

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**CHARTRE EUROPEENNE
DE L'AUTONOMIE LOCALE**
et rapport explicatif

Traités et rapports

**CHARTRE EUROPEENNE
DE L'AUTONOMIE LOCALE**

et rapport explicatif

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

European Charter of Local Self-Government and explanatory report

ISBN 92-871-0860-9

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-0859-5

© Conseil de l'Europe, 1986

Réimpression 1996, mars 1998, octobre 1998, octobre 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

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. La présente publication contient le texte du rapport explicatif préparé sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Ce rapport 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.

III. Le texte de la Charte européenne de l'autonomie locale est également reproduit dans la présente publication.

RAPPORT EXPLICATIF

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 États 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)¹.

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 suivi donc 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

¹ 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.

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 5^e 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 présentés 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. Etant 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 des 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 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.

Etant 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 généraux 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 concernent 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.

TEXTE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte,

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 qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif;

Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique;

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

Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement;

Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen;

Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir;

Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

Partie I*Article 2**Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale*

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

*Article 3**Concept de l'autonomie locale*

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

*Article 4**Portée de l'autonomie locale*

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 5

Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 6

Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

*Article 7**Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local*

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

*Article 8**Contrôle administratif des actes des collectivités locales*

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

*Article 9**Les ressources financières des collectivités locales*

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 10

Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

*Article 11**Protection légale de l'autonomie locale*

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

Partie II**Dispositions diverses***Article 12**Engagements*

1. Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:

- article 2,
- article 3, paragraphes 1 et 2,
- article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
- article 5,
- article 7, paragraphe 1,
- article 8, paragraphe 2,
- article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
- article 10, paragraphe 1,
- article 11.

2. Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13

Collectivités auxquelles s'applique la Charte

Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14

Communication d'informations

Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

Partie III

Article 15

Signature, ratification, entrée en vigueur

1. La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

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

3. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-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 16

Clause territoriale

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte 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 la 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. 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 la notification par le Secrétaire Général.

Article 17

Dénonciation

1. Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.

2. Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes

auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18

Notifications

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

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c. toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte, conformément à son article 15;
- d. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3;
- e. toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13;
- f. tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, 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.