

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Le 23 septembre 2010

## REFORME TERRITORIALE AU MAROC

***Contribution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du  
Conseil de l'Europe aux travaux de la Commission Consultative de  
la régionalisation (CCR)***

***présidée par M. Omar AZZIMAN.***





## Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	<b>page 5</b>
<b>Question 1</b> .....	<b>page 6</b>
Dans les modèles de décentralisation à trois niveaux (cas du Maroc : communes, provinces, régions), quelles sont les fonctions qui reviennent à l'échelon intermédiaire entre le régional et le local ? Dans les modèles à trois niveaux quels sont ceux où l'échelon intermédiaire se justifie le mieux ? Existe-t-il des pays qui ont renoncé à la strate du niveau intermédiaire ? si oui, pourquoi et avec quels résultats ?	
<b>Question 2</b> .....	<b>page 7</b>
Dans certains pays européens décentralisés, ce sont les régions qui élaborent les stratégies, financent les principales infrastructures locales et coordonnent l'action au niveau local. Comment comprendre cette prééminence du niveau régional si prééminence il y a ? Dans quels domaines se manifeste-t-elle ? sur quel fondement repose-t-elle ? comment concilier cette prééminence avec le « principe d'égalité » des collectivités locales ?	
<b>Question 3</b> .....	<b>page 8</b>
Comment se fait la répartition des prestations en matière de protection sociale, de santé et d'enseignement entre les régions et les autres collectivités locales dans les pays européens ? Comment se répartissent les compétences en matière de sécurité, police, protection civile entre la région et les autres collectivités locales ?	
<b>Question 4</b> .....	<b>page 9</b>
Quelles compétences pour la Région en matière de coopération internationale ? Dispose-t-on d'un bilan de la pratique des pays européens ?	
<b>Question 5</b> .....	<b>page 15</b>
Quelles sont les réponses les plus réussies à la question de l'enchevêtrement des compétences des différents échelons des collectivités locales ?	
<b>Question 6</b> .....	<b>page 17</b>
Là où l'Etat peut transférer des compétences aux conseils régionaux, quels sont les conditions et les critères qui régissent ces transferts ? selon quel (s) mécanisme (s) se réalisent-ils ?	
<b>Question 7</b> .....	<b>page 18</b>
Quelles sont les formes de coopération les plus efficaces entre les régions et les autres collectivités locales ? quels sont les mécanismes qui permettent d'assurer la meilleure coopération ?	
<b>Question 8</b> .....	<b>page 19</b>
Comment s'organisent les rapports entre le représentant de l'Etat et le président de l'exécutif régional dans les pays de l'UE ? Modes et modalités de tutelle ( ?) contrôle ( ?), supervision ( ?) par l'Etat central.	
<b>Question 9</b> .....	<b>page 20</b>
Quels appareils ou dispositifs d'exécution ou de mise en œuvre opérationnelle des délibérations des conseils régionaux ? Quand il s'agit d'agences dédiées quel est leur statut, leur mode d'organisation et de fonctionnement, le degré d'autonomie des gestionnaires.	
<b>Question 10</b> .....	<b>page 21</b>
Comment les milieux professionnels et syndicaux peuvent-ils apporter leur contribution à la mission des conseils régionaux (quels mécanismes de consultation, concertation ou participation à la prise de décision ?).	
<b>Question 11</b> .....	<b>page 22</b>
Comment pourrait-on institutionnaliser l'implication de la société civile et des ONG dans l'activité des conseils régionaux ?	
<b>Question 12</b> .....	<b>page 25</b>
La question du cumul des mandats (locaux, provinciaux, régionaux, nationaux) entre les pays où le problème se pose en termes aigus et ceux où le problème est pratiquement inconnu.	

<b>Question 13</b> .....	<b>page 26</b>
Quelle est l'origine des ressources financières des collectivités locales et quelles sont les règles qui président à leur répartition horizontale et verticale ?	
<b>Question 14</b> .....	<b>page 27</b>
Si les conseils régionaux sont appelés à jouer un rôle important dans le développement économique (programmation, incitation, animation, promotion, accompagnement et implication...) de quels instruments spécifiques disposent-ils ? quels sont les outils qui ont le mieux réussi ?	
<b>Question 15</b> .....	<b>page 28</b>
Portée et limites du pouvoir fiscal des Régions ? Quels appareils de recouvrement ?	
<b>Question 16</b> .....	<b>page 35</b>
Quels sont les critères sur lesquels repose l'accès des collectivités locales à l'emprunt pour les financements des investissements régionaux et locaux ?	
<b>Question 17</b> .....	<b>page 39</b>
Quels sont les taux des crédits inscrits aux budgets des Etats européens et gérés au niveau régional ?	
<b>Question 18</b> .....	<b>page 42</b>
Quel est le niveau d'évolution des budgets déconcentrés d'une part et des budgets décentralisés d'autre part affectés aux échelons communal et régional dans les pays de l'UE ?	
<b>Question 19</b> .....	<b>page 43</b>
Les différentes figures de la « contractualisation » : dispose-t-on d'une évaluation de la pratique de la contractualisation ?	
<b>Question 20</b> .....	<b>page 44</b>
S'agissant de la péréquation, quelles sont les principales modalités verticales et horizontales ? quels modes d'éligibilité et de répartition ? Existe-t-il une évaluation des mécanismes de péréquation en vigueur dans les pays européens ? comment s'explique le succès ( ? ) ou l'efficacité ( ? ) du système de péréquation allemand ?	
<b>Question 21</b> .....	<b>page 46</b>
Comment sont mesurées les performances du niveau régional, du niveau local dans les pays européens ?	
<b>Question 22</b> .....	<b>page 47</b>
Quelles raisons ont poussé la Grande Bretagne à recourir à des agences gouvernementales pour agir au niveau régional ?	
<b>Question 23</b> .....	<b>page 48</b>
Comment sont évaluées les performances de ces agences et quels types de contrôle s'exercent sur elles ?	
<b>Question 24</b> .....	<b>page 49</b>
Quels sont les indicateurs de performance mis en place par les pays européens en vue de mesurer les résultats atteints par les agences des services déconcentrés et celles des services décentralisés ? Y a-t-il des différences entre les deux types d'agences ?	
<b>Question 25</b> .....	<b>page 50</b>
Quels sont les motifs qui ont été à l'origine du choix de la Région comme cadre de référence pour la politique de cohésion sociale européenne ?	
<b>Question 26</b> .....	<b>page 52</b>
Quels sont les motifs qui ont poussé à la création d'agences dans les domaines de la déconcentration en Europe mais aussi dans ceux de la décentralisation ?	
<b>Question 27</b> .....	<b>page 53</b>
Comment expliquer l'échec des référendums relatifs aux réformes territoriales dans certains pays européens, Royaume-Uni, Italie, Portugal ?	
<b>Question 28</b> .....	<b>page 54</b>
Statut des grandes villes (aires métropolitaines) du point de vue des compétences et de la répartition des pouvoirs ?	
<b>Index thématique</b> .....	<b>page 77</b>

## Avant-Propos

Dans le cadre des suites données au séminaire de Rabat (22-23 février 2010) sur les perspectives de coopération entre le Conseil de l'Europe et le Maroc, il a été convenu d'initier une coopération entre les entités territoriales locales du Maroc et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en tant qu'acteurs de consolidation de la démocratie au niveau régional et local.

Le Roi du Maroc, Mohammed VI, a lancé un processus de réforme de « régionalisation avancée » dans le cadre de laquelle a été créée la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) présidée par Monsieur Omar Azziman (ancien ministre de la Justice et actuel ambassadeur du Maroc à Madrid).

A la demande de Monsieur Azziman, le Président *a.i.* du Congrès, Monsieur Ian Micallef, a chargé le Congrès, à travers notamment son Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, d'examiner 28 questions portant sur la démocratie régionale en Europe. Le présent document rassemble les réponses fournies par les experts et membres du Congrès à ces questions. Ces réponses ne sont pas exhaustives, mais elles donnent un aperçu général de la situation en Europe sur les différents points soulevés dans le questionnaire.

### Question 1 :

**Dans les modèles de décentralisation à trois niveaux (cas du Maroc : communes, provinces, régions), quelles sont les fonctions qui reviennent à l'échelon intermédiaire entre le régional et le local ? Dans les modèles à trois niveaux quels sont ceux où l'échelon intermédiaire se justifie le mieux ? Existe-t-il des pays qui ont renoncé à la strate du niveau intermédiaire ? Si oui, pourquoi et avec quels résultats ?**

par le Prof. Francesco MERLONI

*Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie*

Pour mieux comprendre le rôle et les compétences du deuxième niveau d'autonomie locale que l'on trouve dans presque dans tous les pays de l'UE, même s'ils sont dotés de statuts et d'une organisation très divers («Départements» en France, «Province» en Italie, «Provincias» en Espagne, «Provincies» en Belgique, «Provincies» aux Pays-Bas «Distritos» au Portugal «Counties» en Angleterre et Irlande, «Kreise» en Allemagne, «Nomos» en Grèce, «Województwa» en Pologne, «Județe» en Roumanie, «Län» en Suède e «Lääni» en Finlande), ce niveau intermédiaire doit être placé dans le contexte du système constitutionnel de chacun de ces pays.

En Europe, il faut distinguer entre les pays qui ont une tradition fédérale, (Allemagne, Autriche), où l'échelon régional est un élément fondamental du système constitutionnel et où les collectivités locales sont comprises à l'intérieur des régions (qui ont souvent des pouvoirs importants sur leur régime juridique) et les pays qui plus récemment ont adopté une politique de régionalisation. En Italie, Espagne, Belgique et France, les Régions ont été créées, après les collectivités locales, comme niveau intermédiaire entre autonomie locale et Etat central. Dans ces pays, les Régions sont considérées comme une forme de reconnaissance des spécificités culturelles, ethniques ou linguistiques, ou comme un instrument de décentralisation poussée de l'ancienne administration centralisée de l'Etat.

Le deuxième niveau d'autonomie locale est largement influencé par cette différenciation entre les pays fédéraux et les autres pays. Dans les pays fédéraux, il s'agit d'un niveau d'administration qui reste à l'intérieur de la région, sans contacts directs avec l'Etat central.

Dans les autres pays, le deuxième niveau d'administration locale coïncide souvent avec la circonscription territoriale de l'administration déconcentrée de l'Etat (la «préfecture», selon le modèle français napoléonien) et c'est pourquoi il jouit d'une garantie d'existence particulière, en étant consigné tant dans la Constitution que dans la législation nationale.

En termes généraux, les fonctions attribuées à cet échelon d'administration sont les fonctions qui dépassent la capacité d'intervention du niveau communal : les fonctions s'exercent sur de vastes territoires. Ces fonctions concernent en général (car il y a d'importantes compétences d'exception) de: l'aménagement du territoire, de la viabilité supra communale, l'environnement, les transports publics, la gestion des ordures ménagères, la construction et la gestion des bâtiments destinés aux services publics, l'aide sociale, etc.

Une fois la région créée, le deuxième niveau devient souvent objet de discussion. Dans certains cas, le niveau intermédiaire ne se justifie plus, car les fonctions typiques de ce niveau sont la plupart du temps aisément attribuables aux régions mêmes. C'est le cas notamment lorsque le territoire régional est très petit. Au contraire, le niveau d'administration intermédiaire demeure nécessaire d'une part en tant que forme d'articulation des politiques régionales et d'autre part, comme instrument de coordination de l'action des communes.

La discussion sur la suppression du deuxième niveau d'administration locale est en cours dans plusieurs pays.

En Italie, la suppression a été proposée maintes fois, mais en définitive la réforme constitutionnelle du 2001 a confirmé le niveau des «Provincies». En Espagne, quelques régions, comme la Catalogne, cherchent en vain à abolir les «Diputaciones», qui sont des établissements publics qui agissent au niveau des Provincias, en tant qu'articulations territoriales de l'Etat, dans le but de les substituer avec des collectivités locales (les «veguerias») déterminées dans le statut. En France, une réforme actuellement en cours de discussion cherche à réduire le nombre des élus, en prévoyant l'unification des élections régionales et départementales, sans supprimer les Départements.

## **Question 2 :**

**Dans certains pays européens décentralisés, ce sont les régions qui élaborent les stratégies, financent les principales infrastructures locales et coordonnent l'action au niveau local. Comment comprendre cette prééminence du niveau régional si prééminence il y a ? Dans quels domaines se manifeste-t-elle ? Sur quel fondement repose-t-elle ? Comment concilier cette prééminence avec le « principe d'égalité » des collectivités locales ?**

**par le Prof. Francesco MERLONI**

*Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie*

Ainsi qu'il a été souligné, dans les pays fédéraux, la prééminence des régions sur les collectivités locales constitue un aspect fondamental du régime constitutionnel de l'Etat. Les régions sont, elles, des composantes de l'Etat fédéral et les collectivités locales restent régies par la législation régionale, même si elles jouissent d'une autonomie qui leur est garantie tant par la Constitution fédérale que par les constitutions/statuts des régions.

Dans les autres pays, les pays «régionalisés», la prééminence des régions n'est pas assurée sur le plan constitutionnel.

En France les régions représentent seulement un troisième niveau d'administration, sans pouvoirs de superposition sur les départements et les communes.

En Italie, les «Regioni», «Provinces» et «Comuni» jouissent de la même garantie constitutionnelle et trouvent dans la Constitution (art.114) une pleine égalisation en tant que composantes de la République. Cela exclut toute forme de prééminence formelle des régions sur les collectivités locales.

En Espagne, les «Comunidades autonomas» peuvent revendiquer dans leurs statuts, des pouvoirs sur le régime juridique des collectivités locales, mais ceci reste controversé, car l'Etat central cherche à maintenir son pouvoir de discipline nationale du régime juridique, des compétences et des finances des collectivités locales.

Même sur le plan financier les collectivités locales sont, en général, financées par l'Etat et non par les régions.

Cela dit, sur le plan de l'égalité de la position constitutionnelle des régions et des collectivités locales, une certaine forme de prééminence des régions peut être constatée sur le plan des fonctions attribuées: par exemple de l'exercice des pouvoirs de législation, de planification et de programmation, d'aménagement du territoire, de coordination de l'action des collectivités locales.

**Question 3 :**

**Comment se fait la répartition des prestations en matière de protection sociale, de santé et d'enseignement entre les régions et les autres collectivités locales dans les pays européens ? Comment se répartissent les compétences en matière de sécurité, police, protection civile entre la région et les autres collectivités locales ?**

**par le Prof. Dian SCHEFOLD**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professeur à l'Université de Bremen, Allemagne*

La répartition des prestations dépend de l'organisation des matières respectives. Malgré les compétences régionales et locales par exemple en matière d'assistance sociale, on remarque que très souvent l'organisation de la sécurité sociale a lieu au niveau de l'État central, mais indépendamment de l'administration générale et avec une subdivision des unités séparées de l'administration régionale. Cela est surtout vrai s'agissant de la protection sociale (pensions, assurance contre le chômage etc.) et quelquefois de la santé (assurances mutuelles). On ne peut donc guère parler d'un pouvoir régional « normal » dans ces matières. Quant à l'éducation, les différences traditionnelles sont encore plus considérables. Souvent il y a une tradition d'autonomie locale partielle en cette matière, mais avec des compétences des autorités régionales ou fédérées. La matière est donc souvent l'objet d'une régionalisation plus décidée.

Quant à la sécurité publique, les questions d'intérêt de l'État central qui militent donc en faveur d'une organisation centrale, sont particulièrement importants. Cela étant, il y a souvent des traditions de police locale ou/ et régionale et l'on constate donc une décentralisation au niveau régional.



#### **Question 4 :**

#### **Quelles compétences pour la Région en matière de coopération internationale ? Dispose-t-on d'un bilan de la pratique des pays européens ?**

**par Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE**

*Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Ancien Ministre-Président de la Région wallonne, Ancien Président du Groupe de Travail  
des Régions à Pouvoirs Législatifs du Congrès du Conseil de l'Europe, Belgique*

« Le phénomène de la mondialisation croissante fait que la politique extérieure est devenue de la politique intérieure » notait le chef du service des Affaires étrangères de la Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse.

« Les régions, quelles que soient leur place dans le libre ordonnancement institutionnel de nos Etats, déclarait Pierre Pougnaud, délégué du Ministre français des Affaires étrangères et européennes<sup>1</sup>, aspirent à ne plus être des enjeux passifs des échelons de déconcentration des stratégies sectorielles mais bien des lieux de décision, et qui mieux est, des lieux de concertation démocratique, des acteurs et des foyers de cohérence. Des pôles de développement endogènes, et souvent des pôles de compétitivité, s'appuyant sur les avantages légitimes et des interlocuteurs qualifiés, tant des responsables nationaux que de la communauté internationale et en particulier des bailleurs de fonds, des agences de développement des regroupements continentaux ou sous-régionaux ».

Confirmant cette vision dynamique et volontariste, il faut noter que les collectivités territoriales européennes et les régions en particulier ont, ces dernières décennies, développé de façon considérable et diversifiée les actions sur le terrain de la coopération internationale soit de façon bilatérale ou multilatérale, transfrontalière ou via des organismes internationaux sans oublier les relations amplifiées au sein et avec l'Union européenne.

Une étude de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (Commission pour la démocratie par le droit) intitulée « les Entités fédérées et régionales et les traités internationaux » concluait déjà en 1999 « *les solutions nationales sont très diverses et vont de la concentration des questions internationales au niveau de l'Etat central au parallélisme des compétences internes et internationales. En outre, en dehors de la conclusion de leurs propres traités, les entités interviennent aussi lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des traités de l'Etat central.*

Lorsque cette intervention peut avoir lieu à titre préalable, elle prend la forme d'une consultation ou, plus rarement, d'une participation aux négociations; la participation à la mise en œuvre des traités dépend en général du partage des compétences.

Elle joue un rôle évidemment plus important dans les Etats de tradition dualiste, où une incorporation est toujours nécessaire, que dans les Etats monistes, où des dispositions d'exécution doivent être adoptées pour les seuls traités dépourvus d'application directe.

« Quant à la participation aux organisations internationales, elle est moins développée que la participation aux organisations supranationales ; en effet, ces dernières disposent de véritables pouvoirs législatifs et il est vital pour les entités de participer au processus de décision communautaire ».

« La paradiplomatie des entités subétatiques n'apparaît ni comme un phénomène univoque ni comme un processus parfaitement continu, ni comme une manifestation dérivée des causes externes seulement, ni comme une tentative cantonnée à un seul niveau de pouvoir, à un domaine d'activité particulier, à une zone géographique spécifique »<sup>2</sup>.

Ce type de paradiplomatie est aujourd'hui un procédé pratiqué tant dans des Etats comme la Californie avec ses 30 millions d'habitants que comme dans la Communauté germanophone de Belgique peuplée de 70.000 habitants. Il est répandu au sein de régions de peu de ressources comme au sein de celles qui affichent un niveau de développement bien supérieur à celui que connaissent de nombreux Etats du monde.

<sup>1</sup> Colloque à Kinshasa AIRF XI 2008.

<sup>2</sup> « L'action extérieure des entités subétatiques : Approche comparée en Europe » –Françoise MASSART-PIERARD Presse Univ de Louvain 2008.

Sans pouvoir disposer d'un bilan européen qui évalue dans la diversité de leur assise institutionnelle l'efficacité des politiques internationales des régions, on ne peut que se référer à quelques approches intéressantes pratiquées soit dans des pays fédéraux ou des pays simplement régionalisés ou décentralisés.

### **La Belgique**

L'autonomie des entités fédérées belges (régions et communautés) sur le plan de la politique internationale est unique en son genre. En effet, contrairement à d'autres pays qui ont mis en place des mécanismes de partage de responsabilités en politique étrangère (ex : Allemagne, Autriche, Espagne, Italie), la Belgique est le seul pays à avoir consacré la souveraineté en matière de compétence internationale aux entités fédérées.

Le principe constitutionnel belge est que les compétences internes des régions se prolongent sur la scène internationale avec la motivation qu'il n'eut pas été cohérent que l'autonomie des entités fédérées s'arrêtât à leurs frontières d'autant moins que la vie des Etats s'inscrit chaque jour davantage dans un contexte international. C'est l'option dite du parallélisme des compétences.

C'est ainsi que depuis la révision constitutionnelle de 1993 (art 68 de la Constitution) les entités fédérées peuvent aussi entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité, conclure des traités avec des Etats souverains, porter assentiment aux traités dans les matières relevant de la compétence de leur Conseil respectif, participer aux travaux des grandes organisations et représenter l'Etat belge au sein des Conseils de l'Union européenne quand le domaine de leur compétence les y appelle.

En fonction de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées l'on distingue les traités exclusivement fédéraux, exclusivement régionaux et communautaires et les traités mixtes.

Les seules limites à la capacité des régions de signer des traités internationaux sont au nombre de quatre :

- lorsque la Belgique n'a pas reconnu la partie contractante,
- lorsqu'elle n'entretient pas de relations avec l'Etat concerné,
- lorsque les relations diplomatiques avec cet Etat ont été rompues, suspendues ou compromises gravement,
- lorsque le traité envisagé est en opposition avec les obligations internationales de la Belgique.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8/8/1980 prévoit cependant que les Gouvernements des Régions et Communautés doivent informer le niveau fédéral au préalable de leur intention de conclure un traité et de tout acte juridique consécutif qu'ils veulent accomplir en vue de la conclusion d'un traité. Dans les 30 jours de la réception de l'acte d'information, le Conseil des Ministres (fédéral) peut signifier au gouvernement régional ou communautaire concerné qu'il existe des objections au traité projeté. S'ensuit une procédure complexe, au terme de laquelle peut intervenir une suspension définitive par arrêté royal (susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat) mais uniquement dans les cas énumérés ci-dessus.

Précisons que cette situation est rarissime.

Au Conseil des Ministres européens, dans les instances internationales comme l'UNESCO, l'ONU, l'organisation internationale de la Francophonie, l'unité du siège de la Belgique n'est pas mise en cause mais dans les domaines de leur compétence les entités fédérées se concertent entre elles pour harmoniser leurs vues et déterminer le point de vue du pays.

En vertu de leur compétence internationale les régions flamandes, bruxelloises et wallonnes et les communautés nouent des accords bilatéraux avec des pays, des régions transfrontalières ou lointaines que ce soient dans le domaine économique, commercial, culturel, de l'enseignement, de la recherche, de la technologie etc....

Elles agissent également de façon active dans le secteur de la coopération au développement ; c'est dans ce cadre que par exemple, a été créé en 2002 un « Conseil Wallonie Bruxelles de la coopération internationale » en partie francophone.

Ajoutons que la représentation de la Belgique à l'extérieur obéit à la même philosophie d'assurer aux Communautés et Régions le prolongement de leurs compétences internes sur le plan de la représentation extérieure du pays.

Les Communautés et les Régions peuvent nommer, en vertu des accords de coopération conclu avec l'autorité fédérale, leurs propres agents de représentation extérieure, y compris des attachés économiques et commerciaux et leur donner directement des instructions.

Toutefois, ces représentants sont soumis à l'autorité théorique du chef de poste (Ambassadeur) nommé par l'autorité fédérale, lequel assume ainsi une fonction de direction et de coordination.

### **La Suisse**

La Confédération suisse accorde à ses 26 cantons, entités politiques autonomes, des compétences en matière de politique extérieure à la fois en les associant aux décisions de politique extérieure de la Confédération et en leur permettant des relations internationales directes.

C'est ainsi que l'art 55 de la Constitution prévoit que « *les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels* ».

La confédération est tenue d'informer les cantons en temps utile et de manière détaillée des traités qu'elle veut conclure et de les consulter.

Naturellement, l'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ce cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

Quant aux relations des cantons avec l'étranger (art 56 de la Constitution) ceux-ci peuvent conclure des traités dès lors que les domaines concernés relèvent de leur compétence.

Ces traités ne doivent pas être contraires ni au droit ni aux intérêts de la Confédération ni au droit d'autres cantons.

En Suisse, les traités sont en principe conclus par l'intermédiaire du Conseil fédéral (Gouvernement) qui conduit les négociations, signe les traités et le cas échéant les ratifie. Les représentants des cantons concernés participent aux négociations à côté des représentants de la Confédération. Les cantons peuvent toutefois traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur, à savoir les autorités locales ou les gouvernements d'états fédérés.

Cependant, avant de conclure un traité, le canton doit informer la Confédération et le traité doit être approuvé par le Conseil fédéral ou éventuellement par l'Assemblée fédérale.

Dès lors qu'un canton n'exécute pas les obligations de ses propres traités, en Suisse, il existe en cette matière un droit de substitution de la Confédération puisque l'Etat central (in casu : la Confédération) est le seul sujet de droit international responsable de la bonne exécution des traités.

### **L'Allemagne**

La constitution allemande prévoit que « *dans la mesure de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des Etats étrangers* ».

Un *modus vivendi* intitulé « accord de Lindau » conclu en 1957, entre la Fédération et les Länder, a prévu que quand la Fédération conclut des traités qui, de l'avis des Länder, touchent à leurs compétences législatives exclusives, le consentement des Länder est nécessaire avant que le traité ne devienne obligatoire en droit international.

Notons également que les traités relatifs au transfert de droits de souveraineté par les Länder à des institutions de voisinage transfrontalières ne peuvent être conclus qu'avec des institutions transfrontalières de régions frontalières.

D'une façon générale, on note que les relations internationales des Länder allemands représentent une différenciation et une multiplication considérable des structures et des activités extérieures de l'Etat allemand à tous les niveaux de son organisation.

Comme le note Martin Nagelschmidt « *loin d'entraîner des conflits insolubles entre le Bund et les Länder, cela a perfectionné le système du fédéralisme de coopération et de participation dans les*

*relations supranationales dans le contexte européen. Les Länder ont également contribué à un meilleur positionnement du niveau régional dans l'Union européenne.*

*De plus, l'intensification des relations transnationales a fait émerger de nouvelles structures et procédures de coopération interrégionales et transfrontalières qui facilitent l'élaboration de politiques communes »<sup>3</sup>*

### **L'Autriche**

Dans les domaines qui relèvent de leur sphère de compétences, les Länder autrichiens peuvent conclure des traités avec des Etats ou leurs composantes situées à la frontière avec l'Autriche. Le consentement du gouvernement est néanmoins nécessaire. La loi fondamentale ( art 16) prévoit que le Gouvernement du Land doit informer le gouvernement fédéral avant le début des négociations.

### **L'Italie**

Suite à la révision constitutionnelle de novembre 2001, l'art 117 de la Constitution mentionne parmi les compétences exclusives de l'Etat central la compétence en matière de « *politique étrangère et relations internationales de l'Etat ; relations de l'Etat avec l'Union européenne* ».

Cet article contient toutefois deux dispositions. La première concerne la compétence partagée en matière de « *relations internationales avec l'Union européenne des régions* » alors que la seconde dispose que « *dans les matières de sa propre compétence, la région peut conclure des accords avec des Etats et des entités, avec des collectivités territoriales internes à une autre Etat dans les cas et dans les formes prévues par des lois de l'Etat* ».

Il ne s'agit donc pas d'un démembrement du treaty-making power de l'Etat comme dans l'exemple belge mais de la reconnaissance d'un pouvoir externe des régions encadré par la loi de l'Etat.

### **L'Espagne**

L'art 149 par1. 3° de la Constitution espagnole précise que l'Etat jouit d'une compétence exclusive dans les relations internationales.

Ce cadre juridique n'empêche pas les Communautés autonomes de développer une relation extérieure mais celle-ci est limitée aux relations qui n'impliquent pas notamment l'exercice du « *jus contrahendi* ».

L'arrêt n° 165 de 1994 du Tribunal constitutionnel espagnol, arrêt de référence, a précisé la nécessité de distinguer entre les relations internationales qui sont des relations entre des personnes juridiques de statut international et les activités extérieures des Communautés autonomes.

Selon le juge constitutionnel, ces relations n'impliquent pas l'exercice du « *jus contrahendi* » et ne donnent pas lieu à des obligations immédiates et actuelles face aux pouvoirs publics étrangers. Elles n'ont pas de conséquences sur la politique extérieure de l'Etat et n'engagent pas la responsabilité de celui-ci face aux autres Etats ou aux organismes internationaux et supranationaux.

### **En France**

Comme le précise Pierre Yves Chicot dans un ouvrage consacré à « *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises* » : « *Si les collectivités territoriales ne sont pas directement à l'origine de la formation du droit international, elles en sont devenues d'objet. En France, comme en France, les collectivités décentralisées concurrencent l'Etat, finalement avec son consentement sur le terrain des affaires internationales...*

*Les relations internationales cessent d'être proprement attachées à la collectivité étatique pour intéresser également la collectivité locale. Aux rapports interétatiques s'ajoutent des rapports interlocaux dont l'origine relève de personnes publiques de nationalité différentes* ».

---

<sup>3</sup> Revu études internationales - Vol XXX, n°4, déc1999.

La loi du 6/2/1992 a reconnu le droit pour les collectivités territoriales et leurs groupements de conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et des engagements internationaux de la France.

Il s'agit d'une reconnaissance de la Convention de Madrid, assujettie de la condition de subordination des accords locaux et régionaux aux accords bilatéraux préalables du Gouvernement français.

La loi du 4/2/1995 a, quant à elle, permis aux collectivités françaises d'adhérer à des organismes de droit étranger. Enfin, une mission opérationnelle transfrontalière a été créée en 1997 afin d'offrir une aide logistique aux collectivités françaises et étrangères engagées dans des projets de coopération.

La loi sur les libertés et responsabilités locales du 13/8/2004 a autorisé les collectivités et leurs groupements à créer un groupement local de coopération transfrontalier dénommé District européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour exercer des missions présentant un intérêt pour chacune des parties publiques participantes ainsi que pour créer et gérer des services publics et des équipements afférents.

Fortes de ce cadre légal, les collectivités locales et régionales françaises ont développé un réseau de relations transfrontalières intense et multiforme.

Dans un rapport sur « les relations transfrontalières des collectivités locales françaises » de mai 2005 établi par Alain Lamassoure, ancien Ministre et député européen, à la demande de Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères et de Claudie Haignere, Ministre délégué aux affaires européennes, les principales coopérations décrites et analysées démontrent leur richesse et leur diversité.

Quelques exemples :

A la frontière franco-belge, la métropole lilloise s'est engagée dans une démarche concertée de coopération avec ses partenaires belges wallons et flamands en créant la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) qui s'est chargée notamment d'élaborer un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement autour de thèmes comme la métropolisation du territoire, la valorisation des ressources en eau, la mobilité, la concurrence et la complémentarité économique, la mise en cohérence de la planification locale, la réalisation de projets emblématiques.

On peut encore citer « la plate-forme transfrontalière Flandre-Dunkerque - Côte d'opale / Flandre occidentale belge » associant tous les niveaux, Etat, région, département autour d'objectifs tels que la connaissance et l'entraide mutuelle entre les territoires, le développement économique, touristique et culturel, l'emploi, la mobilité, l'aménagement et la gestion des paysages naturels, la ruralité et l'éducation.

Sur la frontière franco-belge-luxembourgeoise, le « pôle européen de développement », né de la volonté de reconvertir un site en pleine crise après la disparition des activités de bassin sidérurgique, a mobilisé outre les représentants des Etats français, luxembourgeois et de la Région wallonne les élus responsables de la Communauté de communes de l'agglomération de Longwy (France) de l'intercommunale belge Idelux et de la SIKOR, intercommunale luxembourgeoise.

Sur la frontière franco-allemande, de très nombreuses conventions de coopération ont réuni communes allemandes et françaises, départements et régions pour partager la gestion d'équipements ou de services publics.

Des eurodistricts ont été créés ( Sarrebruck-Moselle est ; Strasbourg-Ortenau ; Région de Fribourg et Centre et Sud Alsace).

A la frontière franco-germano-suisse, « l'Agglomération territoriale de Bâle » a mis en œuvre des projets dans le domaine des transports interurbains, de la multimodalité, de l'aménagement urbain et de la préservation des espaces paysagers.

« L'Agglomération franco-valdo-genevoise » a mis en commun un véritable projet d'agglomération transfrontalière qui s'étend au Canton de Genève et au sud du canton de Vaud du côté Suisse et à la Communauté de communes du pays de Gex ainsi qu'aux territoires compris entre Saint Julien et Annemasse du côté français.

Sur la frontière franco-italienne, la spécificité des territoires alpins d'un côté et du littoral de l'autre ont conduit à la création d'un « Espace Mont-Blanc » et d'une coopération « Riviera franco italienne » sur une zone s'étendant du Cap d'Ail au Cap Ajeglio, à proximité de San Remo.

A la frontière franco-espagnole, on peut dans le même esprit évoquer la création de « l'Eurocité Basque, Bayonne, San Sebastian » travaillant sur les thèmes des transports et de l'environnement avec la création d'un tram-train littoral et d'un euro-institut.

En conclusion, il ressort de ce panorama que les situations, les objectifs et les projets communs sont extrêmement divers : organisation d'une véritable agglomération transfrontalière, unipolaire (Lille, Genève, Bâle), bipolaire (Strasbourg-Ortenau) ou pluripolaire (Pôle Européen de Développement, Bayonne-Saint-Sébastien, Sud-Alsace, Sarrebruck-Moselle Est) ; aménagement de zones d'activités (Eurozone, Esch-Belval), organisation de la vie et des activités transfrontalières (Riviera méditerranéenne, PAMINA), protection d'un patrimoine naturel exceptionnel (Chamonix Mont Blanc), construction ou exploitation d'infrastructures structurantes pour les territoires (sur toutes les frontières) etc.

Certaines sont encadrées par des organes spécialisés. D'autres, d'origine publique ou privée, ont pu naître par des accords bilatéraux ou sans structure permanente.

« La coopération décentralisée » avec les pays du tiers monde a également mobilisé les énergies de bien des collectivités territoriales françaises comme le déclarait en octobre 2006 Brice Hortefeux, alors Ministre délégué aux collectivités territoriales, lors d'une réunion plénière du CNCD « côté de l'Etat, cette « diplomatie des villes » mais aussi des régions et des départements, longtemps regardée avec suspicion est désormais pleinement reconnue, contribuant au rayonnement de la France » allant même jusqu'à clairement indiquer, en citant la Chine, l'Inde et le Brésil, le « rôle que l'Etat veut voir jouer à la coopération décentralisée » comme instrument de la politique étrangère de la France ».

C'est dire combien, même dans un pays centralisé comme la France, ce que d'aucuns appellent « diplomatie des villes » « diplomatie des gouvernements non centraux » « diplomatie non gouvernementale » vient aiguillonner et épauler la diplomatie traditionnelle.

D'une façon globale, on peut conclure avec Stéphane Paquin<sup>4</sup> « L'importance internationale de la paradiplomatie dépend des pays : elle peut être minimale au Danemark ou en Grèce, mineure en France ou aux Etats-Unis, majeure en Allemagne et en Autriche avec les Länder, maximale lorsqu'elle fait référence à une identité spécifique comme en Catalogne ou au Québec, et protodiplomatique lorsqu'il s'agit d'un stade transitoire vers un Etat souverain ( ce qui pourrait arriver en Belgique) ».

---

<sup>4</sup> « Paradiplomatie et relations internationales. Théories de stratégie internationale des régions face à la mondialisation » Collect. Régionalisme et fédéralisme. Bruxelles- Peter Lang-2004.

### **Question 5 :**

**Quelles sont les réponses les plus réussies à la question de l'enchevêtrement des compétences des différents échelons des collectivités territoriales ?**

**par Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE**

*Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Ancien Ministre-Président de la Région wallonne, Ancien Président du Groupe de Travail  
des Régions à Pouvoirs Législatifs du Congrès du Conseil de l'Europe, Belgique*

Il est difficile de répondre à cette question car chaque pays possède une architecture agencant différents niveaux de pouvoir subétatiques de façon particulière en présentant chacun ses avantages et ses inconvénients qui se révèlent d'ailleurs davantage à l'expérience que par les textes juridiques qui le fondent.

En France, on compte 36783 communes, 16133 syndicats intercommunaux, 2578 communautés de communes ou urbaines, 371 pays, 100 départements et 26 régions.

En Italie, il y a 8100 communes, 103 provinces et 20 régions.

L'Espagne est divisée en 8106 municipios, 50 provincias et 17 comunidades autonomas.

L'Allemagne dénombre 13854 gemeinden, 323 kreise, 112 villes et 16 Lander.

La Belgique compte 589 villes et communes, 10 provinces, 3 régions et 3 communautés.

Dans les pays cités ci-dessus à titre d'exemple il serait présomptueux de mettre en exergue celui qui a réalisé l'enchevêtrement idéal de ses différents niveaux de pouvoirs subétatiques.

Si dans ces exemples, l'on ne peut contester la légitimité démocratique qui sous-tendent ces collectivités ni leur capacité de fonctionner avec des compétences réelles et des moyens financiers partiellement autonomes encore faut-il noter que des critiques s'y font également jour sur la concurrence de ces différents niveaux de pouvoir, les doublons constatés, la bureaucratie voire la paralysie résultant de compétences partagées, les moyens insuffisants face aux charges dont les collectivités se voient confiées, des péréquations financières horizontales ou verticales déficientes, une application insuffisante des principes de subsidiarité ou encore un interventionnisme étatique trop entreprenant.

L'exemple français constitue sûrement le plus impressionnant s'agissant du nombre de collectivités subétatiques ayant toutes survécus à la création d'autres nouvelles, et s'agissant de la complexité de leur imbrication qui a d'ailleurs suscité un Rapport d'information détaillé présenté à l'Assemblée nationale française sur la clarification des compétences des collectivités territoriales<sup>5</sup>.

Les auteurs y épinglent un enchevêtrement multiforme des compétences et des niveaux de pouvoirs.

Un enchevêtrement matériel favorisé par la « clause générale de compétence » que la loi reconnaît aux collectivités qui peuvent intervenir en toute matière qu'elles jugent être « d'intérêt local » au sens large. Mais aussi un enchevêtrement financier qui fait intervenir différentes collectivités pour un même secteur d'activités à travers des financements additionnels ou croisés.

Dans son discours de clôture du 90<sup>ème</sup> Congrès des maires et des présidents de communautés de France, le Premier ministre François Fillon, évoquant le thème de la clarification des compétences, présentait en quelques phrases le cœur du problème actuel : « *nous souffrons tous de l'empilement et de l'enchevêtrement des compétences. C'est du temps perdu pour dégager des compromis. Ce sont des coûts supplémentaires pour monter des dossiers, pour suivre des procédures, pour faire émerger les projets. Nous devons tous ensemble regarder comment mieux articuler les différents niveaux de compétence. En tout état de cause, le statu quo est impossible* ».

Par ailleurs, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une mission relative aux collectivités territoriales a été confiée par le Premier ministre au sénateur Alain Lambert. Il a été plus particulièrement invité à examiner le partage des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces collectivités, « *dans la perspective d'un désenchevêtrement de leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun* ».

<sup>5</sup> Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales. 8/10/2008. Doc parlementaire.

Si le constat est unanime et la prise de conscience générale encore faut-il avoir le courage politique de suggérer les réformes adéquates.

Est-il excessif de dire que ce type d'exercice auto-critique pourrait être fait dans de nombreux pays où le paysage des compétences et actions des collectivités subétatiques n'est pas toujours aussi limpide ou efficace que souhaité ?

De son côté, le rapport Balladur<sup>6</sup> s'est également penché sur cette délicate question en allant jusqu'à affirmer que « *la répartition des compétences des collectivités locales illustre jusqu'à la caricature la nécessité d'une remise en ordre de l'administration locale française. Pratiquement toutes les compétences sont partagées ce qui sert de prétexte commode aux financements croisés dont l'excès a été mentionné plus haut* ».

Le rapport estime d'abord qu'il serait intéressant de donner corps au principe de subsidiarité que la loi constitutionnelle du 28/3/2003 a érigé en principe de valeur constitutionnelle en précisant, au deuxième alinéa de l'art 72 de la Constitution que « *les collectivités territoriales ont vocation de prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Selon le Comité Balladur, cinq critères pourraient être retenus pour spécialiser les compétences des collectivités territoriales.

Le premier consisterait à prendre en considération le savoir-faire acquis par chaque niveau de collectivité locale ce qui permettrait d'éviter les coûts liés à toute réorganisation.

Le deuxième critère, géographique et financier, serait lié au niveau de péréquation recherché entre collectivités locales.

Un troisième critère serait tiré de l'objet même des compétences en cause en faisant par exemple la différence entre les compétences d'investissement pour l'avenir telles que la formation professionnelle ou l'éducation qui pourraient être dévolues globalement à la région tandis que les compétences de gestion des services de proximité comme l'aide sociale seraient attribuées au département.

Un quatrième critère reposerait sur la distinction entre l'exercice d'une compétence d'édition d'orientations générales et normes et la gestion courante d'un service.

Un cinquième critère serait de nature exclusivement financière ; il consisterait à prendre en compte l'ampleur des dépenses actuellement exposées par chaque niveau de collectivités locales et à affecter la totalité des compétences correspondantes à celui qui y consacre le plus de dépenses.

Le rapport précise que seule la combinaison de ces cinq critères serait de nature à permettre une répartition satisfaisante des compétences entre les collectivités locales.

On l'aura compris, cette esquisse de critères est la seule façon pertinente de répondre à la question posée consistant à rechercher un ensemble de références afin de mettre un nouveau modèle en place plutôt que de copier un système existant.

A cet égard, le Conseil de l'Europe dispose de deux outils juridiques pertinents pour encadrer la meilleure conception de l'enchevêtrement des compétences de collectivités subétatiques.

Le premier est constitué par la Charte européenne de l'autonomie locale, convention internationale ratifiée par de nombreux pays et qui précise les droits et obligations des pouvoirs de base que constituent partout les pouvoirs locaux dans leur rapports avec les pouvoirs qui leur sont supérieurs comme avec les citoyens.

Le second, intitulé « Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale » adopté à Utrecht le 16/11/2009 qui s'il n'a pas la même valeur juridiquement contraignante n'en reste pas moins un document de référence indicatif des standards de ce niveau de pouvoir intermédiaire entre le niveau local et central.

Malgré leur valeur différente, la combinaison des principes contenus dans ces 2 textes paraît un guide de principe pour toute réforme envisagée.

---

<sup>6</sup> « Il est temps de décider » Rapport au Président de la République sur l'organisation territoriale de la France » 5/3/2009.



### **Question 6 :**

**Là où l'Etat peut transférer des compétences aux conseils régionaux, quels sont les conditions et les critères qui régissent ces transferts ?  
Selon quel(s) mécanisme(s) se réalisent-ils ?**

**par le Prof. Dr Eivind SMITH**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professor of Public Law at Oslo University, Institute of Public and International Law, Norvège*

#### **Remarques préliminaires**

Compte-tenu du potentiel en progrès démocratique aussi bien qu'en efficacité que comporte la démocratie locale et régionale au sein d'un Etat unitaire, il y a tout lieu de saluer les initiatives actuelles en vue de l'introduction d'un niveau régional au Maroc.

Il semble important de souligner qu'un tel niveau n'est pas concevable seulement dans les Etats dits fédéraux. Dans une certaine mesure, l'on aura sans doute intérêt d'ailleurs à mettre également les Etats fortement régionalisés (tels que l'Espagne et l'Italie) de coté.

Quant aux Etats unitaires, l'Europe en compte de nombreux exemples (tels que la France, la Norvège, la Suède ...). Parmi les exemples contraires, l'on trouve le Danemark et la Finlande.

Il arrive même qu'il y ait deux niveaux entre l'Etat central et les collectivités locales (aussi appelées communes). Avec ses départements et ses régions, la France nous en fournit toujours un exemple - exemple, d'ailleurs, actuellement soumis à des forts débats, dûs notamment à une idée répandue que les départements - l'on se souvient qu'il s'agit là de produits directs de la révolution française - commencent à faire trop petits.

L'existence d'un niveau intermédiaire de collectivités locales dans une entité politique donnée doit être conditionnée par la présence d'un territoire et d'une population d'une certaine importance. Il va sans le dire que le Maroc ne pose pas de problème à cet égard.

Dans une toute autre distinction, il convient de distinguer entre les „régions“ (ou similaires) administratives sans autonomie formelle par rapport à l'Etat central, et des véritables collectivités régionales dotées d'un minimum d'autonomie par rapport à l'Etat. En l'absence d'un texte contraignant sous l'égide du Conseil de l'Europe, certains éléments de définition sur ce point peuvent être dégagés de la Charte européenne de l'autonomie locale; par la suite, ces questions seront laissées de coté.

Même conçu d'une telle façon, il importe de souligner qu'il n'existe guère de „modèle européen“ en matière de collectivités et d'autonomie régionales, ce dont attestent déjà les échecs répétés des efforts de mettre sur pied un traité (charte) européen de l'autonomie régionale. C'est la raison pour laquelle les réponses aux deux questions qui nous ont été posées seront brèves. Au mieux, elles pourraient servir comme autant points de départ pour des discussions et avis approfondis sur les grands traits aussi bien que les détails d'un projet marocain de réforme régionale à venir. Il va sans le dire que l'on assistera bien volontier à un tel travail approfondi sur la base de documents et projets originaux du Royaume de Maroc lui-même.

\* \* \* \* \*

Il n'existe pas de réponse « européenne » à de telles questions. De façon générale, il y a cependant lieu d'affirmer que l'Etat central doit avoir recours à la loi votée par le Parlement pour tout transfert de compétences à une autre collectivité territoriale (quitte à accepter des mesures de délégation, adoptées par le pouvoir exécutif en vertu de la loi). Si la région reste soumise à la loi, c'est la même chose même pour le pouvoir exécutif. De cette façon, une dose d'autonomie pour les régions par rapport au gouvernement sera assuré.

En outre, un système idéal requiert que tout transfert de compétences susceptibles d'entraîner des frais, soit accompagné d'un transfert de ressources matérielles (y compris financières) suffisantes.

En tout cas, il faut que la loi se conforme aux éventuelles limites constitutionnelles, explicites aussi bien qu'implicites, notamment en ce qui concerne la nécessité de garder certaines fonctions régaliennes (défense, politique étrangère, monnaie, prisons, ...) entre les mains de l'Etat central.

**Question 7 :**

**Quelles sont les formes de coopération les plus efficaces entre les régions et les autres collectivités locales ?**

**Quels sont les mécanismes qui permettent d'assurer la meilleure coopération ?**

**par le Prof. Dr Eivind SMITH**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professor of Public Law at Oslo University, Institute of Public and International Law, Norvège*

La question touche à l'une des pierres d'échoppement de tout système de gouvernement à plusieurs niveaux, à savoir la conciliation des idéaux de l'autonomie de chaque niveau avec les besoins légitimes de coordination dans une enceinte géographique plus vaste.

Les techniques pour y aboutir sont nombreuses (répartition des compétences en fonction des besoins, consultation, éléments de hiérarchie, etc.). Ici, l'on se contentera donc de souligner deux éléments fondamentaux :

- a) Le point de départ idéologique de la construction d'un système à plusieurs niveaux doit être la demande légitime de chaque entité à chaque niveau à une dose minimale d'autonomie, non seulement par rapport à l'Etat central (notamment l'exécutif), mais également par rapport à d'autres collectivités territoriales du même niveau ou d'un niveau plus élevé. En principe, la commune doit donc être autonome par rapport à la région dans laquelle elle s'inscrit, quitte à accepter que l'Etat central prenne des mesures appropriées afin de pourvoir aux besoins de coordination territoriale, y compris en établissant des formes juridiques appropriées à telle ou telle forme de coopération (coopération intergouvernementale, région métropolitaine, etc.).
- b) Avant de se lancer dans une réforme régionale, il convient alors de se demander si la « région » serait plutôt appelée à gouverner certaines affaires concernant le territoire en question de façon autonome, ou plutôt de coordonner l'action des communes concernées dans des matières qui dépassent facilement leurs possibilités et moyens techniques (planification, transports en commun, déchets, eaux ...).

En cas de penchant en faveur de cette deuxième option, il convient de se souvenir que certains Etats européens ont connu, connaissent encore ou s'apprête à réintroduire un système selon lequel le « conseil général », au lieu d'être directement élu, est composé de façon indirecte, à savoir par des représentants des communes dont le territoire compose ensemble celui de la « région » en question. De cette façon, l'on pourrait aboutir à un niveau certes autonome par rapport à l'Etat central, mais dont la volonté est susceptible de refléter celle de l'ensemble des communes concernées plutôt que celle d'une entité autonome même par rapport au niveau local. Dans le meilleur des mondes, le résultat pourrait précisément devenir un organe de coordination.

Nonobstant le choix initial du Maroc sur ce point, rien n'empêche que dans un stade ultérieure, l'on passe à une forme plus avancée de « régionalisme ».

**Question 8 :**

**Comment s'organisent les rapports entre le représentant de l'Etat et le président de l'exécutif régional dans les pays de l'Union Européenne ?**

**Modes et modalités de tutelle (?) contrôle (?), supervision (?) par l'Etat central.**

**par le Prof. Francesco MERLONI**

*Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie*

Dans les pays fédéraux, les régions sont une partie fondamentale de l'Etat, c'est pourquoi une tutelle de l'Etat fédéral sur la région est inconcevable.

Dans les autres pays, la tendance va dans le sens de supprimer toute forme de tutelle ou de contrôle de l'autonomie locale en général, mais en particulier pour les régions.

Le système de relations entre l'Etat central et les régions se pose, tant au niveau de chaque région, entre le représentant de l'Etat et les représentants des régions (souvent le chef de l'exécutif, mais aussi les autres organes de la collectivité régionale), que directement au centre, comme relation directe entre le gouvernement central de l'Etat (ou autres organe de l'Etat) et les régions.

Dans tous les pays de l'UE le thème de la *collaboration loyale* entre les divers niveaux d'administration publique devient de plus en plus centralisé. Souvent, lorsque la modification et l'adaptation du système institutionnel s'avère difficile (résistances à la modification de la distribution des compétences ou à la création de nouvelles entités publiques), on préfère multiplier les instruments qui permettent aux divers niveaux d'administration de coopérer, de coordonner les actions respectives, les politiques publiques respectives. On parle, dans ce dernier cas, de la *gouvernance*.

Il y a une gouvernance européenne (les relations entre l'UE, les Etats membres et divers niveaux d'administration à l'intérieur des Etats), une gouvernance nationale (les relations entre l'Etat, les régions et les collectivités locale) et une gouvernance régionale (les relations entre la région et les collectivités locales de son propre territoire).

Les instruments qui vont acquérir une grande importance sont les sièges où se réunissent, de façon régulière ou sporadique, les représentants du gouvernement central et les représentants des régions. En Italie et en Espagne on a crée des «conférences» qui permettent au gouvernement central (souvent le premier ministre) de se confronter, et le cas échéant, de conclure des accords avec les régions, souvent avant la présentation au Parlement de projets de lois qui concernent les compétences et les politiques publiques de régions.

Dans cette perspective les relations directes, au niveau régional, entre le représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif régional restent en place, mais avec une importance mineure. Le représentant de l'Etat peut exercer un rôle, utile mais secondaire, de coordination sur le territoire des compétences de l'Etat par rapport aux compétences régionales et locales, souvent pour l'application concrète des accords conclus à niveau national.

**Question 9 :**

**Quels appareils ou dispositifs d'exécution ou de mise en œuvre opérationnelle des délibérations des conseils régionaux ? Quand il s'agit d'agences dédiées, quel est leur statut, leur mode d'organisation et de fonctionnement, le degré d'autonomie des gestionnaires ?**

**par le Prof. Dian SCHEFOLD**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professeur à l'Université de Bremen, Allemagne*

Les conseils régionaux, comme les conseils des collectivités locales (Art. 3.2 Charte européenne de l'autonomie locale), disposent normalement d'un personnel exécutif responsable devant les conseils. Cette solution peut prendre la forme d'un gouvernement régional avec administration régionale, responsable devant le parlement régional (État fédéral), mais même si ces termes ne sont pas expressément prévus, l'organisation de l'administration régionale aboutit nécessairement à une répartition par matières avec une certaine indépendance du pouvoir central et à une responsabilité au niveau régional. Toutefois la réglementation de cette administration peut émaner du pouvoir central.

**Question 10 :**

**Comment les milieux professionnels et syndicaux peuvent-ils apporter leur contribution à la mission des conseils régionaux (quels mécanismes de consultation, concertation ou participation à la prise de décision ?)**

**par le Prof. Dian SCHEFOLD**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professeur à l'Université de Bremen, Allemagne*

L'influence des milieux professionnels et syndicaux sur la décision régionale a lieu au niveau central comme au niveau local, c'est-à-dire du fait d'un système politique et des élections qui garantissent une telle influence plus ou moins importante. À part cela, un système de consultation, de participation, et de droit d'initiative peut être prévu, même si une représentation professionnelle proprement dite au niveau régional est moins étendue.

### **Question 11 :**

#### **Comment pourrait-on institutionnaliser l'implication de la société civile et des ONG dans l'activité des conseils régionaux ?**

**par Francis LEC**

*Membre titulaire de la Commission Institutionnelle,  
1er Vice-Président du Conseil Général de la Somme,  
Conseiller municipal d'Amiens, France*

C'est le Conseil Economique et Social Régional qui, en France, associe de manière institutionnelle la société civile à l'activité du Conseil régional.

La gouvernance des Régions est ainsi assurée par deux assemblées : le Conseil régional et le Conseil Economique et Social Régional.

Nous prendrons à titre d'exemple le Conseil Economique et Social Régional de Picardie.

Par ailleurs, les Régions, seules ou avec l'Etat, ont mis en place différentes modalités d'association de la société civile à l'élaboration et au suivi des politiques publiques. Nous les évoquerons dans un second temps.

#### **a) Le CESR régional**

##### L'historique :

C'est en 1972 que sont créés les Comités Economiques et Sociaux Régionaux en même temps que les Etablissements Publics Régionaux. Avec les lois de décentralisation, les Etablissements Publics Régionaux deviennent des collectivités territoriales à part entière dont les membres sont élus au suffrage universel tandis que les Comités Economiques et Sociaux Régionaux deviennent des Conseils Economiques et sociaux régionaux par analogie avec le Conseil Economique national.

##### La composition :

Le Conseil Economique et Social Régional est composé de 4 collèges :

- représentant des entreprises et activités professionnelles non salariées,
- délégués des organisations syndicales représentatives de salariés,
- représentations des organismes et associations participant à la vie collective de la région,
- personnalités qualifiées nommées par le Préfet de Région en raison de leur qualité ou de leurs activités concourant au développement de la région.

A titre illustratif, il est joint en annexe la composition pour le Conseil Economique et Social Régional de Picardie.

C'est un arrêté du Préfet qui fixe les modalités de composition des différents collèges et les modalités de désignation de leurs représentants (arrêté joint en annexe).

##### Les missions du CESR :

Le CESR n'a pas de compétences exécutives. Il émet des avis.

Le Président du Conseil régional doit obligatoirement saisir le CESR avant de soumettre à la délibération du Conseil régional les rapports relatifs :

- à la préparation et l'exécution du Contrat de projets Etat-Région,
- à la planification et aux schémas directeurs régionaux,
- à la présentation des orientations générales du budget de la Région et à son adoption,
- à l'application des lois de décentralisation et schémas prévus dans ces lois, ainsi que le bilan des actions menées dans ce cadre.

Le Président du Conseil régional peut, par ailleurs, saisir le CESR pour tout projet à caractère économique, social et culturel. On parle d'ailleurs de saisine facultative.

Le CESR peut enfin, de sa propre initiative, émettre des avis sur toutes questions. Il s'agit des auto-saisines.

Une visite sur le site Internet du CESR de Picardie permettra d'avoir une vision plus complète sur l'étendue et la nature des avis de l'assemblée.

##### Les moyens du CESR :

Les membres du Conseil Economique et Social Régional sont indemnisés pour l'exercice de leur mission. Le Président du CESR dispose par ailleurs de personnel et de locaux propres pour un secrétariat général resserré. Le Président du CESR peut s'appuyer sur les services du Conseil

régional pour l'examen des dossiers qui lui sont soumis en en faisant la demande au Président du Conseil régional.

Le budget du CESR est voté par le Conseil régional.

#### **b) Les autres formes d'associations**

Si le CESR est associé à tous les documents stratégiques du Conseil régional comme il a été indiqué plus haut, les limites liées à sa composition amènent les Conseillers régionaux à associer plus largement la société civile aux schémas sectoriels dont ils ont la responsabilité.

Ont notamment été concernés en Picardie le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE), le Plan Régional Education Formation (PREF), le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable du Territoires (SRADDT), le Schéma de Développement Culturel, ...

Ces démarches consistent, dans un cadre qui est imposé par l'Etat ou volontaire, à associer les partenaires économiques, sociaux, culturels, à l'élaboration des politiques qui les concernent et le cas échéant à leur suivi et à leur évaluation sous des formes précises, arrêtées par le Président du Conseil régional.

Par ailleurs, les Pays mis en place par les lois Pasqua et Voynet ont prévu des Conseils de développement sur les territoires qui correspondent à des bassins de vie. Leur composition est décidée par des acteurs locaux.

Les conseils de développement sont associés aux grandes orientations de la politique d'aménagement territorial du Conseil régional (Contrats de Pays).

#### **c) Conclusion**

L'exemple français montre l'intérêt et les limites du Conseil Economique et Social.

Le principal intérêt réside dans un lieu de dialogue avec les grandes forces organisées de la société civile. Les limites sont celles d'une représentation par nature institutionnelle qui peut freiner une dynamique de projet. La solution qui consiste à un travail étroit entre le Conseil Economique et Social et le Conseil régional, complété par des concertations ad hoc thématiques, paraît un bon compromis.

### Annexe

#### **Les collèges du CESR :**

##### **Premier collège – 25 membres :**

##### **Représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées**

- Chambre régionale de commerce et d'industrie
- MEDEF Picardie, en accord avec le Centre des jeunes dirigeants d'entreprises
- Union régionale de la confédération générale des petites et moyennes entreprises
- Centre régional de la propriété forestière Nord-Pas-de-Calais, en accord avec l'Union régionale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs
- La Poste
- Banque de France, en accord avec le Comité régional des Banques
- Chambre régionale de métiers et de l'artisanat
- Unions professionnelles artisanales (UPA) des trois départements
  
- Chambre régionale d'agriculture, en accord avec la Fédération régionale de la coopération agricole de Picardie
- Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles, en accord avec le Centre régional des jeunes agriculteurs
  
- Chambre régionale de l'économie sociale
- Section régionale de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)
- Chambre nationale des professions libérales (CNPL)
- Fédération des Jeunes Chambres Economiques

**Deuxième collège – 25 membres :**

**Représentants des organisations syndicales de salariés représentatives**

- Comité régional CGT de Picardie
- Union régionale CFDT de Picardie
- Union régionale des syndicats Force Ouvrière de Picardie
- Union régionale CFTC de Picardie
- Union régionale CFE-CGC de Picardie
- Union régionale de Picardie de UNSA
- FSU

**Troisième collège – 21 membres :**

**Représentants des organismes et associations participant à la vie collectives de la région**

- Union régionale des associations familiales
- Union régionale des Caisses d'assurance maladie (URCAM)
- Associations des Caisses de mutualité sociale agricole, en accord avec le régime social des indépendants
- Fédération hospitalière de Picardie
- Fédérations départementales du 3<sup>ème</sup> âge
- Union régionale interfédérale des œuvres privées, sanitaires et sociales (URIOPSS)
- Groupement régional d'insertion par l'économie en Picardie (GRIEP)
- Etablissements d'enseignement supérieur UPJV, UTC, IPLB et ESIEE, en accord avec les organismes de recherche INRA et INERIS
  
- Fédération des Conseils de parents d'élèves
- Maison de la culture d'Amiens, en accord avec le réseau des scènes conventionnées
- Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)
- Comité régional olympique et sportif (CROS)
- Fédération régionale des Offices de tourisme et Syndicats d'initiative
- Union régionale de l'habitat
- Union régionale de la propriété immobilière (UNPI Picardie)
  
- Comité de liaison des associations picardes de l'environnement, en concertation avec l'association Picardie Nature, la société Linéenne Nord-Picardie, le collège des associations des maisons paysannes de l'Aisne, de l'Oise et de la Somme, le groupement régional d'animation et d'information à la nature et à l'environnement (GRAINE), le Conservatoire des Sites Naturels, l'association « Le Râles des Genêts » et la Fédération des chasseurs de la Somme
  
- Union départementale de la Confédération syndicale des familles de l'Aisne, en concertation avec la Fédération départementale des familles rurales de l'Aisne, l'union fédérale des consommateurs « Que choisir » de l'Oise, consommation, logement et cadre de vie de l'Oise, l'association familiale intercommunale de Beauvais, l'association Cyprès de la Somme, l'union fédérale des consommateurs « Que choisir » de la Somme et la Fédération de la Somme CNL (Confédération Nationale du Logement)
  
- Associations membres des Centres d'information des droits des femmes (CIDF)
- Conférence Permanente des Coordinations Associatives (CPCA)

**Quatrième collège – 3 membres :**

**Personnalités qualifiées nommées par le Préfet de Région en raison de leur qualité ou de leurs activités concourant au développement de la région**



## **Question 12 :**

**La question du cumul des mandats (locaux, provinciaux, régionaux, nationaux) entre les pays où le problème se pose en termes aigus et ceux où le problème est pratiquement inconnu.**

**par Jean-Marie WOEHLING**

*Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale  
Secrétaire Général de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR), France*

Il n'existe pas de position formelle commune au plan européen quant au cumul par des élus locaux ou régionaux de plusieurs mandats électifs locaux (par exemple un mandat local et un mandat régional) ou d'un mandat électif local (régional) avec un mandat électif national.

La plupart des Etats n'ont pas de réglementation formelle à ce sujet. Dans beaucoup de pays, la tradition est défavorable au cumul des mandats et cette tradition défavorable suffit à décourager les élus à s'engager dans cette voie. Un autre procédé de découragement consiste à interdire le cumul des indemnités de fonction, sans interdire formellement le cumul des mandats.

Dans certains cas, ce sont les règles internes à certains partis politiques qui interdisent ou limitent le cumul des mandats.

Parmi les arguments opposés au cumul des mandats figure l'opinion qu'un élu n'a pas suffisamment de temps et d'énergie pour prendre en charge efficacement plusieurs mandats électifs. La loyauté à l'égard des électeurs impliquerait de se limiter à un seul mandat. Du point de vue du bon fonctionnement de la démocratie, on fait également valoir qu'il est défavorable que certaines personnes cumulent les responsabilités, alors que les mandats devraient être répartis entre le plus grand nombre possible de personnes. On craint aussi les conflits d'intérêts dans le cas où des décisions à prendre dans le cadre d'un mandat vont à l'encontre des intérêts à protéger dans l'exercice de l'autre mandat.

A ces arguments, sont opposés d'autres en faveur du cumul. On fait valoir que les électeurs n'y sont pas défavorables s'ils votent en connaissance de cause pour un candidat qui est déjà titulaire d'un mandat électif. On ajoute que l'expérience acquise dans un mandat peut enrichir les conditions dans lesquelles on accomplit un autre mandat. Ainsi, un élu national peut s'appuyer sur ses expériences locales pour mettre en œuvre son mandat national. En outre, on invoque des considérations pratiques : le travail politique correspond de plus en plus à une carrière à plein temps. On ne peut atteindre un niveau satisfaisant de ressources financières et de professionnalisme avec un seul mandat : il faut en cumuler deux ou trois pour en faire une profession spécialisée à plein temps dans laquelle on atteint un niveau d'expertise approprié.

Face à ces arguments, une solution moyenne tend à limiter le nombre des mandats cumulés à deux seulement et vise à concentrer ces mandats sur des fonctions véritablement complémentaires (par exemple, un mandat local et un mandat régional).

Ainsi, en France la loi prévoit qu'un membre d'une assemblée délibérante locale ne peut exercer qu'un seul autre mandat dans une autre assemblée délibérante locale (code électoral, art. L 46-1). Le chef d'un exécutif local ne peut pas exercer un autre mandat de chef d'exécutif local (Code Général des collectivités territoriales).

Dans la plupart des pays européens, le cumul d'un mandat national et d'un mandat local (au sens de mandat communal) est autorisé et relativement fréquent. Par contre, les positions sont plus restrictives en ce qui concerne le cumul d'un mandat régional et d'un mandat national, lequel est souvent considéré de manière défavorable (par ex. Allemagne), voire interdit ( par ex. Portugal). Les règles d'interdiction du cumul des mandats sont beaucoup plus rigoureuses dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'interdiction y est la règle.

Sur la question, voir :

[http://www.c6r.org/IMG/doc/Cumul\\_europe\\_Jean\\_Betrom.doc](http://www.c6r.org/IMG/doc/Cumul_europe_Jean_Betrom.doc)

**Question 13 :**

**Quelle est l'origine des ressources financières des collectivités locales et quelles sont les règles qui président à leur répartition horizontale et verticale ?**

( En attente de la réponse de l'expert )

**Question 14 :**

**Si les conseils régionaux sont appelés à jouer un rôle important dans le développement économique (programmation, incitation, animation, promotion, accompagnement et implication...) De quels instruments spécifiques disposent-ils ? Quels sont les outils qui ont le mieux réussi ?**

( En attente de la réponse de l'expert )

## **Question 15 :**

### **Portée et limites du pouvoir fiscal des Régions ? Quels appareils de recouvrement ?**

**par Francis LEC**

*Membre titulaire de la Commission Institutionnelle,  
1er Vice-Président du Conseil Général de la Somme,  
Conseiller municipal d'Amiens, France*

Eléments de contexte :

La souveraineté fiscale appartient à l'État dans la mesure où le pouvoir central crée librement des impositions de toutes natures et utilise librement leur produit. En France, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 reconnaît, toutefois, un pouvoir fiscal aux collectivités territoriales. Leurs prérogatives sont, en effet, sans commune mesure avec les compétences exercées par les collectivités infra-étatiques du Royaume-Uni où il existe deux impôts locaux, qui sont sous l'emprise totale du pouvoir central. Néanmoins, à la différence de certains États unitaires décentralisés, elles ne profitent pas, comme en Suède, d'une part du produit de l'impôt sur le revenu. Les collectivités territoriales françaises ne disposent pas non plus comme en Espagne, État unitaire régionalisé, de la faculté de conclure des conventions en matière fiscale avec l'État. Par exemple, en vertu du régime foral, les communautés de Navarre et du Pays basque prélèvent ainsi la quasi-totalité des impôts nationaux et rétrocèdent une contribution – le *cupo* – au pouvoir central.

Toutefois, bien qu'elles recouvrent ces impôts, ces communautés ne sont pas habilitées à voter leur taux. *De facto*, ces impôts restent des impôts nationaux. Bien que la réforme espagnole de 1997 reconnaisse un pouvoir fiscal autonome, les Communautés autonomes légifèrent seulement sur 15 % de l'impôt sur le revenu et recourent uniquement à leurs prérogatives pour des impôts mineurs tel que l'impôt sur le bingo. Par ailleurs, à la différence de certains États fédéraux, les collectivités infra-étatiques françaises n'exercent pas une compétence d'attribution. A titre d'illustration, en Belgique, les régions versent des dotations aux communes et aux provinces. En Allemagne et en Autriche, les impôts sont partagés entre la fédération et les États fédérés et les collectivités territoriales perçoivent des dotations de la part des États fédérés. Ainsi, dans un État fédéral, l'État fédéré participe, à l'instar d'un État unitaire, au financement des collectivités territoriales. L'Allemagne présente la particularité d'organiser en sus des compétences exclusives de la fédération (droits de douanes et monopoles fiscaux) des compétences concurrentes en matière fiscale (impôts sur la consommation, sur les transports routiers de marchandises, sur les mouvements de capitaux, sur le revenu et sur les sociétés).

En France, les collectivités territoriales exercent, en vertu du principe constitutionnel de libre administration, des compétences en matière fiscale. Elles sont, premièrement, habilitées par le Parlement à modifier l'assiette des impôts. Soit elles modifient le champ d'application de l'impôt en accordant des exonérations temporaires ou définitives (notamment, antérieurement à la réforme, en matière de taxe professionnelle) ; soit elles accordent des allègements en modifiant la base de l'imposition par le jeu des abattements (modulation du taux de l'abattement obligatoire et des abattements facultatifs, suppression de l'abattement facultatif général à la base ou de l'abattement facultatif spécial à la base pour les contribuables ayant de faibles revenus).

Elles sont, deuxièmement, chargées de voter le taux des impôts dans le cadre d'une fourchette fixée par le Parlement. Elles ont, troisièmement, le pouvoir d'instituer ou de renoncer aux taxes fiscales locales rendues facultatives par la loi à savoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe locale d'équipement et la taxe sur les consommations d'électricité. Néanmoins, ces trois prérogatives fiscales s'exercent dans le cadre des limites fixées par le législateur. Il s'agit donc d'un pouvoir fiscal dérivé et encadré même si la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a inscrit les prérogatives fiscales des collectivités territoriales dans le marbre constitutionnel.

La volonté de reconnaître l'autonomie financière des collectivités territoriales avait été annoncée par le gouvernement français. Selon les propos du ministre délégué aux Libertés locales, Patrick Devedjian, la révision constitutionnelle de 2003 avait vocation à instaurer un pouvoir fiscal local pour remédier au phénomène « de recentralisation fiscale ».

Pourtant, compte tenu du caractère unitaire de l'État français et du principe d'égalité, il est théoriquement impossible de reconnaître un véritable pouvoir fiscal local. D'ailleurs, comme le révèle l'analyse de l'article 72-2 de la Constitution, la constitutionnalisation du pouvoir fiscal local est un trompe-l'œil.

### L'illusion d'un pouvoir fiscal positif

Le pouvoir fiscal local est un objet positif grâce à son introduction dans les règles juridiques françaises et à sa protection par le juge constitutionnel.

Un pouvoir fiscal local modérément juridicisé

La juridicisation du pouvoir fiscal est modérée puisque sa reconnaissance législative était, d'une part, réservée et, que sa reconnaissance constitutionnelle apparaît, d'autre part, mesurée.

Une reconnaissance législative réservée

Le statut législatif du pouvoir fiscal local a été progressivement édifié dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Les fondations ont été posées par la modernisation des « quatre vieilles » et par l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement. Il s'agit d'un transfert fiscal, basé actuellement sur les prévisions de l'inflation et une fraction de croissance du PIB, au profit des collectivités territoriales. La clé de voûte de l'édifice est constituée par la faculté des collectivités territoriales de voter, dans le cadre d'un seuil plafond, le taux des impôts directs locaux.

Les travaux ont progressé avec la libéralisation de l'emprunt par la loi du 2 mars 1982 et surtout avec la suppression de la tutelle financière. Les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 ont posées les dernières pierres en consacrant la règle de la compensation financière des transferts de compétences.

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales détermine les modalités de cette compensation. « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

Depuis les premières lois de décentralisation, les communes sont devenues compétentes en matière de services communaux d'hygiène et de santé, de mode de calcul des contingents d'aide sociale, des dépenses d'enseignement, d'organisation des transports scolaires, des bibliothèques municipales, d'élaboration des documents d'urbanisme et de la délivrance des autorisations du sol et les ports de plaisance. Les compétences transférées aux départements portent sur l'action sociale et la santé, la planification scolaire, la construction, l'équipement et le fonctionnement des collèges, les bibliothèques départementales, les ports et les cultures marines. Les régions ont obtenu la compétence d'agir dans le domaine de la formation professionnelle et l'apprentissage, la construction, l'équipement et le fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole et des lycées d'enseignement agricole, les ports fluviaux et les voies navigables, les aides au renouvellement et à la modernisation de la pêche côtière et les aides aux entreprises de culture marine.

Le transfert de ces compétences s'est accompagné d'un transfert d'impôts d'État sauf au profit des communes. L'article 99 de la loi du 7 janvier 1983 a transféré, d'une part, aux départements, la taxe sur les véhicules à moteur (ancienne vignette), les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, et, d'autre part, aux régions, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur. Par ailleurs, une dotation générale de décentralisation devait être attribuée sur la base de l'article L. 1614-5 du Code général des collectivités territoriales pour garantir le complément entre l'évolution théorique du coût des compétences et le suivi du produit théorique de la fiscalité transférée. Selon cette disposition, « les pertes de produit fiscal résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions, de la modification, postérieurement à la date des transferts d'impôts et du fait de l'État, de l'assiette ou des taux de ces impôts sont compensées intégralement (...) par des attributions de dotation de décentralisation ». Il appartenait au ministre du Budget et au ministre de l'Intérieur de fixer par arrêté le montant de la compensation. Cette décision s'appuyait sur l'avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges, habilitée à donner son avis sur le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges pour chaque collectivité. Nonobstant son indépendance, cette instance consultative n'a pas réussi à garantir une réelle et intégrale compensation des transferts de compétences. Les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ont effectivement été accompagnés du versement de dotations spécifiques. De plus, les neuf sages autorisaient les réductions et les suppressions de ressources locales mêmes non compensées, dès

lors, qu'elles n'entravaient pas la libre administration des collectivités territoriales. Pour toutes ces raisons, le pouvoir fiscal local a obtenu un statut constitutionnel.

Une reconnaissance constitutionnelle mesurée

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République consacre le pouvoir fiscal local dans l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Selon le premier alinéa, « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». En vertu du deuxième alinéa, « elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». Le troisième alinéa a invité le législateur organique à préciser la règle selon laquelle les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Le quatrième alinéa dispose que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Et sur la base du cinquième alinéa, « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

L'acte II de la décentralisation s'accompagne, à partir du 1er janvier 2005, d'un nouveau transfert de compétences au profit des collectivités territoriales. Toutefois, conformément à l'esprit de la révision constitutionnelle, la loi sur les libertés et responsabilités locales n° 2004-809 du 13 août 2004 pose des garde-fous. Elle prévoit, en effet, « le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égale à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (...) si les recettes provenant des impositions attribuées (...) diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte (...) afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert ». Par ailleurs, en vertu de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, « la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ». La détermination de ces ressources propres a été à l'origine d'une virulente controverse entre les sénateurs et le gouvernement. Les tensions se sont apaisées grâce à la définition suivante : « les ressources des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Dès lors, l'article L.O. 1114-2 du Code général des collectivités territoriales intègre, dans les ressources propres, les impositions dont la loi « détermine par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Ainsi, les impôts nationaux, transférés par la loi de finances, pourront être modulés pour chaque collectivité territoriale. A cet égard, la loi de finances pour 2004 affecte aux départements une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers pour compenser le transfert de la compétence en matière de revenu minimum d'insertion.

Bien que cette juridicisation soit modérée, elle constitue un pont avec la juridictionnalisation du pouvoir fiscal local. L'article 72-2 de la Constitution pourra, en effet, désormais être invoqué par les auteurs des saisines du Conseil constitutionnel.

Un pouvoir fiscal local modestement juridictionnalisé

Si le juge constitutionnel a décliné sa compétence pour se prononcer sur la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, les parlementaires s'appuieront sur le statut constitutionnel du pouvoir fiscal local pour demander au juge constitutionnel de préserver et consolider les prérogatives financières des collectivités territoriales. Cependant, la protection de la situation financière des collectivités territoriales a été jusqu'à présent relative et s'aggrave depuis la Loi de finances 2010 qui, en supprimant la Taxe Professionnelle au profit d'une Contribution Economique Territoriale désactive l'essentiel du levier fiscal des collectivités. Il s'agit donc d'une juridictionnalisation peu protectrice pour les collectivités puisqu'elle intervient dans un contexte économique d'augmentation de leurs dépenses et de diminution de leurs ressources.

L'augmentation des dépenses assumées par les collectivités territoriales

L'autonomie financière des collectivités territoriales est fragilisée par le poids des charges découlant des compétences transférées par l'État car elles ne sont pas toujours accompagnées d'un transfert de ressources. Le rapport de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, remis en 1999 au

Parlement, a révélé que de nombreuses charges n'ont pas été compensées. C'est le cas des dépenses assumées par les collectivités territoriales pour assurer les obligations de sécurité. Par exemple, le décret n° 96-97 du 7 février 1996 sur la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis impose à tous les propriétaires de bâtiments collectifs de rechercher et d'enlever l'amiante présente dans les flocages ou calorifugeages.

Les dépenses obligatoirement assumées par les collectivités territoriales découlent aussi du respect des législations notamment en matière d'environnement. A titre d'illustration, la loi n° 92-646 du 12 juillet 1992 interdit depuis le 1er juillet 2002 la mise en décharge brute de déchets et la directive européenne n° 91-271 du 21 mai 1991 organise le traitement des eaux résiduaires urbaines. Or, en matière de dépenses obligatoires et de dépenses assimilées, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle minimum. Par exemple, la décision 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du logement* précise que « le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et leur portée et ne saurait méconnaître les compétences propres des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration ».

La diminution des ressources assurées aux collectivités territoriales

Pour plusieurs raisons, le Conseil constitutionnel n'a pas empêché la baisse des ressources des collectivités territoriales. Première raison, il exerce uniquement un contrôle minimum sur les diminutions et les suppressions des recettes des collectivités territoriales.

Deuxième raison, le juge constitutionnel semble privilégier, au gré des jurisprudences, la notion de « recettes globales » sur celle de « ressources fiscales ». Selon la décision 98 405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, « les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». La décision 2000-432 DC du 12 juillet 2000 marque, ensuite, une variation terminologique. « Les règles posées par la loi sur le fondement de ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ». Certes, l'importance des ressources fiscales est encore soulignée mais ces dernières passent désormais au second plan. Or, les « ressources globales » intègrent les dotations. De plus, l'expression « ressources globales » est liée à la question des dépenses obligatoires. Le juge constitutionnel veille à ce que les nouvelles dépenses obligatoires ne provoquent pas une baisse des recettes des collectivités territoriales car elles ne sont pas compensées. Le Conseil constitutionnel valide, toutefois, les dépenses assimilables aux charges obligatoires bien qu'elles soient privées de compensation. Conséquemment, le phénomène de dépendance financière se pérennise.

Troisième raison, le juge constitutionnel valide les prélèvements sur les ressources fiscales d'une collectivité territoriale au profit d'une autre collectivité territoriale. La décision 91-291 du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité (...)* précise que le prélèvement « doit être défini avec précision quant à son objet et sa portée et qu'il ne saurait avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités territoriales concernées ». Il reprend, ainsi, la formule utilisée pour les diminutions de recettes.

A la lumière de ces enseignements, l'existence du pouvoir fiscal local est conditionnée par le volontarisme politique du législateur et par la politique jurisprudentielle du juge constitutionnel.

#### Un pouvoir fiscal local conditionné

Le pouvoir fiscal local fera sans doute l'objet d'une protection relative, mais il sera certainement éprouvé par les principes de compensation et de péréquation.

Un pouvoir fiscal local relativement protégé

Les trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la constitution peuvent être invoqués pour garantir le pouvoir fiscal local. Par ailleurs, ils pourraient aboutir à l'instauration d'une néo-féodalité fiscale même si cette perspective semble peu vraisemblable.

Les fondements juridiques du pouvoir fiscal local

Les collectivités territoriales sont habilitées par la loi du 10 janvier 1980 à voter le taux des impôts directs locaux. De plus, elles peuvent modifier l'assiette des quatre vieilles et accorder des exonérations temporaires ou définitives. Bien sûr, ces dernières ne seront pas compensées par l'État. L'interprétation extensive de l'article 34 de la Constitution a, ainsi, permis de reconnaître certaines prérogatives fiscales aux collectivités territoriales. Avec l'article 72-2 alinéa 2 de la Constitution, les collectivités territoriales peuvent être autorisées par le Parlement à fixer l'assiette et le taux des impositions de toutes natures dont elles peuvent recevoir tout ou partie du produit, c'est-à-dire des impôts nationaux.

L'expression « la loi peut les autoriser » dans ledit article révèle, toutefois, la délégation du pouvoir constituant au pouvoir législatif pour déterminer le financement des nouveaux transferts de compétences. Il appartient donc au législateur de trancher entre les trois mécanismes envisagés par le Comité économique et social. Première solution, les impôts partagés. Il s'agit alors de partager le produit d'un impôt national entre l'État et les collectivités territoriales. L'assiette et le taux étant déterminés par le Parlement, c'est un impôt de répartition et non de quotité. Ce système ne favorise donc pas le pouvoir fiscal local.

Deuxième solution, les impôts cédés. Dans ce cas de figure, les collectivités territoriales reçoivent le produit de l'impôt cédé mais ce dernier continue à être recouvré par l'État.

Troisième solution, les impôts conjoints. Ce mécanisme présente plusieurs garanties pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Tout d'abord, il garantit l'automatisme des ressources alors que le montant des dotations peut être révisé par l'État. Ensuite, les collectivités territoriales votent des taux additionnels à l'impôt dont le taux et l'assiette continuent à être fixés par l'État. Cette solution concilie donc le pouvoir fiscal local avec l'indivisibilité de la République française.

Quatrième solution, la substitution fiscale d'un impôt national par un impôt local. Au cours de la réflexion sur la réforme de la Taxe Professionnelle, l'idée d'une baisse de l'impôt sur les sociétés par l'État accompagnée d'une hausse de la Contribution Economique Territoriale a pu être avancée, sans succès hélas.

Le pouvoir fiscal local repose aussi sur l'existence des ressources des collectivités territoriales. Or, leurs ressources fiscales et leurs ressources propres doivent, dorénavant, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, représenter une « part déterminante » de l'ensemble de leurs ressources. De plus, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 précise que cette part est « calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie ».

Le pouvoir fiscal local est également garanti par le principe de compensation. L'objet de la compensation est, en effet, légitime car il vise à réparer le préjudice financier subi par les baisses d'impôts décidés par le pouvoir central. Il s'agit d'un dédommagement au sens commun du terme compensation. Cette compensation présente la spécificité de faire intervenir deux acteurs unis par un lien hiérarchique. Aussi, la notion de dotation manifeste la dépendance financière des collectivités territoriales à l'égard du pouvoir central. Elle découle, dès lors, du caractère unitaire de l'État français. Cette compensation est régie par les lois de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1983 et n° 83-8 du 7 janvier 1983. Dans un autre ordre d'idée, l'État est conduit à compenser les dépenses des collectivités territoriales engendrées par la politique nationale. Les exemples les plus parlants sont, tout d'abord, l'augmentation des dépenses de personnel liée à la législation nationale sur les rémunérations des fonctionnaires d'État, ensuite, la charge nouvelle des départements consécutive à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie, et enfin, les frais liés aux services départementaux d'incendie et de secours.

Il apparaît donc improbable que le statut constitutionnel du pouvoir fiscal local conduise à un émiettement de la souveraineté fiscale étatique. Les évolutions en cours relatives à la réforme des collectivités locales et à la Contribution Economique Territoriale s'inscrivent même dans une perspective de recentralisation par limitation d'autonomie fiscale.

L'émiettement improbable de la souveraineté fiscale étatique

Si le Conseil constitutionnel est le garant de la libre administration des collectivités territoriales, il veille aussi au respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République française. De plus, les prérogatives



des collectivités territoriales sont toujours encadrées par celle du pouvoir central. Un contrôle administratif a, d'ailleurs, été maintenu en 1982 pour s'assurer du respect des lois par les collectivités territoriales et garantir le principe d'égalité entre elles. En outre, le préfet et les chambres régionales des comptes exercent respectivement un contrôle de légalité et un contrôle budgétaire. Force est de reconnaître que l'indétermination du principe de libre administration en matière financière et la souveraineté fiscale de l'État aboutissaient à relativiser les compétences des collectivités territoriales en matière fiscale.

Les nouvelles prérogatives des collectivités territoriales sont susceptibles de provoquer l'effondrement de la souveraineté fiscale étatique si elles aboutissent à l'émergence de contre-pouvoirs locaux. Elles pourraient également engendrer une hiérarchie entre les collectivités territoriales riches et pauvres. Cependant, cette perspective semble peu probable puisque les prérogatives des collectivités territoriales se résument et s'épuisent dans le vote des taux et la détermination de l'assiette des impôts directs locaux et éventuellement des impositions de toutes natures. Cependant, ces compétences résultent d'une délégation législative.

De plus, la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales est encadrée par le taux plafond et le mécanisme de péréquation.

Les limites du pouvoir fiscal local

La compensation : obstacle à l'affermissement du pouvoir fiscal local

Le principe de compensation des transferts de compétences se heurte à nombre de difficultés de définition. Si la notion de compensation de transfert est juridique, la notion de compensation de ressources est économique. Cette dernière est donc difficilement saisissable par le droit. La définition du mot « transfert » n'appelle pas de longs développements. Le verbe « transférer » est issu du vocable latin *transferre*, qui signifie transporter. Parmi les définitions juridiques, le transfert correspond soit à « l'attribution à une personne de fonctions jusqu'alors exercées par une autre » soit à « l'opération financière réalisant un mouvement de capitaux ». S'agissant du terme compensation, il découle du mot latin *compensare*, impliquant l'idée de peser pour comparer. D'un point de vue juridique, la compensation peut être présentée comme « l'extinction totale ou partielle de deux obligations réciproques entre les mêmes personnes ayant pour objet une somme d'argent ou une certaine quantité de choses fongibles de même espèce ». Dans le cadre du contentieux, ce mot désigne la répartition des charges telle que le partage des dépens entre les plaideurs. En droit fiscal interne, la compensation peut concerner la présentation et le vote de la loi de finances.

La compensation financière peut également découler des transferts de compétences réalisés par le centre au profit de la périphérie. Ce transfert de compétences compensé par un transfert de ressources s'inscrit dans une logique décentralisatrice impliquant l'État et les collectivités territoriales. Ce mécanisme correspond au premier sens du mot transfert en l'occurrence l'attribution à une personne d'une fonction.

Le principe de compensation constitue un des apports de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Si le « mot » n'apparaît pas dans l'article 72-2 de la Constitution, la « chose » est constitutionnalisée. Si ce principe de compensation est marqué par la volonté de partager des compétences entre le centre et la périphérie, il n'est pas forcément synonyme de pouvoir fiscal local. Le principe de compensation constitue un obstacle à l'affermissement du pouvoir fiscal local lorsque les compensations sont réalisées par le versement de dotations. Or, si le Conseil constitutionnel considère que l'autonomie fiscale constitue un élément constitutif de la libre administration, il n'a jamais sanctionné les suppressions et les réductions de recettes fiscales compensées par une dotation budgétaire et que le principe d'autonomie financière avait une valeur législative. Les neuf sages ont, ainsi, autorisé la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation alors qu'elle représentait 22,5 % des recettes fiscales directes des régions. Il est loisible de penser que cette jurisprudence constitutionnelle évoluera dans la mesure où le principe de compensation a acquis une valeur constitutionnelle et que son champ d'application a été étendu. Cependant, le Conseil constitutionnel applique avec prudence le principe de compensation découlant des créations, extensions ou transferts de compétences.

Afin de garantir des ressources dynamiques aux collectivités territoriales, la taxe sur les conventions d'assurance est transférée aux départements et une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers est transférée aux régions. Bien que la France ait été obligée d'obtenir l'aval des

institutions communautaires, cette dernière option s'explique par la souplesse de sa mise en œuvre et par l'élasticité relative de sa base fiscale.

#### La péréquation

Le mécanisme de péréquation sert de fondement à la recentralisation fiscale puisqu'il a pour effet de niveler la richesse des collectivités territoriales. La péréquation assure aux collectivités territoriales défavorisées un niveau minimum de revenus mais elle tend également à écrêter le niveau de ressources des collectivités territoriales les plus favorisées. Dès lors, le mécanisme de péréquation devrait garantir un niveau équitable pour chaque collectivité territoriale et ainsi consolider l'indivisibilité de la République française.

#### Le recouvrement des recettes

L'Etat assure le recouvrement des impôts locaux par l'intermédiaire des services de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique. Les services de la DGI sont chargés de l'émission des feuilles d'impositions, le réseau de la DGCP procède ensuite au recouvrement. Les services de l'Etat traitent également les nombreuses réclamations, gracieuses et contentieuses, qu'entraînent les impôts directs locaux.

La fiscalité indirecte locale est quant à elle recouvrée par la Direction générale des impôts pour les droits de mutation et par la Direction générale des douanes pour la TIPP. En contrepartie, l'Etat prélève au titre des frais de gestion de la fiscalité locale 8% d'impôt supplémentaire qui viennent s'ajouter au produit des impositions locales (article 1641 du code général des impôts).

### **Question 16 :**

**Quels sont les critères sur lesquels repose l'accès des collectivités locales à l'emprunt pour les financements des investissements régionaux et locaux ?**

**par Francis LEC**

*Membre titulaire de la Commission Institutionnelle,  
1er Vice-Président du Conseil Général de la Somme,  
Conseiller municipal d'Amiens, France*

Généralités et définitions :

A la fin du XVIIIème siècle et au XIXème siècle, la réalisation des emprunts communaux exigeait souvent l'intervention d'une loi ou d'un décret. La loi municipale du local est resté soumis à un régime spécifique. Seulement certains établissements pouvaient prêter aux collectivités (nous pouvons citer par exemple la Caisse des dépôts et consignation).

La loi du 2 mars 1982 relative aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions » a accru l'autonomie des collectivités territoriales. Elle a libéralisé mais également banalisé les règles applicables aux emprunts des collectivités.

Il semble tout d'abord important de définir ce qu'est une Collectivité territoriale. La réforme constitutionnelle de 2003 a réglé les problèmes posés par les emplois des termes de « collectivités locales » et « collectivités territoriales », finalement, c'est cette dernière appellation qui l'emporte sur les autres. Une Collectivité territoriale se définit comme une « catégorie d'institution de la République composée des communes, des départements, des régions, des collectivités à statut particulier et des collectivités d'Outre-mer régies par l'Art. 74 de la Constitution ».

L'emprunt, lui, peut être qualifié de source de financement inscrit au budget pour une durée supérieure à un an (ce que l'on appelle les emprunts à long et moyen terme). Pour les collectivités, le recours à l'emprunt s'opère à travers au moins deux actes juridiques successifs : une délibération et un contrat avec l'établissement prêteur.

La question est de savoir ce qu'est une banque. Certains nous diront "un établissement qui s'occupe de faire des prêts et gérer des capitaux". Cependant, les collectivités et certains établissements publics peuvent également le faire. Citons pour exemple l'article 43 de la loi du 31 janvier 1950 et celle du 5 juillet 1972 qui autorisent les régions et les départements à faire des prêts aux communes, bien sûr sous conditions : opérations d'équipement communales ou intercommunales présentant un intérêt pour le département. Par conséquent quel critère fait que se ne sont pas des banques? Et bien la loi en a donné une définition précise : il s'agit « de personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque ». Ces dernières « comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement ».

La collectivité a également les moyens de garantir des emprunts mais nous ne nous attarderons pas sur ce point car ne concernant pas directement notre sujet.

Il semble important de nous interroger sur les différentes ressources des collectivités et donc de nous demander si le recours à l'emprunt est « vital » pour la Collectivité. Il existe quatre sortes de ressources concernant ces dernières : les impôts et taxes (source la plus importante), les transferts et concours de l'Etat (les dotations), des recettes variées provenant des produits tirés de leur patrimoine ou de leurs activités de nature marchande et enfin l'emprunt (qui constitue la source la moins importante).

L'emprunt constitue un avantage par rapport aux autres ressources dans le sens où des sommes importantes peuvent être mise assez rapidement à la disposition des collectivités afin de construire des gros équipements nécessaires à ces dernières. Si elles n'avaient pas la possibilité de contracter des emprunts, elles seraient obligées d'«économiser» durant des années afin de pouvoir mettre en œuvre la réalisation de leurs projets de construction et de leurs politiques de développement ou bien seraient obligées d'augmenter de manière significative leurs taxes ce qui risque de déplaire aux habitants de leurs territoires. Cependant, cette pratique n'est pas sans dangers pour les collectivités. En effet, des effets pervers peuvent survenir, toutefois ceci sera développé au sein de l'exposé.

## Une analyse juridique et financière des risques

En organisant des transferts de compétences, les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont mis à la charge des collectivités locales de nouvelles dépenses obligatoires.

Dans le même temps, sous l'influence de la banalisation du crédit, les modes du financement externe des collectivités locales se modifiaient. En effet, là où prévalait une situation quasi-administrative, appuyée sur des emprunts à taux bonifiés, où seuls quelques acteurs traditionnels intervenaient, il existe désormais une vraie économie de marché.

Ainsi les engagements des collectivités locales ont-ils crû de façon régulière ces vingt dernières années, tant directement qu'indirectement par le jeu des garanties octroyées à divers entités (syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixtes, établissements publics industriels et commerciaux, voire même associations) plus ou moins éloignés. La prise en compte de ces dernières a pour effet de doubler quasiment l'encours de la dette des collectivités.

Une étude systématique du risque est nécessaire, comme à l'égard de toute autre contrepartie. Il convient, en effet, d'allier à l'analyse financière spécifique une approche juridique particulière, compte tenu des règles applicables aux collectivités locales.

Les méthodes d'analyse financière applicables aux collectivités locales ne sont pas fondamentalement différentes de celles que l'on utilise pour l'étude de la situation des entreprises industrielles et commerciales.

### Les méthodes d'analyse

Il convient de distinguer d'une part, l'étude rétrospective ayant pour objet de porter un jugement sur la situation financière de la collectivité locale et son évolution récente et d'autre part, l'analyse prospective qui tend à évaluer la marge de manœuvre dont dispose l'emprunteur ainsi que la faisabilité des projets envisagés.

La situation financière d'une collectivité peut être évaluée à partir de la capacité d'autofinancement brute (CAF). Cette dernière peut se définir comme l'excédent des recettes de fonctionnement (impôts locaux, dotations de l'État, produits d'exploitation) sur les dépenses de fonctionnement (frais de personnel, charges d'exploitation générales, subventions accordées, frais financiers ....). La CAF doit permettre de rembourser le capital des emprunts souscrits et si possible de financer une partie des nouveaux investissements. Ce type d'approche nécessite toutefois que l'on dispose d'une information financière suffisamment complète, ce qui n'est pas toujours le cas. Le recours à certains ratios et surtout leur comparaison avec les moyennes nationales permet de compléter, voire de remplacer le diagnostic précédemment décrit. Les ratios peuvent concerner tout aussi bien l'effort fiscal demandé aux contribuables que la capacité d'épargne, la structure de la dette ou les dépenses par fonctions. Toutefois, les séries statistiques publiées ne sont disponibles qu'avec un délai d'un à deux ans et il est donc difficile de travailler sur les chiffres concernant le dernier exercice.

L'analyse prospective consiste, soit à évaluer la marge globale dont doit pouvoir disposer une collectivité locale, soit à étudier l'économie de l'investissement envisagé en comparant les charges et les recettes que ce projet est susceptible d'engendrer. La situation financière prévisionnelle d'une collectivité doit elle-même être appréciée au regard de trois critères principaux qui sont l'évolution démographique, les perspectives de développement économique et la marge de manœuvre fiscale dont dispose la collectivité.

Si donc les moyens employés sont assez comparables à ceux qui sont utilisés en analyse financière classique, en revanche, les normes comptables applicables sont très différentes de celles que l'on retient pour les sociétés commerciales.

Les réformes opérées sur les nomenclatures comptables des collectivités, en les rapprochant du Plan Comptable Général, en améliorant leur approche patrimoniale avec les amortissements d'immobilisation ou le provisionnement des risques potentiels, permettent d'améliorer l'appréhension par les organismes prêteurs de la situation financière des collectivités territoriales.

Quelles garanties pour les créanciers ?

Contrairement à une idée, heureusement de moins en moins répandue, il n'y a pas de garantie de l'État sur les dettes des collectivités locales. Cependant, les créanciers d'une collectivité défaillante peuvent avoir recours au Préfet en vue de l'inscription d'office d'une dépense obligatoire définie comme telle par la loi.

Pour les collectivités locales, c'est la loi du 2 mars 1982 relative à la décentralisation qui fixe le caractère obligatoire du remboursement de toute dette liquide, certaine et incontestable dont l'emprunt et les garanties d'emprunt font partie.

Ainsi, en cas d'omission ou de refus d'inscription d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité locale, un créancier lésé peut saisir la Chambre Régionale des Comptes (CRC.) qui dispose d'un mois pour adresser une mise en demeure à la collectivité concernée. Si cette dernière n'exécute pas les prescriptions, la CRC saisit le Préfet qui a 20 jours pour régler et rendre exécutoire le budget rectifié en augmentant les ressources ou en diminuant les dépenses facultatives. En revanche, s'il ne procède pas à cette inscription d'office, c'est qu'il estime que la dépense n'est pas obligatoire.

Dans ce cas, le créancier ne peut que recourir au Tribunal Administratif pour demander une annulation de la décision et faire valoir ses droits.

Les créanciers bénéficient de voies de recours et les contraintes juridiques pesant sur les collectivités contribuent à protéger les établissements prêteurs.

Les créanciers ne sont pas à l'abri d'un risque d'immobilisation voire de perte d'exploitation.

La première limite que l'on rencontre dans la mise en œuvre des garanties juridiques est le facteur temps. En effet, la procédure peut être longue car elle met en jeu nombre d'organismes (reconnaissance en justice du caractère exigible de la dette, saisine du Préfet par la CRC en vue du règlement, recours éventuel au juge administratif, etc.). Dans l'intervalle, la créance reste immobilisée.

Par ailleurs, les limites légales de variation des taux d'imposition peuvent empêcher les autorités administratives de régler le budget en rendant impossible toute création de ressources nouvelles. De même à long terme, une pression fiscale trop élevée peut induire une fuite des agents économiques, réduisant d'autant la base imposable. Un prêteur à long terme ne peut occulter cet aspect de son analyse du risque de contrepartie.

Les établissements de crédit ne doivent pas perdre de vue à cet égard que le statut juridique des collectivités locales ne supprime pas le risque de contrepartie. Pour éviter de longues et incertaines procédures, la solution négociée d'un rééchelonnement ou d'une restructuration de la dette peut s'imposer conduisant toutefois à une perte d'exploitation étalée dans le temps.

L'actualité des produits structurés

Dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour a appelé l'attention sur les risques pris par les collectivités et établissements publics locaux ayant contracté des emprunts dits « structurés », associant dans un même contrat un emprunt bancaire et un ou plusieurs produits dérivés sous-jacents, généralement sous la forme d'options.

Ces emprunts présentent très souvent la caractéristique d'offrir à l'emprunteur un taux d'intérêt bonifié pendant une première période d'amortissement, en contrepartie d'un risque accru, pendant une phase ultérieure de remboursement. Même si aucun recensement n'avait permis d'estimer précisément l'ampleur de ce phénomène et si tous les emprunts en cause n'étaient pas porteurs des mêmes niveaux de risques, la Cour avait noté que leur apparition et leur développement avaient été facilités par le manque de transparence caractérisant la gestion de la dette des CEPL et les pratiques commerciales de certains établissements bancaires. Elle a en conséquence formulé des propositions s'articulant autour de trois axes de travail : revaloriser le rôle des assemblées délibérantes, améliorer l'information comptable, mieux formaliser les procédures de comparaison des offres bancaires.

Ce sujet demeure d'actualité. Les engagements sans doute inconsidérés pris par certaines collectivités locales et la réalisation de certains risques au cours de l'année 2009 ont commencé à cristalliser des contentieux avec des établissements bancaires. La sortie progressive des phases bonifiées d'amortissement de nombreux emprunts est de surcroît de nature à multiplier les différends liés aux renégociations d'encours de dette.

Un an après, la Cour constate que ses recommandations n'ont été que très partiellement suivies d'effet à ce jour.

La Cour souhaitait la revalorisation du rôle des assemblées délibérantes, par un encadrement plus précis des compétences attribuées aux autorités exécutives en matière d'emprunt et l'organisation d'un débat annuel sur l'état de la dette et sa stratégie de gestion future. Ces prescriptions supposent des modifications d'ordre législatif qui n'ont pas été engagées.

La Cour avait recommandé une adaptation du référentiel comptable qui demeure d'actualité, considérant qu'il convient d'améliorer la qualité de l'information délivrée par les comptes locaux, tant en ce qui concerne les règles de provisionnement des risques financiers que l'information financière à publier en annexe aux budgets et aux comptes. Sans méconnaître la complexité de ces questions, nombreux sont les acteurs territoriaux qui estiment que les réflexions devraient être poursuivies en ce sens.

S'agissant d'une question significative d'amélioration du référentiel comptable, il conviendrait que le conseil de normalisation des comptes publics, dont c'est désormais le rôle puisse être saisi.

La crise financière a accéléré le mouvement de recensement de la dette des collectivités locales, toujours en cours et mené par des opérateurs publics et privés.

La modification du référentiel doit permettre de poursuivre et d'approfondir le recensement, en permettant une information sur les caractéristiques de l'endettement.

En outre, a été initiée, en novembre 2008, entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, la rédaction d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités territoriales.

Cette charte, signée en décembre 2009, a été considérée comme l'instrument permettant de concilier le principe constitutionnel de Cour des comptes libre administration des collectivités locales d'une part, le respect des règles de concurrence entre les banques d'autre part. Elle comporte six engagements réciproques des signataires, parmi lesquels deux relèvent de la responsabilité des collectivités locales.

On notera notamment l'engagement de mieux associer les assemblées délibérantes à la définition de la politique d'emprunt et de gestion de la dette, ou de développer l'information financière communiquée à ces assemblées sur les encours, les indices sous-jacents et la structure des produits selon une classification normalisée.

Ce document ne peut toutefois répondre à l'ensemble des interrogations soulevées par le recours, assez largement répandu dans le secteur local et parmi les établissements publics de santé notamment, à des emprunts dits « structurés ». Les établissements de crédit pourront continuer à proposer de tels contrats, en y incluant notamment des formules d'indexation avec effet de levier.

La Cour des Comptes recommande à ce titre que les procédures de comparaison des offres bancaires soient formalisées, pour permettre de mieux valoriser et comparer les offres de prêts reçues, de justifier la solution retenue et d'assurer une plus grande transparence dans les décisions de contracter des emprunts.

La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales qui pourrait engager une amélioration concrète des relations entre les collectivités territoriales et les établissements prêteurs ne répond pas à ces préoccupations.

Enfin, il convient de mentionner la nomination par le Premier ministre d'un médiateur pour les emprunts toxiques des collectivités territoriales ; nomination trop récente pour que ses effets puissent encore être valablement appréciés.

### Question 17 :

#### **Quels sont les taux des crédits inscrits aux budgets des Etats européens et gérés au niveau régional ?**

par **Bernd SEMMELROGGEN**

Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Niedersächsische Finanzministerium

Il s'agit en l'espèce de savoir, dans quelle mesure des crédits inscrit dans le budget national - donc des moyens financiers de l'état - sont exécutés au niveau régional, et par conséquent dont les régions profitent financièrement. Selon l'expert, il n'y a aucune statistique horizontale qui rassemble ce type d'information pour tous les pays membres de l'UE ou du Conseil de l'Europe. En principe, pour arriver à des conclusions de statistiques, il faudrait analyser les budgets nationaux, chapitre par chapitre, pour savoir dans quel mesure les crédits sont exécutés au niveau régional.

La deuxième difficulté de cette question consiste à savoir si la gestion de ce type de crédit dans l'espace est administrée par des organismes d'état déconcentrés ou des administrations régionales. Il faut, en outre savoir, dans cette deuxième alternative, si la gestion des crédits de l'état oblige les régions sur la base d'une compétence transférée, ou sur la base d'une compétence propre.

Pour donner quelques exemples :

Au **Royaume-Uni** l'Ecosse reçoit une allocation annuelle (« block allocation ») de 32,5 billion £ (2010/2011). Cette somme est inscrite au budget du Royaume-Uni, mais elle est exécutée par les administrations de l'Ecosse et donc soumis au contrôle du Parlement écossais.

Comme la somme totale des dépenses au niveau national du Royaume-Uni s'élève à 697 billion £ 2010/2011, les dépenses exécutées par l'Ecosse représentent donc une part d'environ 4,66% des dépenses nationales. Mais il est difficile de dire si d'autres ministères du Royaume-Uni ont étatisé, dans leurs budgets respectifs, des crédits supplémentaires à destination de l'Ecosse, pour financer des secteurs politiques particuliers.

En **Allemagne**, l'on peut très bien déduire la part des impôts communs qui appartiennent aux Länder allemands. Pour 2008, ce sont exactement 278 Mrd.€ d'une somme totale de 784 Mrd. € (la fédération recevait 339 Mrd. €, les collectivités locales recevaient 167 Mrd. € et les organismes des systèmes sociaux 477 Mrd. €). Si l'on veut juxtaposer le volume budgétaire national et régional, il faut comparer 278 Mrd. € avec 339 Mrd. €. Etant donné qu'en Allemagne les collectivités locales font juridiquement partie des Länder, l'on peut constater que la partie « région » est bien supérieure que la partie « fédérale » en tant que « poids fiscal ».

Comme au Royaume-Uni, le budget national allemand connaît bien sûr d'autres crédits nationaux qui sont exécutés soit par des administrations fédérales – l'Agence fédérale de l'emploi par exemple qui est une administration fédérale déconcentrée – ou par des administrations régionales. Les conditions juridiques dans les lois fédérales spécialisées régissent finalement le type d'exécution.

Pour donner un aperçu de la complexité du sujet, il faut cribler pratiquement l'ensemble du budget régional, pour savoir, dans quel mesure, dans quel volume et sous quelles conditions administratives des crédits nationaux sont étatisés dans le budget de la région : rien qu'en ce qui concerne les crédits venant de l'Union Européennes, plus de mille titres du budget régional sont concernés.

Sur la question du degré d'autonomie fiscale des entités régionales ou locales à travers des indicateurs financiers au niveau national, la question clé est liée aux avantages fiscaux et non à la question de la compétence pour l'exécution des crédits.

Selon l'Art. 4 par. 2 du Traité de l'Union Européenne, l'UE respecte les Etats membres par rapport à « leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale », il n'y a donc pas de statistiques de ce type sur le niveau européen qui pourraient être utiles pour répondre à la question 17.

Au niveau de l'OCDE les recherches fournies en matière des relations financières entre les différents niveaux des administrations nationales, régionales et locales donnent des indications relativement précises sur le montant des taxes autonomes régionales, en comparant la part régionale par rapport

aux taxes locales et de l'importance des subventions nationales en faveur des entités régionales. Un diagramme annexé explicite ce type de relations dans différents pays membres de l'OCDE.

Pour identifier ces crédits nationaux destinés à la gestion régionale, une analyse des budgets nationaux et des budgets régionaux approfondie serait nécessaire. Au regard de la diversité du droit budgétaire national et régional en vigueur dans les différents états-membres de l'UE, un tel travail ne serait pas exhaustif. Approximativement, la somme des subventions (grants) dans le diagramme annexé témoigne de l'ordre de grandeur des masses monétaires concernées.

### Annexe

L'expert suggère de répondre sur la base de données que l'OCDE a compilé en janvier 2010

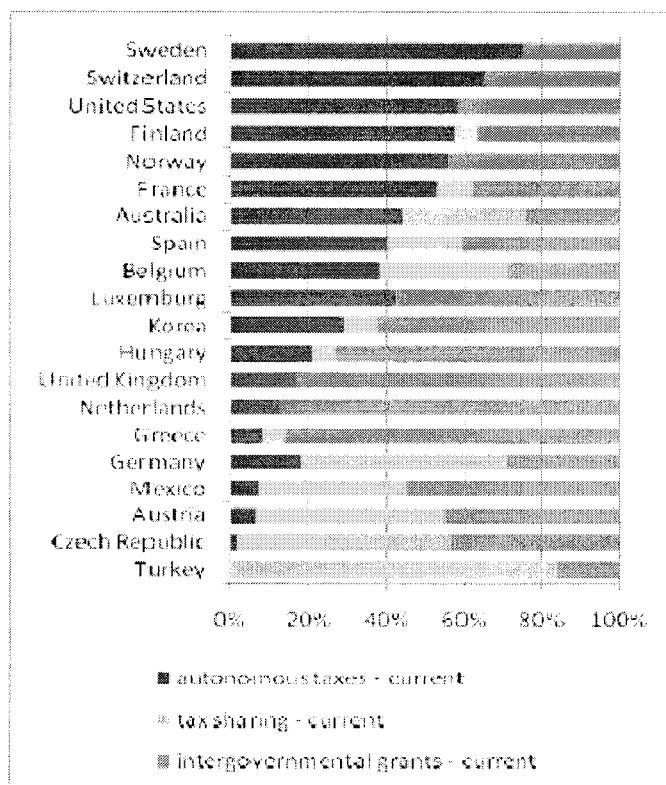
#### **OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government EXPLAINING THE SUB-NATIONAL TAX-GRANTS BALANCE IN OECD COUNTRIES**

<http://www.oecd.org/dataoecd/2/47/44349057.pdf>

A cet égard, les tableaux suivant sont particulièrement intéressants :

Le diagramme 1 représente une vue globale des moyens propres, des taxes partagées et des subventions (grants) de l'état national en faveur de l'échelon régional. On constate une forte disparité entre la Suède et la Turquie en ce qui concerne les taxes régionales propres. Mais si l'on regarde de plus près, si l'on combine taxes autonomes et la partie régionale des taxes partagées, la situation se développe en faveur d'une plus grande autonomie fiscale des entités régionales par exemple la Turquie et l'Allemagne. Reste à savoir si le fondement juridique des taxes partagées est reconnu dans la constitution du pays ou dans des lois ordinaires. Les chiffres datent de 2005, mais il semble que ces chiffres soient toujours représentatifs de la réalité.

Figure 1. OECD Subnational Government Revenue Shares (% of total SCG revenue, 2005)



Source: OECD 2009a.



Le diagramme 4 retrace l'évolution dans le temps de l'importance des taxes régionales en relation avec les revenus totaux des régions. Dans la plupart des pays européens la quote-part de ce type de revenu a progressé. Mais il y a aussi des contre-exemples et aussi quelques pays membres de l'UE, où la partie - recettes fiscales autonomes – reste particulièrement faible (Pays-Bas, Grèce, Irlande, Royaume-Uni).

Table 4. SCG tax revenues as share of total SCG revenues

Share of SCG taxes and social contributions on SCG total revenue											
Country	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia				53.12%	53.34%	71.00%	70.51%	74.92%	76.84%	75.53%	76.19%
Austria	62.97%	64.47%	66.05%	59.77%	59.29%	58.61%	60.33%	57.95%	57.46%	56.44%	55.27%
Belgium	18.91%	19.76%	19.88%	19.47%	19.66%	18.68%	18.88%	25.02%	25.19%	25.33%	25.50%
Canada	68.34%	71.31%	73.65%	73.45%	72.55%	73.49%	72.06%	72.47%	71.03%	71.87%	68.64%
Czech Republic	46.33%	32.81%	61.42%	53.28%	61.11%	56.76%	49.97%	52.65%	44.24%	46.80%	56.72%
Denmark	52.56%	54.45%	55.87%	56.49%	56.67%	58.38%	58.95%	58.68%	57.38%	56.92%	57.57%
Finland	58.34%	64.42%	68.28%	70.63%	71.31%	72.74%	71.74%	66.98%	64.82%	63.51%	63.07%
France	61.63%	61.39%	62.12%	63.07%	62.20%	61.63%	59.49%	57.15%	56.96%	56.74%	60.54%
Germany	68.87%	69.51%	70.33%	71.47%	72.59%	72.74%	72.32%	71.91%	71.75%	72.27%	71.50%
Greece	19.14%	20.20%	19.95%	17.93%	16.79%	17.19%	14.92%	13.85%	15.08%	14.78%	14.31%
Hungary					24.32%	25.82%	25.71%	25.21%	23.75%	27.26%	27.26%
Iceland				89.96%	89.14%	89.97%	88.53%	89.23%	88.12%	88.88%	89.56%
Ireland	8.66%	8.64%	7.93%	7.75%	7.02%	6.38%	5.69%	5.61%	5.78%	6.05%	15.63%
Italy	28.01%	30.80%	30.44%	49.96%	47.23%	51.67%	49.62%	52.10%	53.23%	51.77%	50.70%
Japan											
Korea						36.13%	37.79%	39.48%	37.91%	38.77%	37.55%
Luxemburg	47.79%	48.50%	49.13%	50.85%	48.38%	49.90%	49.18%	50.18%	49.79%	42.84%	42.94%
Mexico				51.65%	50.02%	49.88%	46.54%	46.56%	45.28%	43.66%	45.35%
Netherlands	7.12%	11.03%	11.21%	12.04%	11.72%	11.71%	11.56%	11.59%	11.50%	12.38%	12.76%
New Zealand	84.84%	85.19%	85.33%	84.70%	84.72%	85.13%	74.81%	84.88%	86.19%	85.04%	82.89%
Norway	53.67%	54.80%	55.21%	51.54%	52.07%	50.92%	53.10%	47.49%	56.05%	55.54%	55.94%
Poland	54.95%	45.39%	59.93%	56.98%	28.17%	26.73%	34.17%	36.48%	33.24%	39.94%	39.52%
Portugal	50.59%	50.27%	48.18%	42.90%	46.55%	50.12%	47.12%	48.24%	47.23%	48.06%	49.52%
Slovak Republic	82.50%	56.81%	68.01%	69.12%	80.46%	74.69%	72.84%	53.66%	25.14%	26.14%	59.49%
Spain	32.77%	31.99%	38.10%	39.21%	38.53%	37.25%	36.70%	55.45%	57.37%	58.92%	60.40%
Sweden	73.60%	78.72%	78.15%	73.77%	74.37%	75.23%	75.97%	76.11%	76.70%	77.50%	75.27%
Switzerland	68.01%	66.89%	65.58%	65.53%	64.30%	64.04%	64.20%	65.12%	63.71%	64.74%	65.00%
Turkey											
United Kingdom	13.81%	14.22%	15.51%	16.69%	16.80%	16.42%	16.87%	16.56%	16.45%	16.82%	16.67%
United States	60.94%	61.31%	61.47%	61.41%	60.56%	60.07%	58.92%				

Source: OECD Revenue Statistics.

**Question 18 :**

**Quel est le niveau d'évolution des budgets déconcentrés d'une part et des budgets décentralisés d'autre part affectés aux échelons communal et régional dans les pays de l'Union Européenne ?**

**par Bernd SEMMELROGGEN**

Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Niedersächsische Finanzministerium

Il est très probable qu'une partie importante des crédits nationaux inscrits aux budgets nationaux soit gérée par des administrations déconcentrées de l'État. Dans le droit budgétaire des pays membres de l'UE, les recettes et les dépenses des ministères sont normalement déclarés dans un chapitre séparé du budget. Il en va de même avec les subventions nationales accordées aux autres entités territoriales, qui figurent normalement dans les chapitres : dépenses des différents ministères. Toutes les autres dépenses du ministère concerné sont donc gérées par des services déconcentrés. Pour identifier ces enveloppes, il faut donc déduire chapitre par chapitre les dépenses centrales et les subventions aux régions ou aux autres collectivités territoriales.

**Question 19 :**

**Les différentes figures de la « contractualisation ». Dispose-t-on d'une évaluation de la pratique de la contractualisation ?**

**par le Prof. Dian SCHEFOLD**

*Vice-Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Professeur à l'Université de Bremen, Allemagne*

La contractualisation peut avoir lieu au niveau de l'État central, qui peut conclure des contrats, entre des organisations privées et des personnes morales de droit public, de même qu'avec les pouvoirs régionaux (et locaux). L'influence du pouvoir central est donc garantie. Toutefois une telle solution peut être limitée ou exclue par la garantie de l'autonomie (régionale comme locale). De cette manière, les pouvoirs régionaux (et les pouvoirs locaux) peuvent conclure des contrats avec les organisations (publiques et privées) dans leur domaine de compétence pour faciliter l'accomplissement de leurs fonctions. Cependant cette question de la contractualisation est très discutée et litigieuse, parce qu'elle entre en conflit avec les garanties de compétence constitutionnelles et légales ; elle ne saurait être évaluée sans respect de ces limites.

## **Question 20 :**

**S'agissant de la péréquation, quelles sont les principales modalités verticales et horizontales ? Quels modes d'éligibilité et de répartition ? Existe-t-il une évaluation des mécanismes de péréquation en vigueur dans les pays européens ? Comment s'explique le succès (?) ou l'efficacité (?) du système de péréquation allemand ?**

**par la Prof. Dr. Anna GAMPER**

Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Innsbruck, Autriche

La péréquation financière est habituellement une compétence fédérale bien que la péréquation financière supra nationale (entre le niveau constitutionnel et les autorités locales) puisse résulter d'une compétence constitutionnelle.

La péréquation peut être réglementée dans la Constitution fédérale ou dans une loi ordinaire. Lorsque les entités constituantes sont représentées dans une seconde chambre fédérale, elles peuvent avoir des canaux d'influence particulière sur l'élaboration des lois de péréquation qui peut se concevoir comme un avantage, car elles facilitent la coopération intergouvernementale, ou comme un inconvénient car elle peuvent constituer un blocage dans le processus de réforme.

Les Etats fédéraux (ou fortement régionalisés) diffèrent considérablement quant à savoir si les taxes et/ou les revenus sont partagés entre tous les niveaux (régulièrement, le gouvernement local constitue un partenaire « tiers » de la péréquation financière, en plus du niveau fédéral et du pouvoir constituant). Si les impôts sont partagés, cela peut être fait de façon exclusive (pour que les impôts soient affectés exclusivement au niveau fédéral, au pouvoir constituant ou au niveau local) ou en tant que taxe partagée, pour laquelle, à nouveau, différentes manières sont possibles, selon que la taxe est perçue par un seul niveau, tandis que ses revenus sont partagés entre différents niveaux, ou que la taxe elle-même est perçue par plus d'un niveau. Plus le système de péréquation est centralisé (Autriche, Allemagne), plus la fédération est dominante en ce qui concerne la perception des impôts. Les entités constituantes et les administrations locales dépendent donc de l'affectation des recettes qui proviennent de taxes qui sont perçues par la fédération. En revanche, un système de péréquation sera plus décentralisé (par exemple la Suisse), si le pouvoir constituant et les autorités locales sont compétents pour « inventer » des taxes qui leur sont propres ou « copier » les taxes fédérales, ce qui peut aussi permettre une certaine « concurrence fiscale » entre eux.

L'indicateur le plus important pour la distribution des revenus est le chiffre de la population. Toutefois, d'autres facteurs peuvent aussi être importants, par exemple, afin de permettre au fédéralisme asymétrique ou le régionalisme (par exemple le fait d'être une ville-capitale, lesquelles sont aussi des entités constituantes; le cas de certaines régions économiquement sous-développées; ou encore le facteur géographique, par exemple les îles), bien que cela puisse aboutir à une crise politique (les régions plus riches par rapport aux régions les plus pauvres) ou même des problèmes constitutionnels (principe d'égalité). La question est très controversée de savoir si la formule selon laquelle une entité territoriale doit obtenir des fonds proportionnellement plus importants par rapport à la croissance démographique est encore correcte, puisqu'aujourd'hui de petites unités territoriales doivent offrir pratiquement les mêmes services publics que des entités plus grandes.

Habituellement, il existe des formes de péréquation « secondaires » outre des formes de péréquation « primaires ». Communément, il s'agit de subventions conditionnelles où des transferts sont accordés en cas de besoin particulier (par exemple en cas de catastrophes naturelles) ou de désavantage économique sévère d'une unité particulière.

Ces transferts peuvent être accordés par la fédération, mais aussi par les entités constituantes (par exemple, dans le but de subventionner des collectivités locales).

Les principes suivants devraient s'appliquer pour tous les systèmes de péréquation :

- Une répartition claire des compétences ;
- La connection entre les compétences et les finances : « les finances doivent suivre la fonction », compensation pour des dépenses effectuées au nom d'un autre niveau (par exemple, l'administration fédérale indirecte) ;

- Les caractéristiques asymétriques dans des cas justifiés : la concurrence fiscale peut avoir des effets ambivalents ;
- Assurer la discipline budgétaire : tous les niveaux doivent faire face aux conséquences financières de leurs décisions ou être sanctionnés s'ils l'enfreignent ;
- Poser des arrangements institutionnels clairs pour la coopération intergouvernementale qui est considérée comme indispensable, en particulier dans le domaine du fédéralisme fiscal ;
- Les transferts intergouvernementaux doivent avoir un fondement rationnel et ouvert à des examens périodiques ;
- Les Etats membres de l'EEU sont tenus de respecter les critères de convergence du « Pacte de stabilité européen » - bien sûr, des mesures budgétaires vont de pair avec la question de la péréquation, puisque tous les niveaux sont extrêmement intéressés à obtenir le plus d'argent possible. Cela étant, l'évaluation de la péréquation financière est laissée à chaque État-nation et, il appartient aux Cours constitutionnelles de résoudre juridiquement en dernier ressort les questions pouvant se poser (si un niveau territorial est victime de discrimination). Il s'agit cependant en grande partie d'une question politique.

### **Question 21 :**

#### **Comment sont mesurées les performances du niveau régional, du niveau local dans les pays européens ?**

**par le Prof. Francesco MERLONI**

Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie

Cette question évoque le problème des formes de contrôle adoptées par les divers pays d'Europe sur l'activité des collectivités locales.

Par contrôle, on considère ici toute forme de vérification de la conformité d'un acte ou d'une activité à principes ou critères préfixés qui peut impliquer, dans le cas de non conformité, l'application d'une sanction (annulation de l'acte, réduction de transferts financiers, suppression d'une compétence ou autre).

L'art. 8 de la Charte européenne sur l'autonomie locale dispose que tout contrôle administratif des collectivités locales ne peut s'exercer que selon les procédures et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi – et ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle de l'opportunité peut toutefois être exercé pour les tâches dont l'exécution a été «déléguée» aux collectivités locales. Il doit être proportionné.

Plusieurs rapports du Congrès (1996, CPL (3)7,) confirment que dans la plupart des pays la tendance va dans le sens de la suppression des contrôles d'opportunité en faveur des contrôles de légalité.

On assiste aussi à la tendance (minoritaire) de la suppression de ces mêmes contrôles de légalité, dans la mesure où le contrôle a pour but la conformité de l'autonomie locale aux principes et aux politiques de l'Etat (fixés par la loi). Dans ces pays, le contrôle externe de légalité est substitué par des contrôles internes (d'efficacité, économie, efficience) que ces mêmes collectivités locales exercent sur leur propre activité.

Selon le dernier rapport du Congrès («Les nouvelles formes de contrôle des collectivités locales», 2006 (CPL(13)6PART2), une autre tendance importante porte sur la création de nouvelles formes de contrôles, externess, d'efficacité. Suite à la forte tendance à la décentralisation des compétences administratives vers le niveau régional ou le niveau local, l'Etat (ou la Région si elle a des pouvoirs de supervision sur les collectivités locales), qui ne peut soumettre l'activité des niveaux inférieurs à des contrôles externes traditionnels, cherche à introduire des formes nouvelles de supervision (ou d'audit) visant à déterminer a) si les ressources sont utilisées de manière optimale; b) si les collectivités locales respectent les limites de dépense publique fixés par l'Etat lesquelles sont en croissance constante ; c) si l'action publique régionale ou locale a atteint les résultats (les objectifs, les niveaux de qualité, les niveaux de garantie des droits fondamentaux des citoyens) fixés par la loi (de l'Etat ou de la Région).

Ces nouvelles formes de supervision financière ou de contrôle des résultats atteints, impliquent une série de prérequis :

- a) la prédétermination de critères et de standards à appliquer : Afin de garantir l'autonomie des collectivités locales, l'élaboration préalable de critères et de standards applicables entre les divers niveaux d'administration est nécessaire ;
- b) le risque qu'une telle supervision ne devienne en réalité un contrôle d'opportunité de l'acte ou de l'action des collectivités régionales ou locales; on doit fixer des critères objectifs et aisément vérifiables, afin d'éviter toute forme d'évaluation subjective de l'action locale ;
- c) l'indépendance des organismes qui sont chargés de la supervision : On confie souvent la supervision à des organismes à caractère juridictionnel (comme les Cours des comptes, nationales ou régionales) ou à des autorités administratives indépendantes ; cela permet d'éviter que la supervision ne revête le caractère d'un contrôle politique, mais l'on n'écarte pas complètement le risque d'un contrôle de la conformité de l'action locale aux politiques de l'Etat (ou de la Région), or cela serait contraire à l'autonomie garantie par la Charte.

A coté des formes de contrôle formel, de légalité, ou dans certains pays, de contrôle d'opportunité et des nouvelles formes de supervision financière, budgétaire ou d'efficacité, on constate aussi des formes de relation entre les niveaux d'administration qui peuvent s'apparenter à des formes plus nuancées ou déguisées de contrôle. Les accords de programme ou les financements à destination liée impliquent souvent un pouvoir de vérification de la réalisation effective des politiques négociées et financées qui peut aller bien au-delà de la simple supervision.

**Question 22 :**

**Quelles raisons ont poussé la Grande Bretagne à recourir à des agences gouvernementales pour agir au niveau régional ?**

( En attente de la réponse de l'expert )

**Question 23 :**

**Comment sont évaluées les performances de ces agences et quels types de contrôle s'exercent sur elles ?**

( En attente de la réponse de l'expert )



**Question 24 :**

**Quels sont les indicateurs de performance mis en place par les pays européens en vue de mesurer les résultats atteints par les agences des services déconcentrés et celles des services décentralisés ? Y-a-t-il des différences entre les deux types d'agences ?**

**par le Prof. Francesco MERLONI**

Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie

Si l'on parle d'agences des services déconcentrés il s'agit de bureaux, ayant ou non la forme juridique d'un établissement public, qui opèrent au nom et pour le compte de l'Etat.

Dans ce cas l'Etat peut établir n'importe quelle forme de contrôle ou de supervision (financière, budgétaire, d'efficacité, d'efficience). Il s'agit toujours d'une vérification que l'Etat exerce sur sa propre conduite et qui, pourtant, n'implique aucune menace pour l'autonomie régionale et locale. L'évaluation de la performance se fait tant sur l'activité des employés et des fonctionnaires en tant qu'individus (par rapport aux devoirs professionnels, à la rétribution, à l'atteinte des objectifs qui leur sont donnés par les supérieurs, etc), que sur les résultats atteints par des bureaux spécifiques. Dans ce dernier cas, on remarque une tendance à « isoler » les bureaux (comme centres de coûts et de dépenses) à l'intérieur de l'organisation générale de l'Etat pour mieux responsabiliser les fonctionnaires qui les dirigent. L'évaluation de la performance implique toujours une détermination préalable des objectifs pour l'action administrative, des critères de récolte des données, des indicateurs par les autorités supérieures (dans la plupart des cas, les autorités politiques des administrations intéressées: le Ministre, le Président de l'établissement public).

Si on parle d'«agences des services décentralisés» presque partout en Europe, on désigne en fait l'attribution de compétences (propres ou déléguées) aux collectivités territoriales, régionales ou locales. Dans ce cas se pose la question des contrôles et de la supervision externe sur l'activité des collectivités locale traitée à la question 21, surtout sur la compatibilité de ces formes de vérification externe avec le principe d'autonomie. Les principes et les formes de vérification interne que les collectivités régionales et locales exercent sur leur propre activité sont en général basés sur les mêmes principes et critères de évaluation de la performance décrits pour les agences de l'Etat.

**Question 25 :**

**Quels sont les motifs qui ont été à l'origine du choix de la Région comme cadre de référence pour la politique de cohésion sociale européenne ?**

**par Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE**

*Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Ancien Ministre-Président de la Région wallonne, Ancien Président du Groupe de Travail  
des Régions à Pouvoirs Législatifs du Congrès du Conseil de l'Europe, Belgique*

A proprement parler on ne peut pas dire que la région dans sa définition *sensu lato* à savoir un niveau institutionnel directement en dessous de l'Etat, ait été choisie par l'Europe comme cadre de référence pour la politique de cohésion sociale.

Cela mérite d'être nuancé.

Certes dès lors qu'il s'agit de fournir un cadre adéquat à la mise en œuvre des politiques communautaires européenne et de la répartition des fonds structurels en particulier se référer au niveau national était inopérant et il a fallu chercher des dimensions géographiques plus réduites qui prennent en compte les particularités de zones spécifiques à l'intérieur des frontières nationales.

La forme élémentaire de cet impératif communautaire a nécessité l'homogénéisation des niveaux territoriaux de l'ensemble des Etats membres dans une « nomenclature des unités territoriales pour la statistique » appelée communément « NUTS » se basant sur 3 degrés déterminés sur base des seuils démographiques visés ci-après à l'intérieur desquels se situe la taille moyenne de cette classe d'unités administratives de l'Etat membre en question.

Niveau	Minimum	Maximum
Nuts 1	3 millions	7 millions
Nuts 2	800.000	3 millions
Nuts 3	150.000	800.000

Seuls quelques Etats membres ( Allemagne, Belgique par exemple) disposaient d'une structure territoriale complète et institutionnalisée alors que pour d'autres, un ou plusieurs niveaux ont du être créés de toute pièce avec des conséquences inégales allant jusqu'à la création pour la circonstance *ex nihilo* d'une structure territoriale comme au Portugal.

Mais c'est surtout la réforme des Fonds structurels communautaires (1998) qui a accéléré ou déclenché le processus de régionalisation dans plusieurs pays d'une part en donnant aux régions déjà institutionnalisées des ressources financières et politiques et des responsabilités nouvelles en matière de développement et d'autre part en incitant les Etats centralisés à mettre en place un cadre territorial adapté à ces politiques favorisant les procédures de programmation et d'application et l'accès aux financements communautaires.

Paradoxalement, on pourrait aller jusqu'à dire que ce n'est pas le phénomène régional qui a servi de cadre de référence aux politiques européennes mais l'inverse à savoir que l'Union européenne a indirectement servi d'impulsion à un effet « régionalisateur » particulièrement net dans les « pays de la cohésion » là, où se trouvent les régions les moins développées ( relevant de l'objectif 1) et donc les plus dépendantes des financements communautaires. C'est ce qui est à l'origine du processus de décentralisation en Grèce dans les années 1990 et des tentatives de régionalisation au Portugal.

Certains observateurs<sup>7</sup> notent même que c'est à cet impératif communautaire qu'il faut attribuer la croissance des compétences en matière agricole et rurale dans la plupart des pays où elles étaient auparavant presque inexistantes.

En France même, une bonne partie des avancées régionales dans ce domaine tient aux programmes communautaires de développement rural « objectif 5b. zones rurales en difficultés ».

<sup>7</sup> Daniel PERRAUD, directeur de recherches à l'INRA « Europe, Etats, régions : la gouvernance multi-niveaux et le rôle accru des régions dans les politiques agricoles et rurales ».

Mais cette progression de la subsidiarité « régionale » ne signifie cependant pas qu'il y a homogénéisation territoriale de l'espace européen. Les « régions » de la statistique n'ont pas partout une réelle consistance sociale, politique ou administrative.

Plusieurs typologies ont tenté de fournir une classification des degrés d'autonomie régionale principalement en termes de partages constitutionnels des pouvoirs mais l'observation montre qu'il y a souvent des différences entre les compétences détenues « de jure » et celles assumées « de facto ».

Ajoutons également pour mieux cerner le système de la « Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) » établie par l'Office statistique des communautés européennes en collaboration avec les Instituts nationaux de statistique des Etats membres que la nomenclature NUTS découpe le territoire économique des Etats membre en unités territoriales reposant fondamentalement sur les unités administratives existant dans les Etats membres<sup>8</sup>.

La NUTS est une nomenclature hiérarchique subdivisée en unités territoriales de niveau NUTS 1, chacune de celles-ci étant subdivisées en unités territoriales de niveau NUTS 2, elles même subdivisées en unités territoriales de niveau NUTS 3.

Ex : Au niveau NUTS 1, pour la Belgique : "Gewesten/Régions"; pour l'Allemagne : "Länder"; pour le Portugal : "Continente", Região dos Açores et Região da Madeira; et pour le Royaume-Uni : Scotland, Wales, Northern Ireland et Government Office Regions of England.

Au niveau NUTS 2, pour la Belgique : "Provincies/Provinces"; pour l'Allemagne : "Regierungsbezirke"; pour la Grèce : "periferies"; pour l'Espagne : "comunidades y ciudades autonomas"; pour la France : "régions"; pour l'Irlande : "regions"; pour l'Italie : "regioni"; pour les Pays-Bas : "provincies"; et pour l'Autriche : "Länder".

Au niveau NUTS 3, pour la Belgique : "arrondissementen/arrondissements"; pour le Danemark : "Amtskommuner"; pour l'Allemagne : "Kreise/kreisfreie Städte"; pour la Grèce : "nomoi"; pour l'Espagne : "provincias"; pour la France : "départements"; pour l'Irlande : "regional authority regions"; pour l'Italie : "provincia"; pour la Suède : "län"; et pour la Finlande : "maakunnat/landskapen".

---

<sup>8</sup> Dans ce contexte, les termes « unité administrative » désignent une zone géographique pour laquelle une autorité administrative est habilitée à prendre des décisions administratives ou stratégiques conformément au cadre juridique et institutionnel de l'Etat membre concerné. A titre documentaire, est joint à la présente une note statistique d'eurostat relative au PIB des régions européennes dans l'Europe des 27.

**Question 26 :**

**Quels sont les motifs qui ont poussé à la création d'agences dans les domaines de la déconcentration en Europe mais aussi dans ceux de la décentralisation ?**

**par le Prof. Rusen KELES**

Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Faculté des Sciences Politiques de l'Université d'Ankara, Turquie

La déconcentration est une forme de centralisation. C'est une forme de style administratif qui autorise les institutions déconcentrées, comme le prolongement du gouvernement central, à utiliser une partie des pouvoirs appartenant au gouvernement central dans les provinces en son nom. Les organismes déconcentrés et les agences du gouvernement central se complètent mutuellement dans l'exercice des services publics dans un domaine.

Les organismes déconcentrés ont été créés pour assurer une certaine homogénéité dans la délivrance de services publics. En plus des objectifs de l'homogénéité et la complémentarité, des considérations comme celles liées à l'État-providence ont joué, jusqu'à récemment, un rôle considérable dans l'organisation de l'État dans les provinces. L'on peut également noter que les organismes déconcentrés de l'État sont plus aptes à réaliser des économies dans l'accomplissement de services publics tels que les transports, l'énergie, la santé et l'éducation avec en outre une plus grande efficacité. Une dernière raison à la création d'agences décentralisées en Europe est d'assurer une meilleure coordination, contrôle et supervision des services sur le territoire de l'État. La compétence territoriale des organismes déconcentrés concerne parfois les provinces et parfois les régions comprenant plus d'une province.

En raison de ce qui précède et des facteurs économiques, administratifs et sociaux qu'ils représentent dans presque tous, mais particulièrement dans les États européens traditionnellement centralisés comme la France, les organismes déconcentrés sont devenus une partie intégrante de l'appareil d'État depuis l'époque napoléonienne.

D'autre part, la décentralisation est une sorte de style administratif qui impose la gestion d'une quantité importante de services publics à travers des organes locaux élus, distinct de la personnalité juridique de l'État. La création d'institutions décentralisées est destinée à répondre à différents besoins, distincts de ceux du gouvernement central. À l'exception de quelques micro-États comme le Vatican, San Marin, Monaco, il est pratiquement impossible de gérer tous les services publics à partir de l'État central. Fournir certains services publics au niveau local, par les autorités locales, est à la fois plus facile, moins coûteux et un gain de temps. Cela permettrait également à la population locale, non seulement de participer aux affaires publiques locales, mais aussi d'essayer de résoudre leurs propres problèmes eux-mêmes. Ainsi, ils auraient une chance de développer des habitudes de coopération et de collaboration. En plus de considérations administratives et socio-culturelles, des attentes croissantes des habitants tendant à participer à la gestion de leurs propres affaires ont rendu obligatoire la création de l'institution de pouvoirs publics locaux autonomes en Europe.

### **Question 27 :**

#### **Comment expliquer l'échec des référendums relatifs aux réformes territoriales dans certains pays européens, Royaume-Uni, Italie, Portugal ?**

**par le Prof. Francesco MERLONI**

Président du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale,  
Università di Perugia, Dipartimento Istituzioni e Società, Italie

Tout d'abord on doit souligner qu'il y a eu des échecs, mais aussi des succès.

Il est difficile de trouver une seule explication aux différents cas où le référendum a été un échec.

Au Portugal le référendum de 1998 avait comme objet une réforme régionale dans la partie continentale du pays (les îles des Açores et de Madeira ont déjà une autonomie régionale, qu'on pourrait appeler «spéciale»). La proposition du gouvernement était de créer 8 régions «ordinaires». Le territoire du Portugal est assez restreint avec une population d'environ 10 millions d'habitants. Il n'y a pas de spécificités culturelles ou linguistiques à reconnaître.

En Italie il y a eu deux référendums en cinq ans. Un premier référendum, en 2001, a confirmé une importante loi constitutionnelle de réforme qui a largement augmenté les compétences législatives et administratives des Régions (et des collectivités locales). En 2006, un deuxième référendum s'est tenu pour la confirmation d'une deuxième loi constitutionnelle qui touchait plusieurs aspects de la Constitution italienne. Cette fois, le résultat a été négatif. Pour ce qui concerne l'autonomie régionale, cette réforme (appelée la «*devolution* à l'italienne») donnait des compétences aux régions dans des domaines nouveaux, comme la santé et l'éducation. Le référendum a échoué à cause de la crainte d'un écart trop grand entre régions riches (du Nord du pays) et régions plus pauvres (du Sud). La population du centre et du sud a massivement voté «non».

Au Royaume-Uni un projet de «dévolution» de pouvoirs avec la création d'assemblées législatives en Ecosse et en Pays de Galles a été rédigé par le gouvernement Blair en 1997, approuvé (largement en Ecosse, et dans une stricte mesure au Pays de Galles) par deux référendums tenus dans la même année et mis en œuvre par loi du Parlement de Westminster en 1999. La «dévolution» ne consiste pas en une réforme complète du système constitutionnel britannique, ni dans le sens du fédéralisme ni encore dans le sens du régionalisme. On a créé les deux assemblées en Ecosse et au Pays de Galles (après l'Irlande du Nord), mais on n'a pas créé une assemblée similaire en Angleterre qui constitue la partie majeure (et plus riche) du Royaume-Uni). Ainsi on a créé un système déséquilibré: il y a des représentants élus de l'Ecosse et du Pays de Galles dans leurs assemblées territoriales, mais il y a aussi des membres écossais et gallois du Parlement de Westminster (qui a le pouvoir d'établir le degré de la «dévolution»), lorsque les représentants de l'Angleterre siègent seulement dans le Parlement de Westminster. Selon plusieurs critiques de la «dévolution» cette réforme pourrait aboutir à la rupture de l'unité du Royaume-Uni avec, en perspective finale, l'indépendance des «Nations» diverses de l'Angleterre (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord).

## **Question 28 :**

### **Statut des grandes villes (aires métropolitaines) du point de vue des compétences et de la répartition des pouvoirs ?**

par le Dr. Zoltan SZENTE

Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Széchenyi István University of Győr, Hongrie

### **Recommandation 219 (2007)<sup>1</sup> du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur le 'Statut des villes capitales' :**

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

1. Eu égard:

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui indique que l'un des objectifs du Congrès est de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution, qui indique que le Congrès doit veiller à la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

c. à plusieurs recommandations et rapports sur la situation de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

d. à l'exposé des motifs (CPL(14)4REP) sur le statut des villes capitales, présenté par Emin Yeritsyan (Arménie, PPE/DC) et établi avec l'aide d'un groupe d'experts indépendants, sur la base d'une contribution du professeur Zoltan Szente, Hongrie,

2. Souligne que les villes capitales, en tant que municipalités jouant un rôle de premier plan dans la plupart des pays, doivent jouir du droit à l'autonomie locale, selon lequel les responsabilités publiques sont exercées par des autorités démocratiquement constituées, conformément à la charte<sup>2</sup>;

3. Considère que la gestion d'une ville capitale par des autorités nommées par le pouvoir central ou par des autorités locales se situant à l'échelon «sous-municipal», sans exécutif municipal élu au niveau de la ville capitale, n'est pas conforme aux principes fondamentaux de la charte;

4. Reconnaît 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 dispositions de la charte, qui peut être appliquée de diverses manières selon les traditions nationales, les conditions politiques et le climat social;

5. Considère, au vu des problèmes spécifiques qui se posent aux villes capitales, qu'il est justifié qu'elles se voient accorder en retour un statut constitutionnel ou légal spécial, qui reconnaisse par exemple à leur administration des compétences au niveau régional ou provincial, ou le pouvoir d'adopter une réglementation particulière;

6. Constate avec regret que le système de financement des villes capitales est parfois instrumentalisé dans les conflits causés par les différences d'opinions politiques de la municipalité et du gouvernement central;

7. Constate qu'au niveau des subdivisions des villes capitales les principes de la charte ne sont pas souvent appliqués de manière satisfaisante;

8. Considère que l'existence de subdivisions dans les villes capitales ne peut compenser l'absence d'une structure administrative autonome, d'autant plus que ces subdivisions sont elles-mêmes souvent sous le contrôle strict du gouvernement central;

9. Est convaincu que le partage d'informations et d'expérience entre les différents Etats membres sur le statut de leurs villes capitales respectives serait très utile pour les Etats membres dans lesquels une modification du statut de la capitale est en cours<sup>3</sup>.

10. A la lumière des éléments qui précèdent, le Congrès:

a. recommande aux Etats membres, représentés par les autorités nationales, fédérales et/ou fédérées compétentes:

i. de créer les conditions nécessaires à l'instauration d'une municipalité démocratiquement élue dans la capitale, en particulier dans les pays où celle-ci n'est pas administrée par une municipalité, en inscrivant dans le droit les principes de l'administration autonome de la capitale;

ii. d'insister tout particulièrement sur les garanties légales et matérielles de l'autonomie de la nouvelle administration de la capitale dans les Etats membres dans lesquels le processus de mise en place d'une municipalité démocratiquement élue dans la capitale est entamé;

iii. d'impliquer l'administration municipale des capitales dans le processus décisionnel, lorsqu'elles sont sur le point de se voir accorder un statut spécial, en garantissant la possibilité d'une consultation préalable, conformément à l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale (possibilité qui devrait être garantie pour toute nouvelle législation ayant un impact sur les villes capitales);

- iv. d'établir une répartition claire et transparente des compétences entre le niveau municipal et les éventuels districts au sein de l'administration locale des villes capitales;
  - v. de reconnaître le statut de municipalité aux capitales dans les Etats membres où ce n'est pas encore le cas;
  - vi. 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;
  - vii. de veiller à ce que les unités suburbaines des villes capitales disposent de ressources financières suffisantes pour exercer leurs compétences propres ou déléguées;
  - viii. de prendre les mesures nécessaires pour prévenir l'instrumentalisation politique du système de financement des villes capitales, qui se traduit notamment par une réduction des recettes fiscales ou d'autres restrictions financières;
  - ix. de garantir l'existence de modalités de coopération adaptées entre le gouvernement central et l'administration municipale de la capitale, indépendamment de leurs opinions politiques potentiellement divergentes;
- b. recommande aux autorités locales des villes capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe de prendre note de la présente recommandation et de son exposé des motifs, et d'en encourager la mise en œuvre;
- c. invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:
- i. à transmettre cette recommandation et son exposé des motifs aux autorités des Etats membres du Conseil de l'Europe;
  - ii. à transmettre cette recommandation et son exposé des motifs au Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), pour information;
  - iii. à reconnaître la nécessité d'offrir une coopération intergouvernementale dans ce domaine, en particulier par l'intermédiaire du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, et l'assistance technique spéciale du Congrès aux pays dans lesquels les villes capitales ne jouissent pas d'un statut spécial ou ne disposent pas de leur administration autonome;
- d. invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en compte les commentaires et les recommandations ci-dessus pour ses propres activités dans le domaine de la démocratie locale et lors du suivi du respect des engagements et obligations souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe.
1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 31 mai 2007, et adoption par le Congrès le 1<sup>er</sup> juin 2007, 3<sup>e</sup> séance (voir document CPL(14)4RECREV, projet de recommandation présenté par E. Yeritsyan (Arménie, L, PPE/DC), rapporteur).
1. Voir l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale et le paragraphe correspondant de son rapport explicatif.
1. Voir également la Recommandation 133 (2003) du Congrès sur la gestion des villes capitales, qui préconise «des contacts fréquents et suivis entre villes capitales, en particulier pour qu'elles échangent leurs bonnes pratiques de gestion».

## **Exposé des Motifs**

### **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.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 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.



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.

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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>10</sup> 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.

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.

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),<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> en Finlande, en France, en Grèce, à Malte, au Portugal, en Suède et au Royaume-Uni.<sup>13</sup> 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.

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

<sup>11</sup> Selon la Constitution du Liechtenstein, Vaduz est la « commune principale », ce qui semble être équivalent au statut de capitale.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Nul n'ignore que le Royaume-Uni ne possède pas de Constitution écrite.

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 explicite<sup>14</sup>. 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.

### 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 capitale<sup>15</sup>. 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 exemples<sup>16</sup>. 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 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 (*Bundstadt*) plutôt que la « capitale » (*Hauptstadt*). A ce jour, elle n'a jamais été formellement décrite comme étant la capitale dans aucun texte de loi.

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 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<sup>e</sup> 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 districts<sup>17</sup>. (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

<sup>17</sup> 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.

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. Quoi qu'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 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 minimales, 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	<b>Systèmes divisés</b> (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.<sup>18</sup>

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.

<sup>18</sup> 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.

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.

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, Slovaquie, 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 administrations 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 a 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 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 nationale<sup>19</sup> 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 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

<sup>19</sup> 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.

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.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> 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”.

## Index thématique

**Agences régionales** : pp. **47** ; **48** ( performance) ; **49** (décentralisation) ;

**Compétences** pp **8, 15 et s.** ; **9 et s.** (en matière de coopération internationale) ; **17 et s.** (transferts de compétences) ; **54 et s.** (grandes villes)

**Conseils régionaux** : pp. **20** ; **22 et s.** ; **27**

**Contractualisation** : p. **43**

**Contrôle** : p. **19**

**Coopération** : pp. **9 et s.** (coopération internationale) ; **18**

**Cumul des mandats** : p. **25**

**Décentralisation (niveau territorial)** : pp. **6** ; **7** ; **52**

**Finances locales** : pp. **26** (origine des ressources) ; **28 et s.** (fiscalité régionale) ; **35 et s.** (emprunt régional) ; **39 et s.** (budgets) ; **44 et s.** (péréquation)

**Grandes villes** : pp. **54 et s.**

**Performance régionale** : pp. **45** ; **49**

**Réforme territoriale** : p. **53**