

N° 324

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2015

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du **protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales,***

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par M. Laurent FABIUS,

ministre des affaires étrangères et du développement international

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

1° Présentation générale

Dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature en 1985, les États parties reconnaissent que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe. La Charte ne comporte cependant pas de dispositions de fond sur ce sujet.

Le protocole additionnel, issu de plus de vingt ans de travail intergouvernemental consacré par le Conseil de l'Europe à la participation démocratique au niveau local, vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale. Cette approche se fonde sur l'analyse qui voit dans la participation des citoyens le moyen de renforcer la légitimité des décisions prises, d'imposer le respect de l'obligation de rendre compte et d'assurer une meilleure prise en compte des attentes citoyennes comme une participation plus active des citoyens à la prise des décisions ayant une incidence locale.

2° Articles du protocole additionnel

Préambule

Le bref préambule évoque de façon succincte les raisons d'être de ce protocole additionnel. La référence à la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics y a été incluse afin de souligner le lien substantiel entre les deux instruments.

Article 1^{er} - Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

L'article 1^{er} définit le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale comme le droit, individuel, de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale.

Il impose à toute Partie au protocole additionnel l'obligation d'établir et/ou maintenir un cadre législatif qui facilite l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. Ce cadre n'a pas besoin de prévoir des mesures uniformes mais peut prévoir des mesures qui diffèrent selon les caractéristiques objectives des personnes et/ou des collectivités locales dès lors que cette différenciation n'entraîne ou ne constitue pas une discrimination.

L'article 1^{er} garantit au niveau international le droit, pour les citoyens de la Partie, de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. Une telle garantie internationale n'est prévue nulle part ailleurs. En effet, l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme concerne uniquement les élections législatives. L'article 3, paragraphe 2, de la Charte, s'il prévoit l'élection démocratique des conseils locaux il n'énonce pas de droit individuel.

Il convient de préciser que cet article n'ouvre pas un droit inconditionnel, au profit des citoyens de chaque Partie, à participer en qualité d'électeur ou de candidat aux élections de la collectivité locale en question. Les Parties peuvent en effet prévoir des conditions, formalités et restrictions à l'exercice de ce droit. Le paragraphe 4.1 permet ainsi de n'ouvrir le droit de vote qu'aux personnes qui possèdent la nationalité de l'État partie et qui jouissent de leurs droits civils et politiques selon les règles nationales en vigueur.

Parallèlement, il appartient au droit électoral en vigueur dans l'État partie de déterminer les critères d'éligibilité des citoyens aux postes de responsabilité au sein des collectivités locales.

La garantie de niveau international contenue dans le paragraphe précédent est limitée aux citoyens de la Partie qui résident dans la circonscription de la collectivité locale.

L'objet du paragraphe est de souligner que le protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que la Partie accorde des droits électoraux à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Si la Partie choisit d'accorder de tels droits, ce paragraphe lui impose de le faire en inscrivant ces droits dans la loi.

Le paragraphe ne prévoit donc pas un droit électoral individuel pour les non-citoyens de la Partie. Dans le cadre des normes du Conseil de l'Europe, cette question fait l'objet du chapitre C de la convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

L'article 1^{er} (paragraphe 5.1 à 5.3) traite également la question des limitations qui peuvent et, dans certains cas, doivent être apportées à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.

La limitation des droits individuels ne pouvant être arbitraire, le paragraphe 5.1 exige que toute formalité, condition ou restriction soit prévue par la loi et compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie. Si la référence aux obligations légales internationales de la Partie peut, en toute rigueur, sembler superflue, elle a cependant été jugée utile dans la mesure où elle permet d'attirer l'attention sur d'autres obligations juridiques internationales pertinentes, au premier rang desquelles figurent celles qui découlent de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Le paragraphe 5.2 impose à la Partie de prévoir les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer. Cette disposition témoigne de la détermination des Parties à empêcher des actes totalement inacceptables, tels que la corruption ou le recours à la force ou à la contrainte, et exige qu'elles prennent des mesures appropriées.

Le paragraphe 5.3 traite des formalités, conditions ou restrictions autres que celles visées au paragraphe 5.2. Il prévoit des critères qui doivent être remplis (en plus de ceux du paragraphe 5.1) pour qu'une formalité, condition ou restriction soit acceptable. Les trois critères énoncés, fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique, maintien de la sécurité publique ou respect par la Partie des exigences de ses obligations juridiques internationales, ne doivent pas tous être remplis: il suffit que l'un des trois soit rempli pour que la formalité, condition ou restriction soit acceptable.

Article 2 - Mesures de mise en œuvre du droit de participer

L'article 2 établit l'obligation générale pour les Parties de prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, y compris dans leur droit interne, mais sans se limiter à cela.

Il énumère, de façon non-exhaustive, les mesures à prendre dans le cadre de cette obligation générale qui sont relatives aux questions identifiées comme ayant une importance particulière.

L'article 2 vise également à assurer la consultation des collectivités locales au cours du processus de planification et de décision. Son libellé s'inspire de celui de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte.

Article 3 - Application du protocole aux collectivités

Les articles 3 et 4 permettent de choisir les collectivités et le ou les territoires qui tombent dans le champ d'application du protocole additionnel. Des dispositions identiques existent dans la Charte. Il a été décidé d'inclure dans le protocole additionnel la possibilité de choisir afin de permettre aux États d'appliquer ses dispositions également aux collectivités territoriales non couvertes par la Charte. Il a été considéré évident que le protocole additionnel devrait couvrir au moins les collectivités et le ou les territoires couverts par la Charte.

Tout en partant du principe que le protocole additionnel s'applique à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie, cette disposition prévoit, en des termes identiques à ceux de l'article 13 de la Charte, la possibilité de limiter le champ d'application du protocole additionnel, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation. En outre, comme l'article 13 de la Charte, elle donne aux Parties la possibilité permanente d'élargir le champ d'application.

Article 4 - Application territoriale

Cette disposition comporte les dispositions relatives à l'application territoriale qui figurent habituellement dans les conventions du Conseil de l'Europe.

Articles 5 - 7

Ces dispositions reprennent les règles habituelles des traités du Conseil de l'Europe en ce qui concerne : la signature, la ratification, l'acceptation, l'approbation, l'entrée en vigueur, les notifications, les communications et la dénonciation.

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle huit États

membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le protocole conformément aux dispositions de l'article 5.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales qui prévoit la possibilité pour les États parties d'étendre le droit de vote aux élections locales aux ressortissants communautaires et la mise en œuvre par les États parties de diverses mesures favorisant l'exercice « par toute personne relevant de leur juridiction » du droit de participer aux affaires locales. Le présent protocole comporte dès lors des dispositions de nature législative et est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, signé à Utrecht le 16 novembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 4 mars 2015

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et du développement international

Signé : LAURENT FABIUS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

NOR : MAEJ1419897L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

Le Protocole additionnel vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale. Cette approche se fonde sur trois raisons :

- premièrement, la participation des citoyens est déterminante pour aider à renforcer la légitimité des décisions et imposer le respect de l'obligation de rendre compte ;
- deuxièmement, les pouvoirs publics pourront mieux prendre en compte les demandes du public notamment afin d'améliorer les services proposés ;
- troisièmement, la participation des citoyens leur permettra d'associer les populations à la prise des décisions ayant une incidence locale.

La Charte, qui oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales, donne aussi aux États membres parties à la Charte la possibilité d'étendre le champ de leurs obligations légales internationales pour y intégrer certains droits des citoyens au niveau local.

L'ajout de droits pour les citoyens au niveau local ne diminue en rien l'importance fondamentale et la validité des dispositions existantes de la Charte. La Charte incarne l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre de touche d'une démocratie véritable. Ajouter des droits individuels destinés à devenir de nouvelles dispositions de fond de la Charte ne peut que renforcer le rôle de référence pour la démocratie rempli par la Charte.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

▪ Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale n'a pas de réel impact sur le plan économique, financier, social, environnemental et administratif. Au niveau juridique, la version définitive du texte prend en compte les demandes de la France afin que cette dernière soit compatible avec les normes de rang législatif et constitutionnel. Ainsi, ce protocole ne remet pas en cause l'obligation constitutionnelle d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (loi du 6 juin 2000). En outre, aucun autre traité ou accord ratifié par la France n'est susceptible de rentrer en collision avec les dispositions du Protocole.

▪ Les conséquences juridiques

Sur le plan du droit interne :

La reconnaissance du droit de participer aux affaires des collectivités locales compatible avec les restrictions du droit de vote établies par la Constitution et la législation française

Le protocole lie les États sur le droit de participer en qualité d'électeur ou de candidat aux élections locales. Ce droit est reconnu par la loi aux ressortissants nationaux (le texte fait référence aux citoyens de l'État Partie) et peut être étendu à d'autres catégories de personnes par la loi, ce qui permet de couvrir la participation des ressortissants communautaires aux élections locales. Il n'est donc pas prévu par le Protocole additionnel de droit électoral individuel pour les ressortissants étrangers qui serait incompatible avec les dispositions constitutionnelles et législatives françaises. Cette question fait l'objet d'un instrument séparé du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n°144).

La reconnaissance du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale telle que formulée dans le Protocole additionnel est donc compatible avec la Constitution française, notamment ses articles 3 et 88-3. En effet, le fait que le droit français ne reconnaisse pas à tous les ressortissants français la qualité d'électeur ni le droit de prétendre à la qualité de candidat aux scrutins locaux (limites d'âge, jouissance des droits civils et politiques restreinte par décision judiciaire) n'entre pas en contradiction avec le texte du Protocole.

L'existence d'outils favorisant la participation aux affaires des collectivités locales en droit français permet une application effective du Protocole sans modifications à apporter à la Constitution ou aux lois

De nombreux outils existent d'ores et déjà en droit français pour permettre une participation effective de chacun aux affaires des collectivités locales et l'application du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale. Ainsi, l'article 72-1 de la Constitution prévoit un droit de pétition réservé « aux électeurs de chaque collectivité territoriale » et permet de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Il est de surcroît possible sur la base du troisième alinéa de l'article 72-1 de décider de consulter les électeurs d'une collectivité lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou de modifier soit l'organisation d'une telle collectivité, soit les limites d'une collectivité territoriale.

En outre, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 instaure le référendum local (articles L.O. 1112-14-1 du Code général des collectivités territoriales, CGCT) qui permet que l'assemblée délibérante d'une collectivité, à l'initiative de celle-ci ou de son exécutif, soumette à la décision de ses électeurs tout projet de délibération ou d'acte, à l'exception des projets d'acte individuel, relevant de leurs compétences. De même, la consultation des électeurs ayant valeur d'avis est organisée (articles L.1112-15 à L.1112-22 du Code général des collectivités locales (CGCT)), et ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence de la collectivité.

Des dispositions spécifiques à un seul niveau de collectivité existent également en droit français à l'instar des conseils de quartier prévus par l'article L.2143-1 du CGCT pour les communes. La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 permet aux communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants d'en instaurer et oblige celles dont la population dépasse 80 000 habitants de s'en doter, la composition et les modalités de fonctionnement étant fixées par le conseil municipal.

Ces dispositions permettant une participation effective aux affaires des collectivités s'adressent pour partie aux seuls électeurs (procédure consultative et referendum local) lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une procédure électorale, ou peuvent être étendues à toute personne ayant ou non la qualité d'électeur, quel que soit son âge ou sa nationalité (comité consultatif, conseil de quartier, participation aux enquêtes publiques...). De plus, ces dispositions ne sont pas un obstacle à d'autres formes de participation à la vie locale qui peuvent être organisées par les collectivités locales sans texte particulier.

Articulation avec le droit de l'Union européenne :

L'article 4 du Traité sur l'Union européenne énonce que : « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* ». Il n'entre pas dans le champ des compétences de l'Union européenne de définir plus avant le sens de l'autonomie locale et régionale (v. les articles 3 à 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE), sans préjudice du rôle consultatif exercé par le Comité des régions avant toute décision portant sur des thèmes intéressant les pouvoirs locaux et régionaux et en particulier dans le domaine de la coopération transfrontière (articles 300 et 305 TFUE).

En particulier, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹, ne cite pas la Charte européenne de l'autonomie locale dans son préambule. Elle intéresse surtout les institutions et organes de l'UE et s'applique toutefois également en droit interne lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le droit de l'UE.

Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux est distinct de celui du Protocole additionnel :

- l'Article 40 de la Charte des droits fondamentaux reconnaît le droit de vote et d'éligibilité de tout citoyen de l'UE aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside (en écho à l'article 20 du TFUE). Ces dispositions ne s'opposent pas à l'article 1^{er}.4.1 du Protocole additionnel, qui oblige chaque Partie à reconnaître à ses citoyens le droit de participer à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident. Il ne paraît donc pas nécessaire de préciser que l'article 1^{er}.4.1. s'applique sans préjudice du droit précité reconnu aux citoyens de l'Union.

¹ Proclamée à Nice le 7 décembre 2000, elle est entrée en vigueur en même temps que le Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009.

- l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux sur l'application de principes de bonne administration par les institutions et organes de l'Union fait écho à l'article 2 du Protocole additionnel, lequel concerne la mise en place de mécanismes de traitement et de réponse aux réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et services publics locaux ;
- l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux concerne l'accès aux documents des institutions de l'UE. L'article 2 du Protocole additionnel oblige quant à lui les Etats Parties à prévoir l'établissement effectif de procédures concernant l'accès aux documents publics détenus par les collectivités locales (voir aussi le visa de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics) ;
- l'article 44 de la Charte des droits fondamentaux concerne le droit de pétition devant le Parlement européen, alors que l'article 2 du Protocole mentionne les pétitions comme moyen de faire participer la population aux décisions des collectivités locales qui la concernent.

En conséquence, le Protocole additionnel ne soulève pas de difficulté particulière au regard du droit de l'Union européenne.

Articulation avec le droit international :

Parmi les textes élaborés sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques comporte une référence au droit de participer aux affaires des collectivités locales. L'article 25 énonce en effet que « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel ; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays* ».

Ces dispositions ne sont pas de nature à créer de difficulté au regard du Protocole additionnel qui, à l'exclusion de l'article 1er.4.1 relatif au droit de vote et d'éligibilité, va plus loin que le Pacte international dans la reconnaissance de moyens de participer aux affaires des collectivités locales.

III – Historique des négociations

Dans sa version initiale, le projet de Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale n'était pas conforme avec la Constitution et la législation française. Les négociations préalables à sa signature ont abouti à l'adoption de plusieurs amendements le rendant pleinement compatible avec le droit français.

A. Un projet initial de protocole non conforme à la Constitution et à la législation française

Le Protocole, dans sa rédaction initiale, prévoyait à l'article A.1 que « toute personne relevant de la juridiction » de l'État partie ait le droit de participer aux « affaires des collectivités locales ». Cette approche est moins restrictive que celle qui prime dans la Constitution française, notamment parce la Constitution restreint la jouissance de certains droits aux seuls électeurs. Il en est par exemple ainsi du droit de pétition (art. 72-1 al.1), du droit de participer aux référendums locaux relatifs aux projets de délibération ou d'actes des collectivités territoriales (art. 72-1 al.2), du droit d'être consulté à propos d'un projet de modification du statut, des compétences ou de l'organisation d'une collectivité dans les conditions prévues aux articles 72-1 al.3 et 72-4 al.2.

Par ailleurs, l'article A.4 réservait aux « citoyens » le droit de participer en qualité d'électeur ou de candidat, aux élections de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dans laquelle ils résident. Or, l'article 3 de la Constitution du 4 novembre 1958 prévoit que seuls les majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques peuvent être électeurs. En outre la qualité d'électeur est « réservée aux nationaux », sauf pour les élections municipales et européennes où, en application du traité de Maastricht, tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État en question (article 88-3 de la Constitution).

Le Code électoral prévoit en outre que les mandats de conseillers régionaux (article L.339), de conseillers généraux (article L.194), de maire (article L.228) soient réservés aux seuls nationaux majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques.

B. La version définitive en accord avec les normes de rang constitutionnel et la législation française

Pour résoudre les problèmes posés par la version initiale du projet de protocole à la Charte européenne de l'autonomie locale, plusieurs amendements ont été adoptés, à la demande de la France et avec le soutien d'autres États membres.

D'une part, le projet définitif restreint le droit de vote aux élections locales aux seuls nationaux, sans préjudice pour les États de la possibilité d'étendre ce droit à d'autres catégories de personnes, parmi lesquelles les ressortissants communautaires. En outre, une mention a été apportée au rapport explicatif visant à préciser que l'État partie conserve la possibilité de prévoir toute formalité, restriction ou condition à l'exercice de ce droit et notamment celle de jouir de ses droits civils et politiques.

D'autre part, le texte définitif garantit la possibilité pour le législateur de réserver des mesures participatives aux seuls électeurs, notamment en ce qui concerne les référendums et certaines procédures de consultation.

Ainsi, dans sa version définitive, le texte est compatible avec la Constitution et la législation française ainsi qu'avec l'ensemble des engagements européens et internationaux de la France.

IV – État des signatures et ratifications

Le protocole additionnel à la Charte Européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009 à Utrecht (Pays-Bas). Au 15 mai 2014, il a été signé par dix-huit États, dont la France le 16 novembre 2009. Il a été ratifié par douze États (Arménie, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Suède, Ukraine). Huit ratifications étaient nécessaires pour son entrée en vigueur, intervenue le 1er juin 2012.

V - Déclarations ou réserves

Des déclarations ont été formulées par Chypre, la Norvège, les Pays-Bas et la Slovénie.

Chypre, dans une déclaration annexée aux pleins pouvoirs remis à la Secrétaire Générale Adjointe lors de la signature de l'instrument le 16 mai 2011 a déclaré, conformément à l'article 3 du protocole que les droits couverts par le Protocole s'appliquaient aux municipalités et communes telles que définies, créées et fonctionnant selon les lois anciennes pertinentes de la République, à savoir la loi sur les municipalités et la loi sur les communes.

Le gouvernement de Norvège a pour sa part déclaré dans une Déclaration consignée dans l'instrument d'approbation déposé le 16 décembre 2009, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Protocole, que le Protocole ne s'appliquerait pas au territoire de Svalbard.

Le Royaume des Pays-Bas, dans une déclaration consignée dans l'instrument d'acceptation déposé le 13 décembre 2010 a déclaré, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Protocole qu'il acceptait ladite Convention pour le Royaume en Europe.

La République de Slovénie a déclaré, dans une note verbale de sa Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe déposée avec l'instrument de ratification le 6 septembre 2011, conformément à l'article 3 du Protocole, sa volonté de respecter les dispositions de ce dernier.

La France n'a pas apporté de réserve au moment de la signature.

Charte européenne de l'autonomie locale

(STE n° 122)

Rapport explicatif

I. La Charte européenne de l'autonomie locale a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales et sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Elle a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985.

II. Le texte du rapport explicatif préparé sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Charte, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

A. Origines de la Charte

La Charte européenne de l'autonomie locale est le point culminant de toute une série d'initiatives et de nombreuses années de délibérations au sein du Conseil de l'Europe.

La protection et le renforcement de l'autonomie locale en Europe au moyen d'un document exposant les principes reconnus par tous les Etats démocratiques d'Europe sont une ambition qu'ont depuis longtemps les collectivités locales. Très tôt il a été reconnu que ce genre de texte devait recueillir l'adhésion de ceux dont les actions sont essentiellement en cause dans toute défense de l'autonomie locale, à savoir les gouvernements.

Le Conseil de l'Europe, en tant que gardien des droits de l'homme et champion des principes de la démocratie, constituait de toute évidence le cadre dans lequel il convenait d'élaborer et d'adopter cet instrument, d'autant plus que depuis 1957 il avait reconnu l'importance des collectivités locales en instituant à leur intention un organe représentatif au niveau européen, dénommé la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) ^(*).

C'est en effet la CPLRE qui, dans sa Résolution 64 (1968), a proposé une Déclaration de principes sur l'autonomie locale et invité le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à procéder à son adoption. Cette initiative a été soutenue par l'Assemblée Consultative qui, dans sa Recommandation 615 (1970), a présenté au Comité des Ministres un texte qui suivait de près celui de la CPLRE et qui avait été élaboré conjointement par les deux organes. La déclaration proposée avait néanmoins un caractère un peu trop général et sommaire pour que des actions précises soient prises sur sa base.

La nouvelle initiative prise par la CPLRE en 1981 a donc suivi une approche plus souple. Mais il a également été jugé qu'une simple déclaration de principes non contraignante ne pouvait suffire en raison de l'importance de l'autonomie locale et de la nature des menaces qui pèsent sur elle. Les gouvernements devaient plutôt être invités à prendre des engagements ayant force obligatoire. La souplesse indispensable pour tenir compte des différences entre les dispositions constitutionnelles et les traditions administratives nationales devait être introduite, non pas en diluant de manière excessive les conditions imposées par le nouvel instrument, mais en laissant aux gouvernements une certaine latitude à l'égard des dispositions par lesquelles ils se considéreraient liés.

La conséquence logique de cette approche a été la soumission au Comité des Ministres, avec la Résolution 126 (1981) de la CPLRE, d'un projet de Charte européenne de l'autonomie locale, assorti de la proposition de l'adopter en tant que convention européenne.

Le Comité des Ministres a décidé de transmettre les propositions de la CPLRE au Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM) en vue de leur discussion à la 5e Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales (Lugano, 5-7 octobre 1982). Dans leurs conclusions, les ministres présents à Lugano

«... estiment que ce projet de charte constitue un pas important vers la définition des principes de l'autonomie locale, tout en notant les réserves exprimées par certains ministres concernant la nécessité de la Charte sous forme d'une convention contraignante et concernant certains aspects du contenu de la Charte;

demandent au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de charger le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM), en contact avec la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, de procéder aux réaménagements nécessaires du projet de Charte européenne de l'autonomie locale en tenant compte des observations concernant la forme et le contenu présentées au cours de la conférence, pour qu'il puisse leur être soumis pour approbation lors de leur prochaine conférence...»

Le Comité des Ministres a ainsi mandaté le CDRM, qui a procédé à une révision approfondie du projet de Charte. En application des conclusions de la Conférence de Lugano, les représentants de la CPLRE ont participé aux débats.

Le texte du projet de Charte, révisé par le CDRM, a été enfin présenté à la 6^e Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales, tenue à Rome du 6 au 8 novembre 1984. Après avoir examiné ce texte, les ministres ont exprimé unanimement leur consensus sur les principes y énoncés. Pour ce qui est de la forme juridique que la Charte devait revêtir, la majorité des ministres se sont déclarés favorables à une convention.

Compte tenu des opinions formulées par l'Assemblée Consultative et par la Conférence ministérielle de Rome, le Comité des Ministres a donc adopté en juin 1985 la Charte européenne de l'autonomie locale sous la forme d'une convention. Étant donné que l'initiative de la Charte avait été initialement prise par la CPLRE, il a été décidé que la convention serait ouverte à la signature le 15 octobre 1985 à l'occasion de la 20^e Session plénière de la CPLRE.

B. Remarques générales

L'objectif de la Charte européenne de l'autonomie locale consiste à compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales, qui sont les plus proches du citoyen et lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise des décisions qui concernent son environnement quotidien.

La Charte oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. C'est donc une démonstration, au niveau européen, de la volonté politique de donner, à tous les niveaux de l'administration territoriale, un contenu aux principes que défend depuis sa fondation le Conseil de l'Europe; celui-ci a en effet pour vocation de maintenir la conscience démocratique de l'Europe et de défendre les droits de l'homme au sens le plus large. La Charte incarne même l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable.

La Charte comporte trois parties. La première partie contient les dispositions de fond énonçant les principes de l'autonomie locale. Elle précise qu'il faut un fondement constitutionnel et légal à l'autonomie locale; elle définit le concept et établit les principes régissant la nature et l'étendue des pouvoirs des collectivités locales. D'autres articles visent à protéger les limites territoriales des collectivités locales, à assurer à celles-ci une autonomie en ce qui concerne leurs structures administratives ainsi que la possibilité de recruter du personnel compétent et à définir les conditions de l'exercice d'un mandat électif local. Deux articles importants ont pour objectif de limiter le contrôle administratif des actes des collectivités locales et de leur assurer des ressources financières suffisantes dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur autonomie fondamentale. Les autres dispositions de cette partie concernent le droit dont jouissent les collectivités locales de coopérer et de constituer des associations ainsi que la protection de l'autonomie locale par le droit de recours juridictionnel.

La partie II contient des dispositions diverses concernant la portée des engagements souscrits par les Parties. Conformément au souci d'assurer un équilibre réaliste entre la sauvegarde des principes essentiels et la souplesse nécessaire face aux particularités juridiques et institutionnelles de chaque Etat membre, elle autorise les Parties à exclure certaines dispositions de la Charte de celles par lesquelles elles se considèrent liées. Il s'agit donc là d'un compromis entre, d'une part, la reconnaissance du fait que l'autonomie locale concerne la structure et l'organisation de l'Etat lui-même, ce qui est une préoccupation fondamentale du gouvernement, et, d'autre part, l'objectif visant à protéger un minimum de principes fondamentaux que tout système démocratique d'administration locale doit respecter. De plus, les engagements de Parties peuvent être ultérieurement élargis lorsque les obstacles ont été éliminés.

En puissance, les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte s'appliquent à tous les niveaux ou catégories de collectivités locales de chaque Etat membre et aussi en réalité, *mutatis mutandis*, aux autorités territoriales du niveau régional. En tout état de cause, afin de tenir compte des cas particuliers, les Parties sont autorisées à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte.

La Charte ne prévoit pas de système institutionnalisé pour le contrôle de son application, en dehors de l'obligation faite aux Parties de fournir toutes les informations relatives aux dispositions législatives et autres mesures prises en application des dispositions de la Charte. Il est vrai que la possibilité a été envisagée de créer un système international de contrôle analogue à celui de la Charte sociale européenne. Cependant, il a paru possible de se passer d'un système de surveillance complexe, étant donné que la présence au Conseil de l'Europe de la CPLRE, qui a directement accès au Comité des Ministres, assurerait un contrôle politique suffisant du respect par les Parties des obligations qu'elles ont souscrites au titre de la Charte.

La dernière partie du texte contient des dispositions finales qui correspondent à celles qui figurent habituellement dans les conventions élaborées sous les auspices du Conseil de l'Europe.

La Charte européenne de l'autonomie locale est le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes de l'autonomie locale, un des piliers de la démocratie que le Conseil de l'Europe a pour mission de défendre et de développer. On peut espérer qu'elle apportera une contribution importante à la protection et au renforcement des valeurs européennes communes.

C. Commentaire des dispositions de la Charte

Préambule

Le préambule énonce les principes fondamentaux sur lesquels repose la Charte. Ces principes sont, essentiellement:

- la contribution vitale de l'autonomie locale à la démocratie, à une administration efficace et à la décentralisation du pouvoir;
- le rôle important des collectivités locales dans la construction de l'Europe;
- la nécessité pour les collectivités locales d'avoir un statut démocratique et de bénéficier d'une large autonomie.

Article 1

L'article 1 exprime l'engagement général des Parties à respecter les principes de l'autonomie locale énoncés à la partie I de la Charte (articles 2-11), dans la mesure prescrite par l'article 12.

Article 2

Cet article dispose que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs.

Considérant l'importance de ce principe, il est souhaitable, de plus, qu'il soit inclus dans le texte fondamental régissant l'organisation de l'Etat, c'est-à-dire la Constitution. Il a toutefois été reconnu que dans les pays dans lesquels la procédure d'amendement de la Constitution nécessite l'approbation d'une majorité spéciale du Parlement ou celle de l'ensemble de la population exprimée par voie de référendum, il pourrait ne pas être possible de s'engager à consacrer le principe de l'autonomie locale dans la Constitution. Il a été reconnu, par ailleurs, que les pays qui n'ont pas de constitution écrite mais des dispositions de caractère constitutionnel contenues dans divers documents et sources pourraient éprouver des difficultés particulières ou même se trouver dans l'impossibilité de prendre cet engagement.

Il faut également tenir compte du fait que dans les pays à structure fédérale les pouvoirs locaux peuvent être réglementés par les Etats fédérés plutôt que par le gouvernement central de la fédération. La présente Charte n'affecte en aucune manière, en ce qui concerne les Etats fédéraux, la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

Article 3

Cet article définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale telles qu'elles doivent être entendues aux fins de la Charte.

Paragraphe 1

La notion de «capacité effective» contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement. L'inclusion du membre de phrase «dans le cadre de la loi» reconnaît le fait que ce droit et cette capacité peuvent être définis de plus près par le législateur.

«Sous leur propre responsabilité» souligne que les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures.

Il n'est pas possible de définir avec précision les affaires que les collectivités locales doivent être habilitées à régler et à gérer. Les expressions telles que «affaires locales» et «leurs propres affaires», jugées trop vagues et difficiles à interpréter, ont été rejetées. Les traditions des Etats membres en ce qui concerne les affaires considérées comme relevant des collectivités locales diffèrent considérablement. En réalité, la plupart des affaires ont des répercussions à la fois locales et nationales et les responsabilités dans ce domaine peuvent varier selon les pays et selon les époques et même être réparties entre différents niveaux de gouvernement. En limitant les collectivités locales aux questions dépourvues d'implications plus larges, on risquerait de les reléguer dans un rôle marginal. Il est, par contre, accepté que les pays souhaitent réserver au gouvernement central certaines fonctions telles que la défense nationale. L'intention de la Charte est que les collectivités locales aient une vaste gamme de responsabilités de nature à être exercées au niveau local. La définition de ces responsabilités fait l'objet de l'article 4.

Paragraphe 2

Les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées. Ce principe est en conformité avec l'importance primordiale que le Conseil de l'Europe attache aux formes démocratiques de gouvernement.

Ce droit implique normalement l'existence d'une assemblée représentative avec ou sans organes exécutifs subordonnés, mais les formes de démocratie directe restent possibles là où elles sont prévues par la loi.

Article 4

Comme on l'a expliqué dans les commentaires relatifs à l'article 3, il n'est pas possible et il ne serait pas opportun d'essayer d'énumérer de manière exhaustive les compétences devant être confiées aux collectivités locales dans toute l'Europe. Toutefois, cet article prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs.

Paragraphe 1

Étant donné que la nature des compétences des collectivités locales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale, il est de l'intérêt de la clarté et de la sécurité du droit que les compétences de base ne leur soient pas attribuées de manière *ad hoc*, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation. Les compétences doivent normalement être attribuées par la Constitution ou par une loi. Malgré l'utilisation du terme «la loi» dans ce paragraphe, il est reconnu toutefois que dans quelques pays une certaine délégation du pouvoir du parlement d'attribuer des compétences spécifiques, particulièrement pour ce qui est des détails ou des questions dont la mise en œuvre découle des directives de la Communauté européenne, peut être souhaitable dans l'intérêt de l'efficacité, à la condition que le parlement garde des pouvoirs de contrôle suffisants sur l'exercice des pouvoirs délégués. En plus, une exception s'applique au cas des Etats membres des Communautés européennes dans la mesure où les règlements communautaires (qui, au titre de l'article 189 du Traité de Rome, sont directement applicables) peuvent stipuler l'application d'une mesure spécifique à un niveau donné d'administration.

Paragraphe 2

Outre les compétences attribuées par la législation à des niveaux spécifiques d'autorité, d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics peuvent se présenter. Lorsque de tels domaines ont des incidences sur le niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale qui existe dans la plupart des pays membres, il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines. Les règles générales conformément auxquelles elles peuvent agir en pareil cas peuvent toutefois être fixées par la loi. Dans certains Etats membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation. Une grande liberté, au-delà des responsabilités spécifiques, peut être donnée aux collectivités locales dans un tel système, dont l'existence est, dans cette mesure, reconnue par l'article 4, paragraphe 2.

Paragraphe 3

Ce paragraphe exprime le principe général que l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé. Ce principe a été affirmé à plusieurs occasions dans le contexte du Conseil de l'Europe, et notamment dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales tenue à Lisbonne en 1977. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales. Cette clause n'implique toutefois pas la nécessité de décentraliser systématiquement les fonctions à celles des collectivités locales qui, du fait de leur nature et de leur taille, ne peuvent se charger que de missions limitées.

Paragraphe 4

Ce paragraphe traite du problème des chevauchements de compétences. Dans l'intérêt de la clarté et pour éviter toute tendance vers une dilution graduelle des responsabilités, les pouvoirs doivent normalement être pleins et exclusifs. Toutefois, une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire dans certains domaines et il importe que dans ces cas l'intervention des autorités centrales ou régionales se conforme à des dispositions législatives clairement formulées.

Paragraphe 5

La structure administrative des collectivités locales et leur connaissance de la situation locale peuvent en faire des organes adéquats pour l'exécution de certaines fonctions dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités supralocales. Il importe, toutefois, pour que le recours à ce type de délégation n'empiète pas de manière excessive sur la sphère d'autonomie au niveau local, que ce dernier soit autorisé, quand cela est possible, à prendre en compte la situation locale dans l'exercice des pouvoirs délégués. Il est reconnu néanmoins que pour certaines fonctions, telles que la délivrance de documents d'identité, la nécessité d'une réglementation uniforme peut ne laisser aucune place à un quelconque pouvoir discrétionnaire de la collectivité locale.

Paragraphe 6

Alors que les paragraphes 1 à 5 traitent des questions relevant des collectivités locales, le paragraphe 6 concerne à la fois celles qui relèvent de ces collectivités et celles qui se situent hors de cette sphère, mais qui ont un impact particulier sur ces collectivités. Le texte dispose que les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence, tout en reconnaissant que des circonstances exceptionnelles peuvent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence. Cette consultation doit se faire directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par l'intermédiaire de leurs associations.

Article 5

Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales - dont les projets de fusion avec d'autres collectivités représentent le cas extrême - revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Le référendum est, éventuellement, une procédure adéquate pour ce type de consultation, mais cette possibilité n'est pas prévue dans la législation d'un certain nombre de pays. Là où les dispositions législatives ne rendent pas obligatoire le recours au référendum, on peut prévoir d'autres modes de consultation.

Article 6

Paragraphe 1

Le texte de ce paragraphe traite non pas de la constitution générale de la collectivité locale et de son conseil, mais plutôt de la manière dont ses services administratifs sont organisés. Si les dispositions législatives au niveau central ou régional peuvent fixer certains principes généraux de cette organisation, les collectivités locales doivent pouvoir agencer leurs propres structures administratives de manière à les adapter aux conditions locales et dans un souci d'efficacité administrative. Il est admis que les législations centrales ou régionales contiennent certaines prescriptions spécifiques, touchant, par exemple, la formation de certaines commissions ou la création de certains postes administratifs, mais ces dispositions doivent rester limitées de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides.

Paragraphe 2

Outre l'adéquation des structures de gestion, il est essentiel pour l'efficacité d'une collectivité locale que celle-ci soit en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité. Il est clair que cela dépend dans une large mesure de la capacité de la collectivité en question d'offrir des conditions de service suffisamment favorables.

Article 7

Cet article a pour objet de garantir, d'une part, que les représentants élus ne soient pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission et, d'autre part, que certaines catégories de personnes ne soient pas empêchées de présenter leur candidature par des considérations purement matérielles. Dans le cadre des considérations matérielles entrent le dédommagement financier adéquat des frais découlant de l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, des gains perdus et, particulièrement dans le cas de conseillers élus à des fonctions exécutives à plein temps, une rémunération ainsi que la couverture sociale correspondante. Dans l'esprit de cet article, on pourrait s'attendre, par ailleurs à ce que des dispositions soient prises pour la réintégration dans la vie professionnelle normale, à la fin de leur mandat, de ceux qui occupent un poste à plein temps.

Paragraphe 3

Ce paragraphe dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs et non sur des décisions *ad hoc*, ce qui signifie normalement que les cas d'incompatibilité sont fixés par la loi. On a toutefois relevé des cas de principes juridiques non écrits mais profondément ancrés et qui semblent assurer des garanties adéquates.

Article 8

Cet article traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux. Il ne traite pas de la possibilité pour les particuliers d'engager des poursuites contre les collectivités locales et il ne traite pas non plus de la nomination ou des activités d'un *Ombudsman* ou d'un autre organe officiel chargé d'un rôle d'investigation. Les dispositions de cet article découlent avant tout de la philosophie de la supervision normalement associée aux «contrôles de tutelle», tradition établie de longue date dans un certain nombre de pays. Elles concernent des pratiques telles que des obligations d'obtenir l'autorisation préalable pour agir ou la confirmation pour que les actes prennent effet, le pouvoir d'annuler les décisions prises par une collectivité locale, le contrôle des comptes, etc.

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 dispose que la tutelle doit reposer sur une base législative adéquate et exclut donc les procédures de contrôle *ad hoc*.

Paragraphe 2

Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité. Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. Cela ne devrait pas, toutefois, avoir pour résultat d'empêcher la collectivité locale en question d'exercer un certain pouvoir d'adaptation conformément à l'article 4, paragraphe 5.

Paragraphe 3

Ce texte tire son inspiration du principe de «proportionnalité», selon lequel l'autorité de tutelle dans l'exercice de ses prérogatives est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en permettant de parvenir au résultat désiré.

Étant donné que l'accès aux recours juridictionnels contre l'exercice abusif de la tutelle et des contrôles est couvert par l'article 11, l'établissement de dispositions précises quant aux conditions et aux modes d'intervention dans des situations spécifiques n'a pas été jugé essentiel.

Article 9

L'autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions.

Paragraphe 1

Ce paragraphe tend à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer les priorités en matière de dépenses.

Paragraphe 2

Le principe en question veut qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit. Ce rapport est particulièrement étroit dans le cas des fonctions qui lui ont été spécifiquement assignées.

Paragraphe 3

L'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'utilisateur est un devoir fondamental des élus locaux. Il est reconnu que les législations centrales ou régionales peuvent fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale; elles ne doivent pas, toutefois, empêcher le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local.

Paragraphe 4

Certains impôts ou autres sources de financement des collectivités locales sont, par leur nature ou pour des raisons pratiques, relativement peu sensibles aux effets de l'inflation et à d'autres facteurs économiques. Une dépendance excessive à l'égard de ces impôts ou ressources peut mettre les collectivités locales en difficulté, étant donné que le coût de la prestation de services est directement influencé par l'évolution des facteurs économiques. Il est admis, toutefois que même dans le cas de sources de revenus relativement dynamiques, il ne peut y avoir de lien automatique entre l'évolution des coûts et celle des ressources.

Paragraphe 6

Lorsque les ressources redistribuées sont attribuées d'après des critères spécifiques définis par la loi, les dispositions de ce paragraphe seront respectées si les collectivités locales sont consultées au moment de l'élaboration de la législation en question.

Paragraphe 7

Du point de vue de la liberté d'action des collectivités locales les subventions globales ou même celles par secteur sont préférables aux subventions affectées à des projets spécifiques. Il ne serait pas réaliste de s'attendre que toutes les subventions pour des projets spécifiques soient remplacées par des subventions générales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements importants. Mais un recours excessif aux subventions pour des projets spécifiques limite beaucoup la liberté des collectivités locales dans le choix des dépenses prioritaires. Toutefois, la part des ressources totales que représentent les subventions varie considérablement d'un pays à l'autre et un rapport plus élevé entre subventions pour des projets spécifiques et subventions générales peut être considéré comme acceptable lorsque l'ensemble des subventions ne représente qu'une partie relativement faible des recettes totales.

La deuxième phrase de l'article 9.7 tend à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

Paragraphe 8

Il est important pour les collectivités locales d'avoir accès à des possibilités de crédit pour financer les investissements. Les sources possibles de ce financement dépendront toutefois inévitablement de la structure du marché des capitaux dans les différents pays, et les procédures et conditions d'accès à ces sources peuvent être fixées par la législation.

Article 10

Paragraphe 1

Ce paragraphe couvre la coopération entre collectivités locales sur une base fonctionnelle en vue notamment de renforcer leur efficacité par des projets en collaboration ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule. Cette coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités, mais la législation peut fixer un cadre juridique à la création de tels organismes.

Paragraphe 2

Le deuxième paragraphe concerne les associations dont les objectifs sont plus généreux que les considérations fonctionnelles du paragraphe 1 et qui normalement tendent à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier. Le droit d'appartenir à des associations de ce type n'implique pas toutefois que le gouvernement central reconnaisse chacune de ces associations comme interlocuteur valable.

Dans un instrument du Conseil de l'Europe de ce genre il est normal que le droit d'appartenir à des associations au niveau national s'accompagne d'un droit parallèle d'appartenir à des associations internationales, dont un certain nombre travaillent activement à la promotion de l'unité européenne selon des axes conformes aux objectifs fixés par le Statut du Conseil de l'Europe.

L'article 10.2 laisse, cependant, à chaque Etat membre la définition des modalités, législatives ou autres, de la mise en œuvre du principe.

Paragraphe 3

La coopération directe avec des collectivités locales d'autres pays à titre individuel doit aussi être possible, bien que les modalités de cette coopération doivent respecter les règles juridiques éventuellement en vigueur dans chaque pays et rester dans le cadre des compétences des collectivités en question.

Les dispositions de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (21 mai 1980, STE n° 106) sont particulièrement pertinentes à ce propos, bien que certaines formes de coopération ne soient pas nécessairement limitées aux régions frontalières.

Article 11

Par voie de recours juridictionnel, on entend l'accès d'une collectivité locale:

- a. à un tribunal dûment constitué, ou
- b. à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, omission, décision ou autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre.

Le cas d'un pays a été constaté où, bien que les décisions administratives ne puissent pas faire l'objet d'un recours ordinaire devant un tribunal, il est possible d'avoir recours à un remède extraordinaire appelé demande de réouverture de la procédure. Cette voie de recours judiciaire, qui est ouverte si la décision est basée sur une application manifestement incorrecte de la loi, est en accord avec les dispositions de cet article.

Article 12

La formulation des principes d'autonomie locale énoncés à la partie I de la Charte s'efforçait de concilier la grande diversité de systèmes juridiques et de structures des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Néanmoins, il est reconnu que certains gouvernements peuvent encore rencontrer, sur le plan constitutionnel ou pratique, des difficultés qui les empêchent d'adhérer à certaines dispositions de la Charte.

En conséquence, le présent article adopte le système du "noyau obligatoire" déjà retenu dans la Charte sociale européenne, en prévoyant que les Parties à la Charte européenne de l'autonomie locale doivent adhérer à un minimum de vingt paragraphes sur les trente que compte la partie I de la Charte, dont dix au moins faisant partie d'un noyau de quatorze principes fondamentaux. Néanmoins, l'objectif final demeurant le respect de toutes les dispositions de la Charte, il a été spécifiquement prévu que les Parties puissent ajouter de nouveaux engagements au fur et à mesure qu'elles en ont la possibilité.

Article 13

En principe, les conditions énoncées à la partie I de la Charte concernant toutes les catégories ou tous les niveaux de collectivités locales existant dans chaque Etat membre. Elles peuvent aussi s'appliquer aux collectivités régionales là où il en existe. Néanmoins, la forme juridique ou le statut constitutionnel propre à certaines régions (en particulier les Etats fédérés) peuvent empêcher celles-ci d'être soumises aux mêmes conditions que les collectivités locales. En outre, dans un ou deux Etats membres il existe une catégorie de collectivités locales qui, en raison de leurs petites dimensions, n'exercent que des fonctions secondaires ou consultatives. Pour tenir compte de ces cas exceptionnels, l'article 13 autorise les Parties à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte.

Article 14

Cet article est destiné à faciliter le contrôle de l'application de la Charte dans chaque Partie en créant pour celle-ci l'obligation de fournir toute information appropriée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Spécialement en l'absence d'organe spécifiquement chargé du contrôle de l'application de la Charte, il est particulièrement important que le Secrétaire Général puisse disposer de toute information concernant les changements de législation ou autres mesures pouvant avoir des répercussions importantes sur l'autonomie locale, telle qu'elle est définie dans la Charte.

Articles 15 à 18

Les dispositions finales qui font l'objet des articles 15 à 18 sont calquées sur le modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe.

(*) Le 14 janvier 1994, la Conférence permanente est devenue, après réforme, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), en reconnaissance de son rôle politique.

PROTOCOLE ADDITIONNEL

À LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE SUR LE DROIT DE PARTICIPER
AUX AFFAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES, SIGNÉ À UTRECHT LE 16 NOVEMBRE 2009

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « la Charte », STE n° 122),

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que le droit de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Considérant que l'évolution dans les Etats membres a montré l'importance primordiale de ce principe pour l'autonomie locale ;

Considérant qu'il serait opportun que la Charte soit enrichie de dispositions qui garantissent le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

Ayant à l'esprit la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008 ;

Ayant à l'esprit également la Déclaration et le Plan d'action adoptés lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16 et 17 mai 2005),

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Droit de participer aux affaires d'une collectivité locale

1. Les Etats Parties assurent à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

2. Le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale désigne le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale.

3. La loi prévoit des mesures qui facilitent l'exercice de ce droit. Sans opérer de discrimination injustifiée à l'égard de quelque personne ou groupe que ce soit, la loi peut prévoir des mesures spécifiques adaptées à certaines situations ou catégories de personnes. En accord avec les obligations constitutionnelles ou internationales de la Partie, la loi peut, notamment, prévoir des mesures spécifiques réservées aux seuls électeurs.

4.1. Chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident.

4.2. La loi reconnaît également ce droit à d'autres personnes pour autant que la Partie en décide ainsi conformément à ses dispositions constitutionnelles ou à ses obligations juridiques internationales.

5.1. Toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales de Partie.

5.2. La loi fixe les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer.

5.3. Toute autre formalité, condition ou restriction doit être nécessaire au fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique, au maintien de la sécurité publique dans une société démocratique ou au respect par la Partie des exigences de ses obligations juridiques internationales.

Article 2

Mesures de mise en œuvre du droit de participer

1. Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.

2. Ces mesures concernant l'exercice du droit de participer doivent prévoir :

i. l'habilitation des collectivités locales à permettre, promouvoir et faciliter l'exercice du droit de participer établi dans le présent Protocole ;

ii. l'établissement effectif :

- a. de procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et, lorsque la collectivité locale est fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle ;
- b. de procédures concernant l'accès, en conformité avec l'ordre constitutionnel et les obligations juridiques internationales de la Partie, aux documents publics détenus par les collectivités locales ;
- c. de mesures de prise en compte des besoins des catégories de personnes qui sont confrontées à des obstacles particuliers à participer ; et

d. de mécanismes et de procédures en vue du traitement et de la réponse aux réclamations et suggestions concernant le fonctionnement des collectivités locales et des services publics locaux ;

iii. L'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la promotion et l'exercice du droit de participer énoncé dans ce Protocole.

3. Ces procédures, mesures et mécanismes peuvent énoncer différentes dispositions pour différentes catégories de collectivités locales, au regard de leur taille et de leurs compétences.

4. Au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale, les collectivités locales doivent être consultées autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée.

Article 3

Collectivités auxquelles s'applique le Protocole

Le présent Protocole s'applique à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Etat peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles il entend limiter le champ d'application ou qu'il entend exclure du champ d'application du présent Protocole. Il peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application du Protocole par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 4

Application territoriale

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner le ou les territoires auxquels le présent Protocole s'applique.

2. Toute Partie peut, à tout moment par la suite, étendre l'application du présent Protocole, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à tout autre territoire désigné dans la déclaration. Le Protocole entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de ladite déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de ladite notification par le Secrétaire Général.

Article 5

Signature et entrée en vigueur

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la Charte. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne pourra ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié, accepté ou approuvé la Charte. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle huit Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 6

Dénonciation

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Cette dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 7

Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. toute signature ;

b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;

c. toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à son article 5 ;

- d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 3 ;
- e. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Utrecht, le 16 novembre 2009, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.