



**CODE DU CCRE SUR
LES BONNES PRATIQUES
DANS LE DOMAINE
DE LA CONSULTATION**

Conseil des Communes
et Régions d'Europe
Council of European
Municipalities and Regions

Introduction

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe, qui fédère les associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux de 37 pays, est engagé en faveur de l'évolution des pouvoirs locaux et régionaux vers un niveau de pouvoir fort, démocratique, efficace et réactifs à travers toute l'Europe.

Le CCRE affirme que le respect des principes de subsidiarité et de proximité constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance démocratique moderne. Les compétences et les tâches doivent être dévolues et mises en œuvre par la sphère ou le niveau de gouvernement le plus proche du citoyen, qui est le mieux placé pour agir.

Afin que l'autonomie locale et régionale fonctionne effectivement et efficacement, une consultation effectuée en temps utile et bien organisée par le gouvernement national, ou toute autre sphère responsable, est essentielle, à chaque fois que ses propositions auront un impact significatif sur les pouvoirs locaux et régionaux. Nous avons identifié quatre domaines principaux (qui peuvent se chevaucher) dans lesquels la consultation est d'une importance toute particulière :

A. Propositions de modifications au niveau des systèmes et des structures des pouvoirs locaux et régionaux

Ces modifications peuvent quelquefois se rapporter aux dispositions de la Constitution nationale ou, plus souvent aux dispositions législatives. Elles peuvent inclure, par exemple les modifications des limites territoriales locales, ou les fusions de communes. Il va sans dire que la consultation de collectivités locales et régionales, et de leurs associations, est impérative dans ces domaines à un stade précoce d'élaboration de la législation.

B. Propositions de législation affectant les compétences ou les intérêts des collectivités locales et régionales

Dans tous les pays, les compétences des pouvoirs locaux et régionaux sont fixées par la législation du gouvernement central et/ou, dans les états fédéraux, par le pouvoir législatif régional. Par ailleurs, pour les pays qui font partie de l'Union européenne et de la zone EEA (Association Economique Européenne), la législation de l'Union européenne peut avoir également de profondes implications au niveau des pouvoirs locaux, soit directement soit lors de sa transposition au plan national.

Dans chaque cas, il y aura une procédure préliminaire, souvent informelle au départ, formelle ensuite, qui examinera les avant-projets de loi et sera suivie par une procédure concrète d'examen et de prise de décision du Parlement. Nous affirmons que les pouvoirs locaux et régionaux doivent être consultés à tous les stades de l'élaboration de la législation, en commençant au stade de la conception, et doivent avoir le droit de soumettre des projets d'amendements à l'assemblée législative.

C. Propositions portant sur les finances des collectivités locales et régionales

La question des ressources financières est partout au centre des préoccupations des pouvoirs locaux et régionaux. Le pouvoir central (ou régional fédéral) prend souvent des décisions portant sur l'attribution ou la distribution des ressources, ou opère des modifications fiscales, ou définit les pouvoirs en matière d'emprunt, ou opère des modifications des règles comptables, qui ont un impact significatif. Ceci inclut souvent, entre autres, des décisions portant sur les dotations générales annuelles de revenus aux collectivités, en ce compris le système et les principes adoptés en matière d'attribution des moyens financiers dans le cadre de systèmes de péréquation, ainsi que des modifications au niveau des compétences portant sur le prélèvement de l'impôt des pouvoirs locaux et régionaux, et sur leur droit à percevoir une partie des taxes prélevées par d'autres sphères de pouvoir.

La question des finances est souvent d'une importance cruciale et peut mener à des désaccords dans les cas où des compétences totalement nouvelles, qui relevaient antérieurement de la compétence du gouvernement central ou d'une autre sphère de pouvoir, sont dévolues ou transférées à des collectivités locales/régionales. Il est particulièrement important de garantir une consultation aussi large que possible, fondée sur la meilleure information factuelle possible, permettant le transfert du niveau de ressources correct. Le même problème peut surgir dans le cas de nouvelles règles viennent s'appliquer aux collectivités locales et régionales et ajoutent à leurs compétences, par exemple des réglementations plus strictes en matière d'environnement, qui imposent de nouveaux coûts financiers au niveau de pouvoir qui doit les mettre en œuvre.

D. Autres décisions non législatives qui ont une incidence sur des collectivités à titre individuel ou sur un groupe de collectivités

Le gouvernement central prend également de nombreuses décisions administratives importantes qui ont un grand impact sur une ou plusieurs collectivités locales ou régionales, par exemple sur la configuration d'un site ou la mise en place d'un projet spécifique d'infrastructure. Dans tous les cas où les intérêts d'une collectivité spécifique, ou d'un groupe de collectivités, et de leur population, sont affectés de manière significative, il est essentiel d'organiser une consultation qui les concerne spécifiquement.

En 2007, le CCRE a publié une étude sur les procédures de consultation en vigueur dans 35 pays européens, sur base des informations mises à disposition par ses associations nationales. Cette étude démontre que, tandis que quelques pays disposent de procédures de consultations bien structurées et formellement approuvées, sur certains ou sur tous les sujets mentionnés précédemment, il s'avère que dans nombre d'autres pays, la réalité est rien moins qu'insatisfaisante. Même lorsqu'il existe certaines procédures et habitudes fonctionnant assez bien, le système n'a souvent aucune base légale et peut être invalidé notamment dans le cas d'un changement de gouvernement.

Ce bref Code de Bonnes Pratiques dans le domaine de la Consultation a dès lors été élaborée avec l'intention de persuader les gouvernements européens d'adopter et de mettre en œuvre ses principes, et de servir aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux d'instrument de négociation avec leurs gouvernements nationaux. Elle prend en compte les dispositions déjà approuvées au plan international ou discutées, notamment dans le cadre de la Charte européenne de l'Autonomie Local, du projet de Charte sur la Démocratie régionale, et d'autres textes du Conseil de l'Europe, ainsi que des Lignes directrices sur la Décentralisation et le Renforcement des Collectivités Locales adoptées par le *Governing Council de UN Habitat*.

Code de bonnes pratiques dans le domaine de la consultation

*Adopté par le Comité Directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe
le 8 décembre 2008 à Paris*

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe qui fédère les associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, a élaboré ce code afin de promouvoir dans tous les pays les bonnes pratiques dans le domaine de la consultation des collectivités locales et régionales et en particulier de leurs associations représentatives.

Préambule

Considérant que les collectivités locales et régionales, établies dans le cadre de la constitution de chaque pays, représentent un des fondements essentiels des systèmes nationaux et européens de démocratie et de bonne gouvernance, et sont partenaires de plein droit dans le cadre de la gouvernance globale de leur pays.

Réaffirmant que le principe de subsidiarité, de proportionnalité et de proximité exige que ces collectivités aient la responsabilité et la capacité de prendre des décisions et d'agir dans un vaste domaine de compétences dans l'intérêt de leur territoire et de leur population,

Soulignant que, pour mener à bien les actions en faveur de leur population de manière efficace et responsable, les collectivités locales et régionales doivent disposer de pouvoirs et des ressources adéquats et bien adaptés,

Prenant en compte à cet égard que les lois édictées et les décisions prises par d'autres sphères ou niveaux de gouvernement peuvent avoir des conséquences profondes sur les collectivités locales et régionales,

S'inspirant de la Charte européenne de l'Autonomie locale, du projet de Charte sur la Démocratie régionale et d'autres textes du Conseil de l'Europe, ainsi que des lignes directrices portant sur la décentralisation et le renforcement des collectivités locales de UN Habitat,

Convaincu que des procédures de consultation formelles et efficaces, menées en temps utile auprès des collectivités locales et régionales, et en particulier auprès de leurs associations nationales, sont essentielles pour permettre à ces autorités d'exécuter leurs tâches et d'exercer leurs responsabilités de la manière la plus efficace,

Déclarant qu'une bonne consultation doit se fonder sur le principe du partenariat et du respect mutuel entre les différentes sphères de gouvernement, et doit intégrer des négociations efficaces sur des questions importantes,

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe a approuvé le Code de Bonnes Pratiques dans le domaine de la Consultation, qui se trouve ci-après :

Article 1 – La portée de la consultation

- (1) Les pouvoirs locaux et régionaux ont le droit d'être consultés par les autorités compétentes en temps utiles et de manière adéquate dans le cadre des processus de planification et de prise de décision sur toute question, décision et législation qui a un impact significatif à leur niveau.
- (2) Dans le cadre de ce Code, le terme « autorités compétentes » fait référence au pouvoir national ou, le cas échéant, un autre niveau de gouvernement (par exemple le gouvernement régional d'un Etat fédéral) qui a la responsabilité de faire des propositions ou de prendre les décisions dans les matières concernées.

Article 2 – Garantie formelle du droit de consultation

Le droit des pouvoirs locaux ou régionaux d'être consultés doit être garanti par la constitution ou dans le cadre de la loi, ou encore dans le cadre d'un accord à long terme, universellement reconnu et qui a une force équivalente. Un réseau de consultation formalisé doit être prévu par la législation et ou dans le cadre d'un accord de coopération formel applicable quel que soit le gouvernement et, dans toute la mesure du possible, conclu sur base d'un accord avec tous les partis politiques.

Article 3 – Les partenaires de la consultation

- (1) Les associations représentatives nationales et, le cas échéant, régionales doivent être consultées par les autorités compétentes dans tous les domaines qui affectent leurs membres en général, ou qui affectent un groupe de leurs membres.
- (2) Lorsque le dossier en question affecte ou concerne (uniquement ou en particulier) une collectivité individuelle ou un petit nombre de collectivités, celles-ci doivent être consultées individuellement ; l'association représentative doit aussi être consultée si la question est d'un plus grand intérêt ou d'une portée plus vaste, ou si les collectivités à titre individuel en font la demande.

Article 4 – Les objectifs de la consultation

- (1) L'objectif général d'un système efficace de consultation des pouvoirs locaux et régionaux, tel que défini dans ce Code, est d'améliorer la qualité et l'efficacité du processus de décision à tous les niveaux de gouvernements, travaillant ensemble dans l'intérêt général.
- (2) Par ailleurs, un tel système de consultation vise à :
 1. assurer que les collectivités compétentes (qui peuvent être un gouvernement ou un autre organe de décision public) sont conscientes de l'impact probable de leurs décisions ou de leurs actes législatifs sur les collectivités locales et régionales,
 2. assurer l'équité, l'égalité de traitement et la transparence au niveau des relations entre les collectivités concernées et les pouvoirs locaux et régionaux, par exemple pour ce qui concerne les systèmes de dotations ou de péréquations financières,
 3. promouvoir le développement d'une autonomie locale et régionale effective,
 4. favoriser une éthique de coopération et de partenariat entre les différentes sphères de gouvernement.

Article 5 – Les principaux sujets de la consultation

La consultation entre les différentes collectivités et les gouvernements locaux et régionaux doit avoir lieu sur toutes les questions importantes qui relèvent de l'Article 1 (1), et en particulier

- (1) les propositions de modifications au sein du système et de la structure des pouvoirs locaux et régionaux, dont les modifications des dispositions constitutionnelles ou législatives, comme par exemple les fusions obligatoires de communes, les modifications des limites territoriales locales, etc.,
- (2) les propositions de lois qui affectent les compétences ou les intérêts des collectivités locales et régionales,
- (3) les propositions portant sur le financement et les ressources des collectivités locales et régionales, comme par exemple les décisions portant sur les dotations générales annuelles des pouvoirs locaux, sur les systèmes et principes à adopter pour la péréquation et la redistribution des ressources, sur les modifications fiscales pouvant affecter les ressources des pouvoirs locaux ou régionaux, sur les limitations des budgets, des investissements et autres dépenses, ou sur des modifications importantes au niveau des règles comptables,
- (4) d'autres décisions non-législatives, qui ont une influence sur des collectivités individuelles ou sur des groupes de collectivités, par exemple des décisions administratives sur l'emplacement ou le trajet d'importants projets d'infrastructure.

Article 6 – Les étapes de la consultation

- (1) La consultation doit avoir lieu à chaque étape essentielle de la formulation d'une proposition ou d'une décision ayant ou susceptible d'avoir une influence significative sur certains ou sur tous les pouvoirs locaux ou régionaux.
- (2) La consultation (incluant la consultation formelle) doit normalement commencer au stade de la conception de toute proposition, afin que la première proposition formelle qui sera présentée puisse prendre correctement en considération l'impact probable au niveau des pouvoirs locaux et régionaux.
- (3) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent être consultés de façon appropriée, en temps utiles, à tous les stades du processus de prise de décision au sujet d'une proposition ou d'une décision, et avoir l'opportunité et le temps d'y apporter une réponse écrite circonstanciée et de faire des contre-propositions ou des propositions de modifications au projet initial.
- (4) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent avoir le droit de proposer des amendements à toute législation ayant un impact sur leurs compétences ou leurs intérêts.
- (5) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent également être consultés au niveau du suivi et de l'évaluation des législations et des décisions.

Article 7 – Accès à l'information

- (1) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent avoir le libre accès à l'information et aux documents qui sont à la disposition des pouvoirs compétents et qui se rapportent directement à la question ou la proposition qui est l'objet de la consultation : toute restriction par exemple pour des motifs de confidentialité ou de sécurité nationale doit être définie avec précision et justifiée explicitement.
- (2) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent, sur demande, mettre à la disposition des autorités compétentes les informations et documents portant sur le dossier ou la proposition, sur lesquels ils se fondent pour présenter leurs commentaires, leurs prises de positions ou leurs contre-propositions.

Article 8 - Les procédures formelles de consultation

- (1) Sans préjudice de l'importance des processus informels efficaces, une procédure de consultation formelle doit toujours être mise en place entre les collectivités et les pouvoirs locaux et régionaux : ces procédures peuvent varier en fonction du type de sujet ou d'affaire, pourvu que les principes énoncés ci-dessus soient respectés.
- (2) Les procédures de consultation formelle doivent être définies par la législation ou dans le cadre de celle-ci, ou (si ceci constitue une solution satisfaisante pour toutes les parties) par un consensus qui lie effectivement toutes les parties concernées ; dans ce dernier cas, ces procédures doivent normalement avoir le soutien explicite des principaux partis politiques, afin de garantir leur application par les gouvernements successifs.
- (3) Les procédures formelles doivent toujours inclure des dispositions portant sur les rencontres et le dialogue entre les hauts représentants des pouvoirs compétents et des associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux.
- (4) Les procédures de consultation ne doivent en aucun cas être limitées aux ministres ou ministères responsables des pouvoirs locaux et régionaux, mais doivent rassembler tous les ministères dont les propositions et décisions ont un impact

important sur les pouvoirs locaux et régionaux dans l'exécution de leurs tâches et l'utilisation de leurs compétences.

Article 9 – La législation et les décisions politiques de l'Union européenne

- (1) Les pouvoirs locaux et régionaux doivent être consultés par les pouvoirs compétents, en temps utiles et à tous les stades importants, sur les propositions de législation ou de décisions politiques de l'Union européenne, qui pourraient avoir un impact significatif à leur niveau.
- (2) Les principes établis dans les Articles ci-dessus s'appliquent tant aux questions européennes qu'aux dossiers internes. La procédure formelle de consultation sur les questions européennes peut être différente de la procédure générale afin de tenir compte des délais impartis et de la nature spécifique de ces questions.
- (3) Le fait qu'une consultation sur la législation européenne a eu lieu à un stade précoce ne diminue en aucune manière la nécessité d'une consultation adéquate lors de la transposition de la législation européenne au niveau national.
- (4) Cet Article s'applique en particulier aux pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres de l'Union européenne ou des pays de l'AELE-EEA. Il pourrait également s'appliquer, le cas échéant, aux Etats en voie d'adhésion, et aux autres Etats européens qui pourraient vouloir entrer dans l'Union européenne dans le futur.
- (5) Cet Article ne se substitue en aucune manière à l'obligation distincte des institutions européennes de consulter les pouvoirs locaux et régionaux, et leurs associations représentatives, sur toutes les questions qui peuvent avoir une influence sur leurs compétences et leurs intérêts.

Article 10 – Autres politiques et décisions européennes et internationales

Les pouvoirs locaux et régionaux doivent être consultés par les autorités compétentes sur toutes les autres propositions de décisions des institutions européennes et internationales pouvant avoir un intérêt significatif ou un impact considérable à leur niveau, par exemple d'autres politiques ou opportunités financières au niveau européen, des instruments et des politiques du Conseil de l'Europe, ou des traités ou textes à adopter dans le cadre des Nations-Unies.

Article 11 – Consultations entreprises par les Parlements nationaux ou régionaux

- (1) Les principes et les dispositions de ce Code doivent s'appliquer également aux consultations entreprises à l'initiative de Parlements nationaux et régionaux, avec toutes les modifications nécessaires permettant de refléter le caractère spécifique d'une telle consultation.
- (2) En particulier, les pouvoirs locaux et régionaux doivent être consultés par le Parlement sur toutes questions considérées comme ayant un intérêt significatif pour les pouvoirs locaux et régionaux ou un impact important sur eux.

* * * * *

Le **Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)** est une association sans but lucratif. C'est la plus grande association d'autorités locales et régionales en Europe.

Ses membres sont les associations nationales de villes et régions de plus de 35 pays européens.

L'idée fondamentale du CCRE consiste à promouvoir une Europe unie et forte, fondée sur l'autonomie locale et régionale, et la démocratie ; une Europe dans laquelle les décisions sont prises au plus près des citoyens, dans le respect du principe de subsidiarité.

Les activités du CCRE couvrent un vaste champ d'activités tels les services publics, les transports, la politique régionale, les jumelages, l'environnement, l'égalité des chances...

Le CCRE est également présent sur la scène internationale. Il constitue la section européenne de l'organisation mondiale des villes et municipalités, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).



> CCRE Paris

15 Rue de Richelieu
F-75001 Paris
Tel : + 33 1 44 50 59 59
Fax : + 33 1 44 50 59 60
www.ccre.org
E-mail : cemr@ccre.org

> CCRE Bruxelles

Square De Meeûs 1,
B-1000 Bruxelles
Tel : + 32 2 511 74 77
Fax : + 32 2 511 09 49
www.ccre.org
E-mail : cemr@ccre.org



DG Education et culture

Avec le soutien financier de la Commission européenne
Soutien aux organisations actives dans le champ de la citoyenneté européenne active



Partenaire du CCRE