipale des capitales suivent généralement le même schéma que dans les autres collectivités locales. Cela signifie que même si l'administration de la capitale revêt une importance politique plus marquée par rapport aux autres communes, la responsabilité politique suit le schéma courant.

92. Formellement, la dichotomie entre système de type quasi-parlementaire et système de type quasi-présidentiel n'est pas toujours valable, raison pour laquelle on a recours au système de type mixte pour analyser les relations entre organes législatifs et exécutifs locaux. C'est le cas à Chypre où, selon l'expert

national, la relation entre le conseil municipal et le maire correspond au système de type quasi-parlementaire pour la plupart des questions mais, pour ce qui est de l'éventail des attributions confiées au maire, le système est en revanche de type quasi-présidentiel. Il existe en Finlande une autre disposition institutionnelle spéciale selon laquelle le maire ne préside pas le conseil municipal mais agit en tant que directeur du personnel municipal. L'organisation s'appuie cependant sur un système parlementaire modifié car tous les groupes politiques reçoivent un nombre proportionnel de sièges au sein du conseil municipal et des commissions municipales. L'administration municipale de la capitale de Géorgie peut être qualifiée de quasi-parlementaire mais, selon l'expert géorgien, certaines dispositions du droit applicable et procédures courantes octroient au maire un pouvoir de décision sur l'organe représentatif. Son autonomie par rapport au conseil municipal est renforcée par le pouvoir central en raison de l'importance politique de cette fonction et, par conséquent, les dispositions formelles sont ignorées dans les faits. A Moscou, malgré l'obligation pour le chef de l'exécutif de rendre compte devant l'assemblée municipale (au niveau des districts), l'autorité à la fois faible et limitée du conseil dans le domaine législatif permet de qualifier le système russe de "mixte", pour reprendre les termes de l'expert de la Fédération de Russie.

93. En résumé, comme l'illustrent également d'autres cas, les relations formelles entre les pouvoirs législatif et exécutif sont souvent éclipsées par les véritables rapports de force entre l'assemblée délibérative et l'exécutif local.

94.. Il convient en outre d'examiner si la structure interne de l'administration de la capitale diffère de celle des districts ou si, au contraire, l'organisation interne des districts reflète les dispositions institutionnelles de l'administration de la capitale. A l'évidence, cette question ne se pose que pour les systèmes à deux niveaux ou divisés. Le fait est que les institutions de second niveau, tout comme leurs relations, ressemblent généralement à celles de l'administration de la capitale. Si les relations entre les organes locaux législatifs et exécutifs sont calquées sur le système quasi-présidentiel, comme c'est le cas à Skopje, la même disposition prédomine aussi à l'échelon des districts et inversement. Il existe certainement des disparités relatives au nombre de conseillers dans les districts, à la structure des commissions ou à d'autres aspects, mais il ne s'agit pas de différences essentielles. Les véritables disparités ont trait à leurs compétences et à leurs moyens, question qui sera examinée dans le chapitre suivant.

95. Certaines dispositions particulières existent aussi naturellement au niveau des districts. Par exemple, bien qu'habituellement les autonomies des districts ne diffèrent pas des autres collectivités locales, la Cité de Londres possède un statut unique même au sein de la ville de Londres car, contrairement aux autres *boroughs*, elle opère sur une base politique non liée aux partis: le maire (*Lord Mayor*) de la Cité de Londres, les *aldermen* et les membres de la *Court of Common Council* sont des membres indépendants qui remplissent leurs fonctions sur la base d'une libre adhésion.

4.3. Finances

96. Le questionnaire porte également sur les questions financières. Une enquête sur les relations financières des capitales s'est attachée à découvrir si les capitales disposent des moyens nécessaires ou si elles dépendent de la volonté politique du pouvoir central. Sous cet angle, nous pouvons analyser la structure des recettes des administrations des capitales ainsi que les éventuelles différences par rapport au système financier des autres communes. Les moyens financiers des structures des collectivités locales des Etats membres ayant déjà fait l'objet d'une étude réalisée par notre Groupe, il semble suffisant de se pencher uniquement sur le dernier aspect. La répartition des recettes entre l'administration de la capitale et les districts – en présence, naturellement, d'un système à deux niveaux – est également une question pertinente.

97. Pratiquement tous les experts ont signalé qu'en matière de financement, il n'existe aucune différence entre l'administration de la capitale et les autres collectivités locales, bien qu'en Allemagne et en Autriche cette analogie s'applique aux Länder et non aux autres collectivités locales. Si des circonstances particulières existent ou se dégagent concernant la capitale, elles relèvent non pas de son système financier mais de sa capacité économique supérieure. Ainsi, à Kiev, principal centre d'activité économique du pays, le revenu par habitant est plusieurs fois supérieur à celui des autres communes.

98. Par conséquent, bien que cette hypothèse demande à être plus amplement démontrée, on peut affirmer que le système financier des administrations locales est avantageux pour les capitales où la part des recettes issues des impôts locaux est élevée – c'est-à-dire avec une faible redistribution centrale – étant entendu que le potentiel économique de la capitale est supérieur à la moyenne nationale.

99. Il convient de remarquer que certains experts soulignent les conditions financières désavantageuses de leur capitale. La politique d'affectation des financements menée par le pouvoir central en Géorgie se justifie d'un point de vue stratégique car les communes contrôlées par les forces de l'opposition ont souvent été discriminées par l'Etat au cours de ces dernières années. En Arménie, étant donné que les administrations municipales n'existent qu'au niveau des districts, il n'existe pas de budget séparé pour les villes; les fonctions administratives qui s'étendent à l'ensemble de la ville d'Erevan sont directement financées par le budget de l'Etat. Cependant, bien que ces conditions soient susceptibles d'avoir un impact négatif sur la capitale, elles ne sont sans doute pas étroitement liées au statut de la capitale et sont plutôt un problème du système d'administration locale dans son ensemble.

100. Quant au processus de péréquation financière, la question peut être abordée de deux manières. Elle peut être, d'une part, traitée sur le plan national ou, d'autre part, examinée selon les deux niveaux d'administration municipale de la capitale ou éventuellement en fonction des districts les plus riches et les plus pauvres.

101. Notre étude n'examine pas ces aspects en profondeur, mais nous pouvons faire quelques remarques générales. En théorie, dans la plupart des pays, les administrations autonomes des districts peuvent bénéficier de subventions de péréquation suivant la même procédure que les autres communes. Rien ne permet de démontrer que l'administration des capitales soit en mesure d'obtenir une aide de l'Etat à cet égard, mais la principale explication semble être l'amélioration de leurs conditions économiques et financières. Néanmoins, selon la loi autrichienne sur la péréquation financière, Vienne perçoit des recettes tant en sa qualité de Land que de commune, tandis que les districts viennois ne sont pas concernés par la péréquation financière.

5. Relations entre les administrations autonomes de la capitale et des districts (en cas de système à deux niveaux)

102. Il va de soi que ce chapitre ne concerne que les villes capitales avec un système à deux niveaux.

103. L'analyse des relations entre l'administration de la capitale et les administrations autonomes des districts permet d'identifier essentiellement deux différents cas de figure.

104. Le premier cas comprend le groupe des capitales où les deux niveaux d'administration entretiennent une relation équilibrée et non hiérarchique fondée sur leur statut autonome et leurs intérêts mutuels. Il s'agit apparemment de relations de nature complexe. Dans certains cas, les responsabilités semblent être parallèles alors que, dans d'autres, les activités semblent se compléter, ou encore, troisième possibilité, l'administration de la capitale peut engager une « action cadre »; bien que cette solution impose des limites aux districts, leurs administrations locales peuvent, dans les limites prévues, prendre des décisions de manière autonome sans que la capitale ne puisse intervenir sur leur action. Cependant, tant la capitale que les districts sont des administrations locales non subordonnées les unes aux autres, chacune avec des attributions et des pouvoirs spécifiques déterminés par le droit. Toutes ont la faculté d'exercer les droits fondamentaux propres aux autonomies locales. En conséquence, au sein du cadre défini par la loi, les districts exercent de manière autonome les pouvoirs et les droits qui leur sont accordés. D'un point de vue structurel, les relations entre les deux niveaux d'administration peuvent être caractérisées par des procédures de négociation et la création d'organes conjoints dans tous les domaines relevant de la compétence des deux niveaux d'administration. Ces mécanismes peuvent être extrêmement variés, l'essentiel étant qu'il n'existe aucune hiérarchie entre l'administration de la capitale et les unités suburbaines, du fait de l'administration autonome séparée des districts. Habituellement, ce type de relations est réglementé par le droit. Dans de rares cas, il est question d'administrations municipales à l'échelon des districts dans les textes constitutionnels, ce qui met en relief les relations mutuelles intermunicipales.

105. Le deuxième groupe comprend les capitales où les deux niveaux d'administration entretiennent des relations hiérarchiques. C'est le cas lorsque les districts ne sont pas eux-mêmes des collectivités locales mais sont établis par l'administration de la capitale afin de répartir les fonctions ou la charge de travail. Les institutions à l'échelon des districts sont des organes subsidiaires de l'administration municipale de la capitale dans son ensemble. Ce type de relation comporte également différentes sous-catégories en fonction du degré de subordination. Etant donné que c'est normalement le conseil qui établit les unités suburbaines, le degré d'autonomie accordé aux districts est laissé à son appréciation. Au sommet de l'échelle hiérarchique, l'administration municipale de la capitale

- détermine le nombre d'unités suburbaines et leurs limites territoriales;
- tranche sur leurs compétences et leurs pouvoirs et
- leur octroie les moyens financiers nécessaires.

106. D'un point de vue juridique, le district remplit des fonctions déléguées et la capitale conserve le contrôle sur l'exercice des pouvoirs qu'elle a attribués.

107. Cependant, les relations entre l'administration de la capitale et ses districts peuvent être également de nature hiérarchique – du moins dans une certaine mesure – si ces derniers sont aussi des collectivités locales distinctes. Dans ce cas néanmoins, le degré d'autonomie est toujours plus élevé, étant donné que les districts ne peuvent être privés par le pouvoir « central » de la capitale des garanties fondamentales liées à leur administration autonome.

108. En cas de relations hiérarchiques, la ville capitale détient un large pouvoir réglementaire, dans le cadre défini par la loi: elle peut promulguer ses propres règlements et décrets stipulant les modalités de délégation des pouvoirs, d'affectation des recettes et de contrôle.

109. Dans la pratique, les relations intermunicipales examinées ici sont souvent de nature plus complexe. Cela est valable non seulement lorsque les districts sont des administrations autonomes distinctes mais aussi lorsque le pouvoir central leur délègue des pouvoirs. Dans ce cas, l'administration de la capitale peut ne pas donner mandat aux districts ou les contrôler, même s'ils ont des pouvoirs semblables dans d'autres domaines. A Prague par exemple, une telle dichotomie signifie que certaines unités territoriales dont les compétences relèvent de l'administration autonome (par exemple le bureau du maire du district) sont subordonnées au conseil de district, tandis que d'autres dont les fonctions relèvent de l'administration décentralisée sont placées sous l'autorité municipale de la ville de Prague ou de certains ministères centraux.

110. Si nous nous intéressons à la répartition des fonctions et des attributions entre les deux niveaux, nous pouvons en tirer certaines conclusions générales. La première question fondamentale concerne la façon dont les pouvoirs et les attributions sont distribués entre le pouvoir « central » de la capitale et les districts ou, plus exactement, les règles qui régissent la répartition des fonctions et des attributions entre ces administrations. Identifier les tâches qui sont exécutées principalement par l'administration municipale et celles qui reviennent aux districts est un autre point intéressant.

111. Techniquement, cette répartition est réglementée par le droit applicable ou par décret de l'administration municipale de la capitale. A Vienne et Berlin, il s'agit pratiquement de la même procédure car la législation du Land – à savoir les lois de l'administration de la capitale – détermine les tâches et les compétences des arrondissements. Lorsque les districts sont eux-mêmes des collectivités locales, le droit applicable prévoit une répartition des compétences entre les deux niveaux.

112. Dans les cas où les districts sont établis par la capitale et lorsqu'il existe entre eux des rapports hiérarchiques, le pouvoir « central » possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire étendu. La pratique courante accorde aux districts un droit de proposition dans ce processus. Ainsi, à Vienne, les organes des districts peuvent aussi proposer des idées, exposer leurs points de vue et offrir des conseils sur une quantité de fonctions relevant du district et de son infrastructure. En outre, le droit applicable laisse habituellement peu de marge de manœuvre à la capitale, par exemple en prévoyant la participation des districts à la préparation de la réglementation municipale pertinente, etc. Parfois, la capitale ne peut déléguer ses pouvoirs aux districts que si la loi le permet.

113. L'examen de la situation nationale indique une immense variété dans ce domaine. En général, les tâches et les compétences les plus importantes reviennent à l'administration de la capitale, tandis que les districts interviennent dans un certain nombre d'opérations d'administration courante. Suivant une autre formule, l'administration municipale de la capitale remplit des fonctions qui concernent plusieurs districts voire l'ensemble de la capitale ou qui se rapportent éventuellement au rôle spécial de la capitale dans le pays. Dans cette logique, l'administration autonome des circonscriptions peut également disposer de compétences étendues pour exécuter des tâches administratives et offrir des services publics de manière efficace dans les limites territoriales du district. Ces principes directeurs sont plus ou moins suivis, même lorsque la répartition des pouvoirs et des compétences dépend uniquement de l'administration de la capitale.

114. En matière de répartition des fonctions, il s'agit concrètement de savoir quels sont les principes appliqués à cet effet. Les règles juridiques font appel à différentes techniques pour déterminer et répartir l'éventail des pouvoirs attribués à chaque niveau. La définition de principes généraux pour répartir les fonctions et les attributions entre administration de la capitale et districts est une méthode possible. Une autre solution consiste à énumérer simplement les compétences dans les articles de loi pertinents.

115. Pour aléatoire qu'elle soit, il est possible de procéder comme suit à une évaluation des compétences types relevant de l'administration municipale et des districts.

Tableau 5

Principaux domaines de compétences types des échelons administratifs de la capitale

Fonctions essentielles de « l'organe central » de l'administration de la capitale	Compétences types des administrations autonomes des districts.
Plan d'aménagement pour l'ensemble de la capitale	Protection sociale
Transport public	Services sanitaires de base
Entretien des routes	Education de base
Services d'utilité publique	Gestion de l'environnement
Hôpitaux, services sanitaires spéciaux	Culture, sports et loisirs
Ordre public, police	

116. Il convient de noter que la répartition des fonctions peut aussi être effectuée différemment. A quelques exceptions près, les districts disposent, pour leur territoire, des mêmes pouvoirs et compétences que la capitale (selon l'expert slovaque). Par ailleurs, certains domaines tels que les logements sociaux, la gestion des déchets, les services de protection sociale ou l'administration fiscale relèvent soit de l'administration de la capitale, soit de celle des districts, tandis que certaines catégories de fonctions (par exemple la programmation budgétaire, le financement des institutions) incombent aux deux niveaux d'administration.

117. S'agissant des relations financières entre l'administration de la capitale et les districts, il existe dans certaines capitales, comme Prague ou Budapest, une redistribution des recettes entre les deux niveaux. Dans les deux cas, une large part des recettes revient cependant à la capitale en raison de la forte centralisation fiscale – comme à Prague – ou de la complexité du système de négociation qui avantage l'administration municipale – comme à Budapest. Skopje a mis en place un fond commun pour la capitale et les districts. Ce fond est composé des recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe professionnelle communale et autres catégories d'impôts conformément à la loi. Les recettes de ce fond sont affectées suivant des modalités définies par le ministère des Finances. Pourtant, la pratique la plus courante – issue du modèle relationnel dominant entre l'administration de la capitale et les districts – veut que l'administration municipale de la capitale détermine les recettes des administrations autonomes des districts proportionnellement, en théorie, à leurs fonctions et à leurs compétences.

6. Relations entre la capitale et les autres pouvoirs publics

118. Dans le champ des relations entre la capitale et les autres pouvoirs publics, eu égard notamment aux modalités de contrôle sur la capitale, les relations avec le pouvoir central, les échelons intermédiaires

(au niveau de la région, du comté, de la province ou de l'aire métropolitaine) et les communes voisines (en particulier celles qui appartiennent à son agglomération) jouent un rôle significatif. Ces relations extérieures sont censées être les plus fortes et peuvent surtout influencer l'autonomie de l'administration de la capitale.

6.1. Contrôle de l'administration de la capitale

119. Le contrôle des collectivités locales a déjà fait l'objet de deux rapports préparés par le Groupe d'experts indépendants; tirant profit de ce travail, cette partie de notre étude se propose donc de rechercher les écarts par rapport au schéma classique de contrôle central sur les capitales. L'analyse est partie du principe que, si le pouvoir central entend exercer une plus forte influence sur l'administration de la capitale au vu de son poids politique et économique, cela est possible grâce à un contrôle juridique ou administratif plus intense et interventionniste. Cependant, cette hypothèse n'a pas été confirmée. Selon la tendance la plus marquée, les modalités formelles de contrôle du pouvoir central sur la capitale ne sont pas différentes de celles utilisées à l'égard des autres communes. On ne constate que quelques exceptions mais elles découlent du statut spécial de la capitale. A Erevan par exemple, le maire exerce des contrôles de nature juridique et spécifique sur les administrations des districts en s'appuyant sur le programme de travail annuel adopté par le ministère des Collectivités territoriales. Mais cette situation est due au fait qu'il n'existe à Erevan aucune administration municipale à l'échelon de la capitale.

120. Dans les cas où la capitale est aussi un Land (c'est-à-dire à Vienne et Berlin), l'administration de la capitale n'est pas contrôlée par le pouvoir central de la même façon que les autres communes. Cela s'explique simplement par le fait qu'en Autriche comme en Allemagne, le contrôle juridique (administratif) des collectivités locales ne s'effectue pas à l'échelon fédéral mais au niveau du Land et, comme le fait remarquer l'expert autrichien, il serait impossible de demander à Vienne, en sa qualité de Land, de contrôler Vienne en sa qualité de commune. Cependant, le contrôle financier est exercé à Vienne par la Cour des comptes fédérale, qui examine régulièrement les budgets de la fédération, des Länder, des grandes communes et des autres organes de droit public; en revanche, dans le cas allemand, dans le domaine d'application du droit fédéral, le contrôle est principalement exercé par la Chambre haute du Parlement fédéral (*Bundesrat*) qui représente elle-même les Länder.

6.2. Relations entre pouvoir central et collectivités locales

121. La relation entre la capitale et le pouvoir central est une autre question à examiner. Cet aspect peut être interprété de deux façons différentes. La première interprétation possible a trait aux modalités juridiques et administratives selon lesquelles la capitale peut entrer en contact avec les ministères et autres organes du pouvoir central. Dans ce domaine, on constate généralement qu'il n'existe à cette égard ni modalités ni voies spécifiques; les administrations des capitales peuvent recourir aux moyens dont disposent toutes les administrations locales, comme par exemple les diverses procédures de coordination et de pétition qui sont établies dans les différents pays. Néanmoins, certains experts mentionnent des relations et des formes de communication informelles, quoiqu'elles interviennent généralement dans le cadre de la coopération pour l'organisation de manifestations internationales, d'événements diplomatiques ou de cérémonies nationales. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme étant des voies administratives spéciales au sein des relations entre pouvoir central et collectivités locales.

122. Si l'on envisage la question sous un autre angle, on peut observer la relation entre la capitale et le pouvoir central d'un point de vue politique, en partant de l'hypothèse que plus le rôle et l'importance de la capitale sont significatifs dans le pays, plus le pouvoir central s'efforce d'en influencer la direction et la gestion. Autrement dit, le poids politique de la capitale pourrait encourager le pouvoir en place à exercer davantage de pressions sur celle-ci en intervenant dans ses relations internes, dépassant même les limites fixées par les règles écrites.

123. Si la capitale ne joue pas un rôle d'une telle envergure dans le pays ou si elle possède simplement un statut de *primus inter pares*, cette question peut être certainement sans importance. Mais nous avons vu que ce n'est pas souvent le cas dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et il y donc tout lieu de prendre en compte cette question.

124. Dans le cadre des relations à caractère officiel, les accords individuels entre capitale et pouvoir central du pays sont les actes les plus utilisés. Une possibilité qui est autorisée par la loi dans nombre de

pays et que certains experts signalent comme une pratique commune. Par exemple, certains investissements d'infrastructure – en particulier s'ils ne répondent pas seulement aux besoins de la population de la capitale – peuvent exiger une étroite collaboration entre la commune et l'Etat, dans le cadre d'un accord bilatéral.

125. Les relations peuvent prendre d'autres formes juridiques, comme par exemple la participation de la commune à la définition des politiques pertinentes du pouvoir central, le droit d'initiative en matière de décisions, le droit de pétition, etc. Cependant, ces possibilités et ces mécanismes sont normalement ouverts aussi à toutes les communes. Il existe au Liechtenstein une règle très curieuse qui, en théorie, pourrait avoir une incidence substantielle sur les relations juridiques entre le pouvoir central et la capitale. Dans ce pays, la Constitution garantit le droit des communes à disposer d'elles-mêmes et celles-ci ont le droit de quitter l'alliance sur laquelle se fonde l'Etat. Cette particularité ne concerne pas le statut de la capitale Vaduz mais toutes les onze collectivités locales.

126. Quant aux relations informelles avec le pouvoir central fondées sur l'importance politique de la capitale, impossible de ne pas citer les villes-Etats des pays fédéraux telles que Berlin et Vienne. Tel qu'il a été examiné précédemment, ces villes servent elles-mêmes de base à la fédération et se placent donc sur le même pied d'égalité que les autres communes mais aussi les autres Länder et sont donc, pour ainsi dire, « plus égales ». Par ailleurs, elles peuvent se voir attribuer une importance politique supplémentaire étant donné que la plupart des institutions fédérales sont établies sur leur territoire. La situation est plus ou moins semblable dans les capitales jouissant d'un statut régional, comme Prague en République tchèque. Si la ville capitale non seulement est une collectivité locale particulière mais possède aussi un autre statut, c'est-à-dire si elle représente par exemple une région tout entière ou une autre unité intermédiaire, il y a lieu de s'attendre à ce que les relations entre pouvoir central et administration locale soient plus étroites et les contacts plus nombreux.

127. Ces relations peuvent prendre une autre dimension et pénétrer notamment les « hautes sphères politiques » si la position du maire de la capitale, en qualité de chef politique de la commune la plus importante, implique un rôle politique éminent ou encore si le maire est un personnage politique connu (éventuellement le chef de file de l'opposition) qui exerce aussi une forte influence sur la politique nationale. La « cohabitation » politique entre le maire ou la coalition au pouvoir dans la capitale et le pouvoir central – autrement dit lorsque l'affiliation aux partis est différente – peut favoriser des relations hostiles. Cette situation s'est produite en Roumanie entre 2001 et 2004, mais il existe également d'autres précédents (en Grèce par exemple). Ces conditions peuvent entraîner des changements dans la répartition des fonctions et des ressources et donner lieu par exemple à un transfert des responsabilités vers les districts aux dépens de l'administration de la capitale (comme en Roumanie) ou à la suppression de l'aide à l'investissement octroyée par le pouvoir central à la capitale (comme cela s'est produit en Hongrie entre 1998 et 2002).

128. Le pouvoir central considère parfois, je présume, que certaines activités et responsabilités ou certains services publics sont d'une importance telle qu'il hésite à les confier à l'administration de la capitale ou, au pire, tente de les lui retirer. L'expert irlandais cite ainsi un exemple: en 1998, le contrôle et l'exploitation du transport local ont été placés sous la compétence non pas du conseil municipal mais de l'autorité de transport dublinoise (*Dublin Transport Authority*), organe spécial et indépendant. Naturellement, cela peut aussi être le fruit d'une répartition efficace et rationnelle des fonctions et des pouvoirs, comme à Londres, où la responsabilité du réseau routier est partagée entre plusieurs organes. Les routes locales sont gérées par les *boroughs* de Londres, les routes principales par les transports londoniens (*Transport for London*), l'un des organes fonctionnels de l'autorité du Grand Londres, et les autoroutes sont administrées par les services de l'équipement (*Highways agency*), fonction du pouvoir central également responsable de la politique générale du gouvernement concernant les autoroutes et les grandes routes en Angleterre.

129. Cette coopération permanente peut prendre différentes formes et toucher divers sujets, non seulement dans les fonctions classiques de l'administration locale, mais aussi dans le cadre des cérémonies nationales, de l'organisation des réunions internationales ou des visites d'Etat, etc.

130. Enfin, dans des cas extrêmes, la volonté politique peut se révéler dangereuse pour l'autonomie ou l'administration locale de la capitale. Il convient de remarquer qu'à Erevan et à Bakou, il n'existe aucune administration municipale à l'échelon de la capitale; le pouvoir central tient l'administration de Tbilissi sous

étroite surveillance. Bien que depuis octobre 2006 le maire de la capitale soit élu et non plus nommé par le chef de l'Etat – comme l'a signalé l'expert géorgien –, l'organe représentatif de la capitale n'exerce qu'une influence stratégique minimale sur la politique de l'autonomie locale. Certains exemples d'intervention radicale du pouvoir central se rencontrent également dans les démocraties traditionnelles, ainsi la suppression du Conseil du Grand Londres en 1985.

6.3. Relation entre l'administration municipale des capitales et les autonomies locales intermédiaires (ou régionales)

131. Les rapports avec les échelons intermédiaires ou les administrations régionales représentent une autre facette des relations extérieures des capitales. Ces relations n'ont assurément aucun impact significatif sur l'existence des capitales. En réalité, la plupart des capitales examinées ici n'appartiennent à aucune autonomie au niveau régional. Dans la plupart des cas, elles jouissent elles-mêmes d'un statut régional ou de compétences « extra-territoriales » tacites. Lorsque cela n'est pas le cas, comme au Danemark ou en Suède, le partage des pouvoirs et des ressources entre la capitale et la région est semblable aux autres communes et ne présente aucune hiérarchie.

132. En l'absence de telles relations, la capitale est intégrée dans une zone de développement régional (ou région de développement) qui, sans être une autonomie régionale, a été mise en place dans le cadre d'activités de programmation ou de développement particulières ou encore d'interventions d'ordre général. Cette articulation n'affecte pas directement le statut de la capitale mais peut influencer sa capacité à obtenir des moyens financiers supplémentaires ou à exécuter des projets de développement.

6.4. Relations intermunicipales avec les administrations communales de l'agglomération.

133. Si l'on procède à un examen comparatif des relations entre l'administration de la capitale et son agglomération, la situation d'ensemble met en évidence une variété considérable. Ces relations de voisinage sont normalement établies par le droit, qui fournit un cadre de coopération entre les parties sur la base d'un accord. En général, l'administration municipale de la capitale s'engage en toute liberté dans les partenariats avec d'autres collectivités locales. Une collaboration qui peut se révéler très utile du fait des intérêts mutuels de chacune – qui consistent, pour la capitale, à exploiter ses énormes possibilités en termes d'offre de services publics et, pour les administrations municipales voisines, à obtenir facilement de tels services.

134. Cette coopération porte le plus souvent sur les domaines suivants:

- évacuation et gestion des déchets;
- transport public intermunicipal;
- protection de l'environnement;
- services publics (approvisionnement en gaz, électricité et eau);
- plan d'aménagement.

135. Ces accords de partenariats peuvent viser à la réalisation d'une tâche particulière ou à une coopération polyvalente de longue haleine. Les sociétés de transport public conjointes mises en place par certaines capitales avec leurs communes voisines peuvent illustrer le premier cas de figure. Quant à la deuxième possibilité, à savoir la coopération polyvalente, l'expert finlandais fournit l'exemple de l'aire métropolitaine d'Helsinki, qui offre un cadre dans lequel s'inscrivent de nombreux projets conjoints entre la capitale et les autres collectivités locales participantes.

136. Au sein de ces relations, la possibilité d'intégrer les communes voisines dans la capitale est un point délicat. En Ukraine par exemple, l'administration de la capitale a proposé l'annexion des territoires sous-régionaux voisins, lançant ainsi l'idée de la création, pour ainsi dire, d'une « région capitale ». Dans certains cas, le territoire actuel de la capitale comprend un certain nombre de districts qui étaient auparavant des communes séparées ou autonomes. En théorie, la fusion pourrait représenter l'étape ultime d'un processus de longue haleine mais en fait, les formes habituelles de coopération entre administrations municipales de la capitale et des communes voisines n'incluent pas cet objectif.

137. La participation de la capitale aux associations des collectivités locales, en vue de promouvoir les intérêts municipaux et de jouer un rôle dans la politique du pouvoir central, est un autre type de relation intermunicipale.

7. Problèmes et réformes en cours

138. Dans le questionnaire, les experts ont été invités à exposer en détail les problèmes et les préoccupations des pouvoirs publics liés au statut de la capitale ou figurant parmi les thèmes de l'actualité politique dans leur pays. Une autre question a été posée au sujet des propositions ou projets de réforme élaborés pour répondre à ces problèmes, en invitant également les experts à évaluer les perspectives de changement dans un avenir proche. Bien que certains experts aient signalé des propositions et des travaux de réforme des collectivités locales d'ordre général, susceptibles d'affecter également l'administration de la capitale, seuls sont examinés ici les projets ayant trait à la capitale. Il ne fait aucun doute que ces idées et propositions de réforme sont étroitement liées à la situation particulière de certaines capitales et, par conséquent, il est difficile d'identifier des tendances générales ou dominantes. Néanmoins, les changements prévus et les propositions en cours d'examen peuvent être rangés, selon leur nature, dans plusieurs groupes.

- Dans certains pays, le statut même de l'administration de la capitale est controversé et ne peut être définitif dans son état actuel. Cela semble être le cas dans les deux pays où il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'administration municipale à l'échelon de la capitale dans son ensemble: Bakou et Erevan n'ont pas le statut d'administration municipale. En Arménie, le statut d'Erevan en tant que commune distincte est reconnu par la révision de la Constitution de novembre 2005. Conformément à la réglementation provisoire de la Constitution révisée, les organes des autonomies locales de la capitale doivent être constitués dans les deux ans qui suivent l'adoption de la loi applicable. Cependant, cette loi n'a pas encore été adoptée et, de surcroît, elle n'existe même pas sous forme de projet. Cela signifie que l'institution des organes des autonomies locales à Erevan n'aura probablement pas lieu avant 2008. La situation en Azerbaïdjan est plus défavorable étant donné que l'administration municipale de Bakou ne bénéficie d'aucune reconnaissance constitutionnelle ou juridique. Il convient de noter à cet égard que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a formulé, en 2003, deux recommandations encourageant la création d'un système d'administration locale et régionale efficace dans le pays. Le statut de Bakou fait généralement partie des thèmes de l'actualité publique et le programme le programme de l'Etat visant à un développement social et économique rapide de l'agglomération voisine de l'aire urbaine de Bakou pour la période 2006-2007 laisse espérer une évolution.
- Un autre type de réformes en cours concerne les changements institutionnels de l'administration de la capitale. Il est naturellement difficile de comparer la portée et l'importance de ces innovations structurelles dans les différents pays. Parfois, la mise en œuvre de ces projets peut avoir une influence sur l'ensemble du système de répartition des pouvoirs au niveau local étant donné qu'elle modifie les relations internes des organes locaux.

C'est le cas de la Géorgie, où la population réclame que les maires soient directement élus, y compris à Tbilissi.

- Dans certains pays, les insuffisances ou défauts du système financier peuvent donner lieu à des problèmes de nature très différente qui engendrent une situation défavorable dans la capitale. En Allemagne par exemple, la loi fondamentale prévoit des subventions de péréquation spéciales pour les Länder dans des circonstances particulières (par exemples pour les villes-Etats comme Berlin). (Berlin se trouve néanmoins dans une situation de crise financière). A Budapest, le processus de péréquation financière entre l'administration de la capitale et les autonomies des circonscriptions fait l'objet de débats animés depuis un certain nombre d'années et ne s'est traduit que par de vaines tentatives répétées de changement des mécanismes d'attribution des financements. Parfois, les contraintes liées au rôle particulier de capitale imposent de prévoir des moyens financiers supplémentaires (par exemple pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine historique à La Valette et dans d'autres capitales héritières d'une longue tradition).

- La catégorie suivante peut inclure les changements ou les efforts de réforme dont l'objectif est de modifier l'actuel statut de la capitale, notamment en promulguant une nouvelle loi sur la capitale.

Certaines capitales se sont efforcées d'obtenir, dans le cadre d'une loi séparée, la reconnaissance des conditions particulières en vertu desquelles elles existent, justifiant à ce titre la revendication d'un traitement ou d'un statut spécial. Tallinn, par exemple, tente en vain depuis 1994 de parvenir à faire promulguer une loi sur son statut.

Quoiqu'il en soit, la reconnaissance constitutionnelle du statut spécial et la référence à une loi individuelle à titre d'instrument pour régler les questions de détail ne suffit pas toujours. En Allemagne et en Italie, la loi applicable n'a pas encore été promulguée, mais il ne s'agit probablement que d'une situation temporaire.

- Les innovations introduites peuvent aussi porter sur les relations intermunicipales de la capitale. Ces changements comportent des répercussions diverses.

En Roumanie, une loi spéciale sur le statut de Bucarest, visant à établir une aire métropolitaine englobant Bucarest et ses communes voisines au sein d'une structure administrative unifiée a été à l'étude pendant quelques années.

Bruxelles est au centre de nombreuses théories sur la façon de faire fusionner les communes de la région de Bruxelles-Capitale (comprenant Bruxelles et dix-huit autres communes) en une ou plusieurs unités; une fusion qui, si elle se réalise, aurait des répercussions inévitables sur le statut de Bruxelles.

Dans le cas d'Helsinki, les limites territoriales du développement géographique de la capitale posent un problème particulier. A Oslo, le même type d'exigences se présente de temps à autre.

En Allemagne, la proposition d'unifier Berlin à Brandenburg (qui s'est soldée par un échec en 1995) aurait pu aboutir à des changements sensibles concernant le statut constitutionnel de Berlin ainsi que sa situation de capitale (en abolissant notamment son statut de ville-Etat).

L'aménagement (ou le réaménagement) du territoire de la capitale peut provoquer l'apparition de nouveaux problèmes. Ainsi dernièrement à Skopje, en 2004, lorsque le territoire de la ville a été étendu aux zones rurales, selon l'expert de la Macédoine, aucun critère objectif n'a été utilisé durant le processus de fusion et le point de vue des citoyens n'a pas été pris en compte.

- Parfois, les relations entre le pouvoir « central » de la capitale et ses districts font aussi l'objet de tentatives de réforme. L'exercice simultané des pouvoirs, la centralisation des compétences, les intérêts contradictoires, les disparités économiques et sociales au niveau sous-régional peuvent motiver les exigences de réformes structurelles. Citons ici l'exemple d'Oslo, où des élections directes ont lieu dans certains districts, à titre expérimental. En France ou en Pologne, les propositions concernant le transfert de certaines compétences de l'administration des villes de Paris et de Varsovie vers leurs arrondissements, respectivement, illustrent un autre type de changement. Certains experts mettent en garde contre des problèmes sociaux et environnementaux, tels que les grandes différences de qualité de la vie dans les différents quartiers et territoires de la capitale, ou les embouteillages, – même s'il est illusoire d'espérer résoudre de tels problèmes par de simples réformes structurelles de l'administration municipale des capitales.
- Dans certains pays, les transformations programmées ont des répercussions sur les relations entre pouvoir central et collectivités locales. En Islande par exemple, on tend à transférer les fonctions du pouvoir central vers les collectivités locales. Un tel processus de décentralisation n'est pas rare dans les Etats membres et les polémiques concernant la répartition convenable des recettes provenant du pouvoir central et destinées à financer les nouvelles attributions des collectivités locales sont aussi fréquentes.

- Dernièrement, nombre d'experts ont signalé des changements mineurs, des opérations de réorganisation et d'autres efforts entrepris dans certains domaines d'activité, comme par exemple le lancement de programmes contre la corruption, la mise en place d'un système plus transparent de gestion des villes, la définition précise des compétences des organes et des fonctionnaires de l'administration municipale, etc.

139. En particulier, l'avenir du statut de la capitale peut se dégager d'un contexte politique plus large, comme à Chypre, où l'éventuelle unification de Nicosie dépend d'une solution plus générale liée aux relations entre communautés grecque et turque.

8. Conclusions et propositions

140. D'abord et avant tout, il découle directement de la Charte européenne de l'autonomie locale qu'en tant que municipalités jouant un rôle de premier plan dans de très nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, les capitales doivent jouir du droit à l'autonomie locale, selon lequel les responsabilités publiques sont exercées par des autorités démocratiquement constituées. Si la gestion d'une capitale est confiée à des autorités nommées par le pouvoir central ou même à des autorités locales se situant à l'échelon sous-municipal et qu'il n'existe pas d'exécutif municipal élu au niveau de la capitale, les principes fondamentaux de la Charte ne sont pas respectés. En cas d'absence de gouvernement municipal à ce niveau, le Conseil de l'Europe encourage les autorités nationales à créer les conditions nécessaires à l'instauration d'une municipalité démocratiquement élue dans la capitale, en inscrivant dans le droit le principe de l'autonomie locale pour la capitale. Dans les pays, comme l'Arménie, où ce processus est lancé, le Conseil de l'Europe le soutient vigoureusement et attire l'attention sur les garanties juridiques et matérielles relatives à l'autonomie du nouveau gouvernement de la capitale.

141. Rien ne justifie que l'on condamne la diversité des situations nationales en matière de statut des capitales. Les principes et les règles de la Charte peuvent être appliqués différemment selon les traditions nationales, les conditions politiques et le climat social. De même, l'organisation de l'administration municipale d'une grande ville, importante d'un point de vue symbolique et politique, ne répond à aucun schéma uniforme. Un fait qui n'est pas surprenant si l'on tient compte de l'immense variété des schémas sur lesquels les collectivités locales européennes s'organisent. Dans certains Etats membres, les auteurs de la Constitution et les législateurs n'ont vu aucun motif d'octroyer un statut spécial à la capitale, qui connaît ainsi la même situation que les autres communes. Néanmoins, l'exercice des fonctions singulières liées au statut de capitale nationale¹¹ est récompensé, dans certains pays, par un statut constitutionnel ou juridique spécial qui dote l'administration de la capitale de certaines responsabilités au niveau de la région ou des provinces, ou du pouvoir de voter une réglementation spécifique. Cela peut également se justifier par les problèmes particuliers que peuvent rencontrer ces villes, comme la grande différence de qualité de la vie d'un quartier à l'autre, les embouteillages ou la pollution de l'environnement.

142. Compte tenu de tous ces éléments, il est raisonnable de proposer que les Etats membres envisagent l'option de conférer un statut spécial à leur capitale si ce n'est pas encore le cas alors qu'elle rencontre des problèmes du même ordre. Ce n'est pas une exigence directement imposée par la Charte, mais il convient d'examiner attentivement si, compte tenu de la taille, de la capacité et des fonctions spécifiques de la capitale, cette dernière nécessite ou non un statut ou une réglementation spécifiques.

143. Pendant la procédure visant à définir un statut spécial pour la capitale (comme celle qui est en cours dans certains pays), l'administration municipale de la capitale doit pouvoir participer au processus de décision, et la possibilité d'une consultation préalable, comme celle que prévoit l'Article 4.6 de la Charte, doit être garantie. Il convient bien évidemment que la consultation porte également sur toute nouvelle législation susceptible d'affecter la capitale.

144. La structure interne et l'ordre institutionnel des administrations de la capitale ne sont pas moins diversifiés. Bien que certaines capitales possèdent deux niveaux d'autonomie et d'autres une administration municipale unifiée remplissant les mêmes fonctions, le découpage à deux niveaux

¹¹ Comme le fait d'assurer la logistique pour les ambassades et les institutions de l'Etat, et l'organisation de manifestations nationales et internationales, la maintenance d'infrastructures de transport d'importance nationale, etc., qui ne servent pas les intérêts des capitales elles-mêmes.

présente en fait, comme nous l'avons vu, un certain nombre de sous-catégories selon le degré d'autonomie des districts et leurs relations avec le pouvoir « central » de la capitale. En somme, pratiquement tous les cas semblent indiquer une volonté de maintenir un système relativement centralisé tout en répartissant cependant les fonctions et les attributions entre la capitale et ses unités territoriales, afin que celles-ci soient exercées de façon plus utile, efficace et, peut-être, démocratique. Rappelons qu'aucune disposition de la Charte n'impose la mise en place d'une administration locale distincte ou de toute autre entité autonome au sein d'un gouvernement municipal. Mais il convient de souligner que le principe de la subsidiarité, inscrit à l'Article 4, alinéa 3 de la Charte, peut être interprété comme un encouragement à déléguer des compétences publiques aux autorités les plus proches des citoyens. Une amélioration des éléments démocratiques (élections, responsabilité, référendum) des administrations des districts des capitales pourrait également être recommandée.

145. Que les administrations des districts disposent ou non de leur propre conseil d'élus, le partage des compétences entre les différents niveaux de la capitale doit être clair et transparent. L'apport aux entités qui composent les villes de moyens financiers suffisants pour l'administration de leurs fonctions et de celles qui leur sont déléguées est tout aussi important.

146. Il importe de donner aux capitales les moyens d'augmenter leurs revenus afin de faire fonctionner leur administration et de remplir les fonctions propres aux capitales nationales. Il n'est pas question d'utiliser le système de financement de la capitale pour lui infliger une « punition » politique en procédant, par exemple, à des réductions de recettes fiscales ou autres restrictions financières et ce, uniquement parce qu'elle est aux mains de l'opposition. (D'après certains rapports nationaux, cela se produit parfois.) Les inimitiés entre dirigeants qui résultent exclusivement de leur appartenance des partis différents ne doivent pas avoir d'incidence sur les relations entre le gouvernement central et la capitale.

147. Si l'on vérifiait l'application des principes de la Charte à l'échelon des districts, un certain nombre de problèmes apparaîtraient, qu'il s'agisse de la protection des limites des collectivités territoriales ou de leurs moyens financiers. Néanmoins, s'il est vrai que la Charte n'exige pas que les Etats membres découpent leurs administrations municipales en plusieurs unités (districts) et que l'on ne peut donc contester l'autonomie limitée de la plupart des districts des capitales, cela ne concerne pas les cas où la capitale dans son ensemble ne possède pas une autonomie propre bien qu'elle soit manifestement une entité distincte dont la population forme une communauté locale. Une telle situation peut difficilement être compensée en instituant des collectivités locales au niveau des districts, en particulier si ces unités sont à ce point sévèrement contrôlées par le pouvoir central, tel que le signalent les experts d'Arménie et d'Azerbaïdjan. Il convient donc que le Conseil de l'Europe encourage vivement ces pays à reconnaître à leurs capitales le statut de gouvernement municipal.

148. Le Conseil de l'Europe pourrait proposer aux Etats membres et aux capitales concernés une possibilité d'échanger leur expérience en tirant parti de ses propres moyens de coordination et de son savoir-faire.¹²

¹² Voir également la Recommandation 133 (2003) du CPLRE sur la gestion des villes capitales, préconisant „des contacts fréquents et suivis entre villes-capitales, en particulier pour qu'elles échangent leurs bonnes pratiques de gestion”.

Questionnaire

« Le statut des villes capitales »

**par le Prof. Zoltan SZENTE,
Directeur de recherche, Institut hongrois d'Administration publique,
Hongrie**

Remarques introductives

Les capitales jouent un rôle important et occupent une place de premier plan dans un certain nombre d'Etats membres. Ce sont souvent des centres politiques, économiques et culturels et, en tant que sièges du gouvernement central, elles ont souvent une fonction symbolique. Elles sont toutefois elles-mêmes dotées d'un « gouvernement municipal », dirigé par les représentants élus. Par conséquent, tous les principes consacrés dans la Charte européenne de l'autonomie locale s'appliquent dans les capitales, quelles que soient les fonctions réelles de celles-ci dans le pays.

Le statut, la structure et l'étendue des compétences des capitales varient sensiblement d'un pays à l'autre. Certaines disposent d'un système administratif unique, d'autres d'un système à deux niveaux; certaines sont gouvernées par un organe de type parlementaire, d'autres de manière quasi-présidentielle, etc. Il se peut que le statut de la capitale ne soit lui-même basé que sur la tradition et non sur les textes de loi.

L'aide du Groupe d'experts indépendants peut à cet égard être très précieuse pour étudier le statut et la structure des capitales européennes; les experts des Etats membres peuvent en effet apporter des informations et des explications pertinentes sur le fonctionnement des différents systèmes nationaux, contributions qui peuvent servir à comparer les différents systèmes au niveau européen.

Le thème de notre étude (le statut des capitales) a la particularité de ne pas se rapporter à un article précis de la Charte; nous devrions donc tenir compte de cet instrument dans son ensemble lorsque nous analysons cette forme d'autonomie locale.

Le but du questionnaire est d'obtenir des informations pertinentes sur le statut juridique et administratif de l'autonomie locale des capitales des Etats membres afin de permettre une comparaison à grande échelle. En principe, les capitales pèsent considérablement sur la vie politique des différents pays. Il semble donc logique de vérifier si les garanties de l'autonomie locale, telles que décrites dans la Charte et imposées par cette dernière, s'appliquent aussi dans cette forme spéciale d'administration locale.

Il convient de noter que notre étude ne porte que sur la capitale du pays, et ne s'étend pas aux capitales des Etats fédérés, communes autonomes, régions ou autres unités sous-nationales.

Il peut y avoir de nombreux cas particuliers. Ainsi, le statut des villes-Etats et des capitales de « mini-Etats » est spécial, non pas du fait qu'elles sont des capitales, mais plutôt en raison de la division territoriale particulière de leurs pays. Dans d'autres cas, la capitale est dotée d'un statut administratif spécial parce qu'elle est un centre régional, plutôt que pour son rôle politique ou symbolique. Néanmoins, quelle que soit la motivation du statut spécial des capitales, s'il y en a une, nous n'examinerons que leur statut administratif ou juridique dans son ensemble.

Le questionnaire est divisé en six parties. La première se rapporte à la situation générale, aux conditions de base de l'existence des capitales. C'est là que vous décrierez le rôle spécifique que joue la capitale dans votre pays. La deuxième partie comprend une série de questions sur le statut juridique et administratif de la capitale et permet de savoir si elle est dotée d'un statut spécial ou non. Pour répondre à cette partie du questionnaire, veuillez préciser si le statut spécial dont jouit la capitale dépend ou non du fait qu'elle soit capitale du pays. La troisième concerne les cadres institutionnels de la capitale et se sert des outils d'analyse (par exemple, la relation de type parlementaire ou présidentiel entre l'organe législatif et l'exécutif local) définis par notre Groupe ces dernières années. Les informations fournies dans les réponses de la partie suivante nous permettront de comparer les différents schémas relationnels entre

l'autorité « centrale » de la capitale et les autorités des circonscriptions. Nous examinerons ensuite le contrôle exercé par le gouvernement central sur la capitale et, dans un cadre plus large, les relations entre le gouvernement central et l'administration autonome de la capitale. Pour finir, quelques questions sont posées sur les problèmes ou questions spécifiques liés au statut actuel de la capitale. Vous êtes invités à faire état des propositions et des mesures susceptibles de les résoudre efficacement.

Compte tenu de nos études et recherches précédentes, pour ce qui est des caractéristiques institutionnelles de la ville, nous vous demandons de bien vouloir axer vos réponses sur les particularités de l'administration de la capitale ou les différences par rapport aux autres municipalités.

I. Situation générale

1. Quel est le fondement juridique du statut de la capitale dans votre pays, ou, bénéficie-t-elle d'une reconnaissance juridique quelconque ? La capitale est-elle reconnue au niveau constitutionnel, ou son statut est-il régi par d'autres instruments juridiques ? Quelle est la procédure de désignation de la capitale du pays ?

2. Que signifie exactement ce statut ?

3. Veuillez définir brièvement la place et le rôle de la capitale dans votre pays. Quels faits ou raisons justifient qu'elle soit dotée du statut de capitale ? Bien que nous n'étudions que les capitales des Etats membres, veuillez indiquer s'il y a d'autres types de capitales (capitales d'Etats fédérés, de régions, etc.).

II. Statut de la capitale

4. La capitale est-elle dotée d'un statut administratif (ou juridique) spécial ou du même statut administratif que les autres communes ?

5. L'administration autonome de la capitale est-elle unique ou divisée en plusieurs niveaux ? S'il existe deux niveaux d'administration, quels sont-ils ? Comment sont déterminées ou créées les subdivisions de la ville (circonscriptions) ?

III. Cadres institutionnels

6. Quel est l'organe délibérant de l'administration autonome de la capitale ? (Si un système à deux niveaux est en place, veuillez préciser la manière dont les élus locaux sont choisis aux deux niveaux).

7. Veuillez décrire les caractéristiques fondamentales de l'exécutif local. Quelle instance ou qui est l'organe exécutif principal ?

8. Concernant la relation entre les organes législatifs et exécutifs locaux, est-elle de type parlementaire ou présidentiel, ou existe-t-il un autre système (mixte) ? Veuillez indiquer si cette structure diffère des structures institutionnelles des autres communes.

9. Quels sont les revenus les plus importants de la capitale mais aussi des administrations autonomes des circonscriptions ? Veuillez utiliser, si possible, le cadre conceptuel qui distingue les ressources « centrales » des ressources « propres ». Quelle est la structure de ces revenus ? Existe-t-il des processus de péréquation financière entre les différents niveaux administratifs de la capitale ou entre les différentes circonscriptions ?

IV. Relations entre les administrations autonomes de la capitale et des circonscriptions (s'il existe un système à deux niveaux dans la capitale)

10. Quels instruments juridiques réglementent les relations entre les deux niveaux d'administration de la capitale ? Quels sont les principes fondamentaux qui régissent ces relations ?

11. Comment les pouvoirs et les tâches sont-ils répartis entre l'administration « centrale » de la capitale et les circonscriptions ? Quelles sont les règles qui régissent la répartition des différentes tâches et fonctions ? Quelles responsabilités sont conférées respectivement à l'administration « centrale » et aux circonscriptions (ou subdivisions de la ville) ?

12. Comment les revenus sont-ils répartis entre les deux niveaux de l'administration autonome de la capitale ?

V. Relations entre la capitale et d'autres pouvoirs publics

13. Comment l'administration autonome de la capitale est-elle contrôlée ? Ce contrôle se limite-t-il à un contrôle juridique uniquement, ou englobe-t-il un contrôle financier ou toute autre forme de surveillance administrative (par exemple, supervision de type audit, approbation de crédits).

14. Quelle est la relation entre l'administration municipale de la capitale et le gouvernement central ? Quel rôle politique joue la capitale ?

15. Veuillez décrire les règles fondamentales et les caractéristiques principales des relations entre la capitale et les autres niveaux d'administration (régional, de comté, provincial, métropolitain) (quelle que soit leur dénomination). Quels sont les fondements juridiques de ces relations ? Veuillez préciser comment les pouvoirs et les ressources sont répartis.

16. Existe-t-il une relation institutionnelle/administrative ou autre relation spéciale (par exemple, regroupements pour la prestation de services publics) entre la capitale et son agglomération ou les communes voisines ?

VI. Problèmes et réformes en cours

17. Veuillez décrire en détail les problèmes et les préoccupations des pouvoirs publics liés au statut de la capitale, ou qui figurent dans l'agenda politique de votre pays.

18. Quel genre de propositions ou de projets de réforme ont été élaborés pour répondre aux problèmes décrits dans la question précédente ? Des changements sont-ils prévus dans le proche avenir ?