



Procédures de consultation dans les Etats Européens

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

Evaluation des systèmes de consultation entre
gouvernements nationaux et associations
nationales de collectivités territoriales

Table des matières

Introduction	3	Luxembourg	131
Albanie	9	Ex-RY de Macédoine	137
Allemagne	15	Malte	143
Autriche	21	Monténégro	147
Belgique	27	Norvège	153
Bulgarie	37	Pays-Bas	159
Chypre	45	Pologne	167
Danemark	49	Potugal	175
Espagne	55	République Tchèque	181
Estonie	63	Roumanie	187
Finlande	69	Royaume-Uni	193
France	77	Serbie	201
Grèce	85	Slovaquie	207
Hongrie	93	Slovénie	213
Irlande	99	Suède	219
Islande	105	Suisse	225
Italie	111	Ukraine	229
Lettonie	119	Synthèse	233
Lituanie	125		

Introduction

Dans nos sociétés complexes et en constante évolution du 21^e siècle, le concept de «gouvernance à multiples niveaux» est de plus en plus reconnu. En d'autres termes, ni l'Union européenne ni les gouvernements nationaux ne peuvent à eux seuls répondre aux problèmes auxquels les citoyens européens sont confrontés. Le rôle des collectivités locales et régionales gagne en importance, que ce soit dans la mise en œuvre de la législation adoptée par la Communauté européenne ou les gouvernements nationaux, ou en tant que partenaires dans la mise en œuvre des politiques nationales qui requièrent un engagement conjoint, par exemple dans les domaines de l'inclusion sociale, du développement économique ou des changements climatiques.

Ce concept de partenariat a été récemment (en mars 2007) et explicitement reconnu par les Chefs d'Etats et de gouvernements européens, dans leur Déclaration de Berlin, marquant le 50^e anniversaire du Traité de Rome: *Nombreux sont les objectifs que nous ne pouvons atteindre qu'ensemble, et non pas seuls. Les tâches à accomplir sont réparties entre l'Union européenne, les États membres et leurs autorités régionales et locales.*

Mais pour que les autorités locales et régionales travaillent de manière efficace, et pour que ce partenariat entre tous les niveaux fonctionne correctement, des procédures de consultation efficaces sont indispensables. C'est pourquoi le Conseil des Communes et Régions d'Europe a décidé de compiler et publier ce livre qui établit et évalue les procédures actuelles de consultation par les gouvernements centraux, sur des questions nationales et européennes, au sein de 35 pays parmi nos membres.

En 1999, nous avons publié une étude comparable sur les procédures nationales alors en place, au sein de 15 pays. Cette fois ci (en 2007), nous avons élargi l'échelle géographique de notre étude, et avons également inclus des informations sur les procédures nationales pour la consultation sur des questions européennes. Les lecteurs noteront que ces dispositions mises en place pour la consultation des autorités locales et régionales sur des questions européennes (pour les Etats membres) sont pour la plupart inexistantes ou minimales, laissant un champ de travail important pour des améliorations dans les prochaines années. Etant donné que les collectivités locales et régionales sont responsables de la mise en œuvre d'une grande partie de la législation et des politiques européennes, leur contribution revêt une importance toute

particulière. Le CCRE estime dès lors que les gouvernements centraux doivent faire plus pour impliquer les niveaux locaux et régionaux et écouter leurs points de vue, lors de l'élaboration de leurs positions nationales sur des projets de législation européenne.

La dimension européenne

Cette publication ne porte pas sur les procédures de consultation propres à l'Union européenne, dont la qualité varie en fonction des sujets et des directions de la Commission européenne. En fait, ceci reflète les différentes expériences nationales dans beaucoup de pays, où le ministère responsable des autorités locales et régionales peut les consulter souvent et très bien, alors que d'autres ministères – dont la législation a aussi un impact considérable sur les collectivités territoriales – ignorent ou minimisent la nécessité de consulter.

C'est pourquoi, rassemblées au niveau européen, les associations nationales de collectivités locales et régionales s'efforcent depuis longtemps de formaliser et de promouvoir les procédures de consultation conduites par les institutions européennes, et plus particulièrement par la Commission. Ainsi, ayant entrepris des activités de lobbying importantes sur ce point, le CCRE s'est félicité du fait que le Traité constitutionnel européen spécifiait de nouveaux et importants éléments de consultation, ainsi que la nécessité de prendre en compte la dimension locale et régionale dans la composition de nouvelles législations.

Une fois qu'il est apparu que le Traité constitutionnel n'entrerait sans doute pas en vigueur, nous avons œuvré pour que ces dispositions soient incluses dans tout futur Traité. Le projet de Traité modificatif – à l'heure de la rédaction de cette introduction (été 2007) – reprend en effet tous les éléments importants pour les collectivités locales et régionales européennes et leurs associations.

Si l'UE a quelque peu tardé à reconnaître formellement le rôle des autorités locales et régionales et la nécessité de consulter, le Conseil de l'Europe par contre a reconnu, en 1985 l'importance des consultations, dans sa Charte européenne de l'autonomie locale, à ce jour ratifiée par tous les Etats membres de l'UE ainsi que par quelques 20 autres pays. L'Article 4(6) stipule en particulier que: *Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, dans les processus de planification et de prise de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.*

En ce qui concerne les questions financières, l'Article 9(6) indique: *Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.*

Mais même la Charte européenne doit être renforcée et mise à jour dans ce domaine. L'Article 4 ci-dessus ne fait pas explicitement référence à la consultation sur des projets de législation (même si nous estimons qu'il y fait référence). Et l'Article 9(6) ne se réfère qu'à un seul aspect des finances des collectivités locales, même s'il s'agit d'un aspect important – la redistribution. De plus, même si elle exige une consultation, la Charte n'impose pas de procédure formelle négociée, au sein de chaque pays, sous laquelle une consultation pourrait être établie. Lors d'une éventuelle future révision de la Charte, une mesure de procédures de consultation forte et précise pourrait y être ajoutée, par le biais de nouveaux Protocoles.

Leçons et conclusions

Après l'analyse de la situation au sein de chaque pays, ci-après, la synthèse, réalisée par notre chercheur pour cette publication, David Farge, Chargé de projet au CCRE, présente quelques grandes tendances et comparaisons entre les différentes situations nationales.

De manière générale, pour le CCRE, trois éléments clés sont à souligner :

- (1) L'importance d'une consultation efficace et en temps opportun des collectivités locales et régionales, et en particulier de leurs associations.** Il existe, au sein de nombreux pays, une procédure spécifique de consultation des autorités locales et régionales, dont le rôle spécifique est compris et reconnu. Dans d'autres pays, par contre, les collectivités locales sont perçues non pas comme des partenaires gouvernementaux privilégiés, mais comme d'autres associations de la société civile. Nous sommes convaincus qu'un rôle et une procédure spécifique de partenariat doivent être adoptés, au sein de chaque pays, pour les associations d'autorités locales et régionales.
- (2) Le besoin de mettre en place un cadre strictement défini, prévoyant un laps de temps adéquat pour répondre et apporter sa contribution.** Dans de plus en plus de pays, une procédure claire est établie, formulée par ou au sein de la législation, ou établie officiellement avec le gouvernement national. De manière générale, le CCRE accueillerait favorablement l'adoption d'une procédure juridiquement contraignante, lorsque cela est nécessaire. Si la procédure de consultation se fonde sur un accord entre les associations et le gouvernement central, il faut que cet accord ne se limite pas à la durée

du mandat d'un gouvernement en particulier, mais soit reconnu comme un acquis de la gouvernance nationale. Le détail d'une telle procédure doit être fixé par consensus au niveau national – certaines associations préfèrent une procédure plus flexible, alors que d'autres réclament une procédure plus détaillée pour assurer une consultation efficace. Plus important, le temps octroyé aux autorités locales et régionales pour répondre aux propositions du gouvernement central doit être adéquat et raisonnable, étant donné que les associations nationales auront presque toujours besoin de consulter leurs propres membres avant de formuler une réponse. Des délais trop serrés représentent un des problèmes identifiés dans de nombreux pays.

(3) La consultation et la participation des autorités locales et régionales doivent se faire à tous les stades du processus politique et législatif.

De nombreuses procédures nationales ne prévoient formellement et légalement la consultation qu'une fois rédigé le projet de loi. Or, dans la plupart des cas, la consultation devrait avoir lieu très en amont, par exemple, à partir du moment où le concept de la nouvelle loi est envisagé, et tout au long de sa phase de rédaction. En outre, il est essentiel de s'assurer que tous les ministères impliqués soient obligés d'entreprendre des consultations efficaces, dès le début, et pas seulement le ministère responsable des collectivités locales et régionales. Il faut aussi mettre sur pied une consultation efficace durant la procédure parlementaire d'adoption de nouvelles lois, afin de pouvoir évaluer l'impact de tout amendement qui affecte les autorités locales et régionales, avant l'adoption finale de la nouvelle loi.

Le CCRE espère que cette publication aidera les associations nationales d'autorités locales et régionales dans beaucoup de pays à améliorer leurs procédures de consultation, en leur permettant de prouver à leurs gouvernements nationaux que des dispositions plus efficaces existent ailleurs, et qu'elles peuvent être adoptées entièrement ou en partie.

Nous espérons également que les procédures de consultation sur des propositions de législation européenne soient améliorées dans de nombreux pays, étant donné qu'à ce jour ce sujet est trop peu pris en compte.

Une consultation de qualité et efficace constitue un élément de bonne gouvernance aux niveaux national et européen. Nous espérons que cette publication contribuera à développer la qualité des consultations au sein de différents pays à travers le continent, en bénéficiant de l'expérience des

autres. De cette manière, elle vise à contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation et de la gouvernance, et à promouvoir le partenariat entre toutes les sphères de gouvernements.

Enfin, le CCRE voudrait remercier ses associations nationales pour leur inestimable assistance et coopération dans la réalisation de cette publication. Nous remercions également chaleureusement David Farge pour son travail de compilation et de rédaction de ce rapport.

La plupart des contributions nationales à cette publication décrivent la situation telle qu'elle se présente fin 2006.

Jeremy Smith
Secrétaire Général
Conseil des Communes et Régions d'Europe

Albanie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Eléments historiques

Après plus de 40 années d'un régime communiste, l'Albanie a du faire face à de nombreuses difficultés économiques dans les décennies 90. La transition vers une démocratie multipartite et une économie de marché en a été retardée, et l'autonomie locale a elle aussi pâti de ces difficultés. Toutefois, depuis 10 ans, plusieurs réformes d'importance ont permis aux pouvoirs locaux de s'affirmer progressivement.

Plusieurs lois adoptées à partir de 1995 définissent les rapports entre l'Etat et les communes. La Constitution de 1998 consacre l'autonomie politique et financière des collectivités locales, et en novembre 1999 est lancé un processus de décentralisation progressif. Outre la loi de 2000 sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs locaux, de nombreuses lois ont depuis renforcé l'autonomie des communes. Un projet de réforme prévoit la création de collectivités au niveau régional.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Constitution du 28 novembre 1998 reconnaît le principe de l'autonomie des collectivités locales (art.15), dotées d'un budget "indépendant" (art.111).

La Loi n°8652 du 31 juillet 2000 sur l'organisation et le fonctionnement des gouvernements locaux définit leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs droits et leurs obligations.

La Loi n°8653 de la même date, réglemente la division administrative du territoire et crée les régions.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale albanaise comprend 12 préfectures, 36 districts, 65 municipalités et 309 communes.

B1- Les préfectures

Les 12 préfectures constituent l'échelon déconcentré de l'Etat. Les préfets, qui sont directement nommés par le gouvernement central, ont deux missions principales: garantir la légalité des décisions administratives prises par les autorités locales, et coordonner les activités des organismes ayant la charge des services de l'État au niveau local.

La nouvelle constitution institue les régions en tant qu'unités d'administration locale, un nouveau niveau de collectivité. L'administration régionale couvrira le même territoire que la préfecture actuelle.

B2- Les districts

L'Albanie compte 36 districts qui sont des regroupements de communes. Leur mission concerne essentiellement la coordination des activités des conseils communaux et municipaux. Après une période de transition il est prévu d'abolir les districts.

Actuellement, les districts ont pour mission d'étudier et d'approuver les propositions des communes et des municipalités concernant les programmes dans les domaines suivant: protection de l'environnement, développement économique et social. De nombreux ministères conservent des services déconcentrés dans les districts, notamment ceux de l'agriculture, de la santé, de la culture et du travail.

B3- Les collectivités locales

L'Albanie compte 309 communes et 65 municipalités. Il est possible de créer des unités administratives plus petites, qui ne desservent alors qu'une partie du territoire.

En vertu de la Constitution, les conseils communaux et municipaux sont compétents dans les domaines de la culture, de la jeunesse et des sports, de l'éducation, de l'Etat civil, les affaires sociales, la santé publique, l'environnement, les finances, la voirie et le développement urbain.

Comme à l'échelon du district, de nombreux ministères conservent des services déconcentrés au niveau local.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Si les procédures de consultation ne sont pas strictement définies par la loi, le gouvernement a l'obligation de consulter, parmi d'autres partenaires, les gouvernements locaux.

L'article 74, point 2 de la Loi n°8652 «sur le fonctionnement et l'organisation des gouvernements locaux» stipule :

« Les fonctions du Conseil des Ministres :

1. Le Conseil des Ministres élabore les projets de loi [...]
2. Cette obligation se traduit à travers un processus de collaboration et de consultation avec les représentants de gouvernements locaux, d'acteurs locaux et de la société civile en générale. »

Cette obligation se traduit par la représentation de l'Association Albanaise des Municipalités (AAM) à différents conseils et comités de concertation.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

En raison de la loi mentionnée ci-dessus et des actions de lobbying, l'AAM entretient de bonnes relations avec le Parlement.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Le Comité national de décentralisation, qui a été créé par décret du gouvernement, comprend un membre de l'AAM. Ce Comité est permanent, il ne dépend pas d'un mandat du Gouvernement.

L'AAM est présente au sein du Conseil juridique de l'Etat. Ce Conseil a été institué par la Loi n°8551 du 18 novembre 1999, qui stipule: « Le Conseil juridique de l'Etat est composé d'avocats généraux, de consultants légaux de la Présidence [...], d'un avocat représentant l'Association des Municipalités, ... » Un avocat de l'AAM assiste donc aux réunions du Conseil juridique de l'Etat, au sein duquel il dispose du droit de vote.

L'AAM est aussi membre permanent du Conseil consultatif du commerce présidé par le Ministre des finances. Un représentant de l'AAM assiste à toutes les réunions de ce Conseil, et des propositions élaborées avec des membres d'autres associations sont proposées si nécessaires.

En vertu de la Loi n°9464 du 28 décembre 2005 sur le budget de l'Etat pour l'année 2006, il a été créé un Comité d'attribution des subventions concurrentielles qui étudie l'attribution de subventions aux pouvoirs locaux selon l'efficacité des projets présentés. Un représentant de l'AAM est membre de ce Comité.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Tous les travaux ayant un impact sur les gouvernements locaux préparés par les différentes institutions sont envoyés à l'AAM pour recueillir ses commentaires, opinions et suggestions. L'association utilise sa structure pour par exemple :

- Envoyer les documents à toutes les communes et collecter leurs points de vue (lorsque le délai le permet).
- Organiser des réunions et des forums de spécialistes des communes dans les domaines concernés et recueillir les résultats des travaux. Ces réunions sont périodiques, des réunions extraordinaires sont parfois organisées sur demande.
- Organiser des rencontres de Maires.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure spécifique pour les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

Dans la plupart des cas, le point de vue des pouvoirs locaux est pris en compte et les modifications proposées réalisées. Des modifications à la proposition de loi sont ainsi souvent apportées avant sa soumission au Parlement.

En outre, l'AAM est consultée pour la plupart des projets de lois qui ont un impact sur les gouvernements locaux.

G. Perspectives

L'AAM souhaite que les réunions entre le Premier Ministre albanais et le bureau exécutif de l'association soient institutionnalisées. Ces réunions devraient se tenir à un rythme régulier et permettre des discussions constructives pour les 2 parties.

Allemagne



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le principe de l'autonomie locale est une tradition profondément ancrée en Allemagne en tant qu'expression de la liberté civique. Elle trouve son origine dans les privilèges accordés aux villes libres au Moyen-âge et plus récemment dans le Code communal prussien de 1808. La Loi Fondamentale de 1949 s'inspire de cette tradition et garantit expressément l'autonomie des collectivités locales.

Après la seconde guerre mondiale, l'Allemagne de l'Ouest opte pour le fédéralisme, en partie par réaction à la forte centralisation durant le national-socialisme. Un processus de décentralisation va ensuite renforcer les pouvoirs des Länder et des collectivités, sous l'impulsion de la réforme territoriale conduite de 1965 à 1977 et de réformes relatives à l'organisation interne des collectivités locales, introduites dans certains Länder. Lors de la réunification, la partie orientale adopte l'organisation territoriale de l'Ouest.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 28 alinéa 2 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Ce droit des collectivités territoriales est également repris par les constitutions des Länder.

L'article 70 alinéa 1 de la Loi fondamentale attribue aux Länder l'élaboration de la réglementation régissant les collectivités territoriales. Si elles disposent toutes de la personnalité morale et d'une autonomie administrative, leurs statuts recouvrent une grande diversité selon les Länder.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Le taux des dépenses publiques locales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques est d'environ 15 %, essentiellement à la charge des communes.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'Allemagne est une république fédérale composée de communes (*Gemeinden*), d'arrondissements (*Kreise*) et d'États fédérés (*Länder*).

B1- Les Etats fédérés

Depuis la réunification du 3 octobre 1990, l'Allemagne regroupe 16 Länder. Ce ne sont pas des collectivités territoriales au sens juridique du terme. Ils disposent chacun d'une souveraineté interne, de leur constitution et d'institutions propres. Parlement, gouvernement et appareil judiciaire définissent leur organisation administrative et partagent la souveraineté étatique avec l'Etat fédéral.

Leurs compétences exclusives concernent la culture, l'enseignement, l'environnement et la police. Ils partagent certaines compétences avec le Gouvernement central en matière de justice, de politique sociale, de droit civil, de droit pénal, de droit du travail.

B2- Les Arrondissements

Les 323 arrondissements (*Kreise*) constituent le niveau supra-communal. Ils exercent les responsabilités que les petites communes ne peuvent assumer seules.

Les compétences obligatoires des arrondissements sont la construction et l'entretien des routes, l'aide sociale et à la jeunesse, la collecte et gestion des déchets ménagers. Leurs compétences facultatives recouvrent les domaines de la culture, de la promotion de l'économie et du tourisme, de la construction et de la gestion des bibliothèques, de la gestion des universités.

B3- Les communes

L'Allemagne compte 13 854 communes (*Gemeinden et Städte*), dont 80 % ont moins de 5 000 habitants. L'organisation communale diffère selon les Länder.

Les compétences obligatoires des communes couvrent l'urbanisme, la gestion de l'eau, l'aide sociale et à la jeunesse, la construction et l'entretien des écoles. Leurs compétences facultatives concernent l'énergie, le développement économique, les infrastructures, la culture et le sport.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Le niveau Fédéral

Au niveau fédéral, la consultation des pouvoirs locaux est fondée sur les règlements administratifs du Parlement et du Gouvernement.

Le paragraphe 69.5 des Règles de procédure du Parlement stipule que les commissions parlementaires doivent donner la possibilité aux associations de gouvernements locaux au niveau fédéral de présenter leur position avant le vote pour les projets de loi qui ont un impact significatif sur les pouvoirs locaux.

Un règlement similaire existe pour les ministères fédéraux. Le paragraphe 47 des Règles de procédure statue que les projets de lois doivent être transmis aux associations de gouvernements locaux le plus tôt possible s'ils touchent leurs intérêts.

En revanche, il n'existe pas un tel règlement à la seconde chambre (Bundesrat), qui permet aux Länder de participer à l'élaboration de la législation fédérale.

Au niveau des Länder

Les Länder possèdent des compétences législatives, et les consultations s'effectuent aussi à l'échelon régional. Il existe des associations indépendantes de gouvernements locaux dans chacun des 16 Länder, les consultations menées à ce niveau sont de leur ressort.

Le cadre légal des consultations dans les Länder varie fortement: dans certains, la procédure de consultation des associations est inscrite dans la Constitution, dans d'autres dans la Loi sur les gouvernements locaux,

ou seulement dans les Règles de procédure du Gouvernement et du Parlement.

Des différences existent également dans l'étendu des domaines de la consultation. Dans certains cas la procédure est très générale, touche tous les domaines qui concernent les pouvoirs locaux, et permet une participation très large des associations. Dans d'autres cas, les thèmes de consultations sont restreints, et l'influence des associations est limitée.

Rhineland-Palatina a été le premier Land à introduire en 1995 un Conseil des gouvernements locaux, lequel a pour mission d'interpeller le Gouvernement sur toutes les questions importantes au niveau local.

En dehors de ces procédures de consultation formelles, des réunions extraordinaires se tiennent entre les associations de pouvoirs locaux et les Ministres du Gouvernement Fédéral, et même avec le Chancelier. Ces réunions dépendent de l'initiative individuelle et ne font pas partie d'un calendrier annuel régulier. Il y a ainsi des réunions au plus haut niveau où sont traités de nombreux thèmes.

C2- Autres accords

Les pouvoirs locaux allemands sont représentés au sein de la délégation allemande au Comité des Régions, par 3 délégués et 3 suppléants. Les Länder occupent les 21 autres sièges.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Aussi bien au niveau fédéral que dans les Länder, les partenaires de la consultation sont exclusivement les associations de pouvoirs locaux.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas de structure propre aux procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations sont en général consultées sur tous les projets de loi qui ont un impact sur les pouvoirs locaux. Néanmoins, il arrive qu'elles ne soient pas consultées.

La plupart du temps les associations sont consultées dès la phase de préparation des projets de loi, même si c'est parfois plus tardivement.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Adoptée en 1993, une loi fédérale sur la coopération entre l'Etat Fédéral et les Länder dans les affaires européennes stipule dans son article 10 que dans ce domaine les droits et les intérêts des pouvoirs locaux doivent être protégés.

En 1996, les Règles de procédure des ministères fédéraux ont été amendées. Un paragraphe a été introduit afin que les associations de pouvoirs locaux soient consultées par le ministère responsable lors de l'évaluation des conséquences financières et administratives des projets de loi communautaires. En réalité, ce règlement est peu appliqué.

F. Evaluation des procédures de consultation

Au quotidien, les experts des associations de gouvernements locaux et les fonctionnaires compétents des ministères ont construit de bonnes relations qui permettent une influence précoce sur les projets de loi. De manière plus formelle mais également efficace, les associations de collectivités locales reçoivent les projets de loi pour qu'elles puissent faire part de leurs recommandations.

Toutefois, il arrive que les associations ne prennent connaissance d'initiatives qui concernent l'échelon local qu'à travers la presse. Ceci traduit le défaut la procédure de consultation actuelle : étant donné que la base des consultations est fondée sur des règles de procédure (et non sur la Constitution ni la Loi), la contrainte est faible, et le fait de ne pas engager de consultation n'a pas d'impact sur le processus décisionnel. Le respect de ces règles est donc parfois lié à un certain opportunisme politique.

G. Perspectives

Les associations de pouvoirs locaux allemandes s'efforcent d'améliorer la situation actuelle. Leur point de départ est le débat actuellement en cours en Allemagne sur les changements à venir dans le système fédéral.

Les propositions présentées sont les suivantes :

- L'amendement de l'Article 28 de la Constitution pour y introduire un droit constitutionnel pour que les associations de pouvoirs locaux soient consultées dans des délais appropriés pour tous les projets de loi qui les concernent directement.
- L'amendement des Règles de procédure du Parlement fédéral (Bundestag) afin de garantir que les pouvoirs locaux soient consultés à nouveau lorsque les projets de loi sont profondément modifiés lors du processus parlementaire.
- Introduire des droits de consultation dans les Règles de procédure de la 2^{ème} chambre (Bundesrat).
- Introduire des droits de consultation dans les Règles de procédure du Comité de conciliation au sein duquel le Gouvernement fédéral et les Länder procèdent à des négociations qui aboutissent fréquemment à des altérations substantielles.

Autriche



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Les communes autrichiennes se sont très tôt organisées pour faire entendre leurs revendications auprès du gouvernement fédéral. Dès 1887, elles tenaient régulièrement des assemblées générales des villes dans le but de discuter de questions d'intérêt commun. En 1915 fut créé une association des villes munie d'un secrétariat permanent à Vienne. Cette tradition de la concertation confère à l'Autriche une relation particulièrement efficace entre les pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat fédéral.

En outre, le principe de compétence générale s'applique dans les différentes entités territoriales. Les Länder et les communes disposent donc de larges prérogatives et jouissent d'une large autonomie.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Loi constitutionnelle fédérale, adoptée en 1920 et révisée en 1929 et 1962, fixe les principes fondamentaux relatifs aux collectivités locales autonomes. L'article 15 établit le principe de la compétence générale pour les Länder. Les articles 115 à 120 fixent les bases de l'organisation et du fonctionnement des collectivités locales autonomes.

Les Länder ont adopté des règlements communaux dans lesquels figurent notamment les régimes d'organisation des communes et les tâches de leurs organes. Il existe donc neuf types de règlements communaux présentant en partie des dispositions fort différentes.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les pouvoirs locaux sont responsables de quelque 16 % de l'ensemble des dépenses publiques.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'Autriche est un Etat fédéral composé de Länder et de communes.

La répartition des compétences respecte le principe de subsidiarité: ce qui ne peut être exercé au niveau inférieur est pris en charge par le niveau supérieur. Ainsi, les communes disposent d'une compétence générale pour les affaires locales et les Länder pour les affaires régionales. Le Bund (Gouvernement fédéral) conserve les compétences qui doivent être exercées au niveau national, à savoir la politique étrangère, les finances, la politique commerciale, la sécurité publique et les transports.

B1- Les Länder

Entités territoriales, les 9 Etats fédérés disposent de certains attributs de souveraineté et sont dotés chacun d'une administration, d'un tribunal administratif et d'un parlement (*Landtag*), dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

Les Länder sont compétents dans tous les domaines qui ne sont pas du ressort du Bund. Ils disposent par ailleurs d'une compétence d'exécution et d'administration des lois fédérales dans les domaines suivants : aide à l'enfance, à la jeunesse, hôpitaux, fourniture d'électricité, écoles primaires et secondaires, trafic routier, citoyenneté, aides sociales, logement, développement urbain.

B2- Les communes

L'Autriche compte 2358 communes, dont 91 % ont moins de 5 000 habitants. Le nombre important de structures intercommunales (plus de 1000) compense la petite taille des communes.

Les communes autrichiennes ont de nombreuses compétences dans les services sociaux, la santé, la culture, le service de voirie et déchets ménagers,

les transports urbains, le maintien de l'ordre public, la sécurité, l'urbanisme et aménagement des territoires, l'eau et l'assainissement.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il existe un «mécanisme de consultation», fondé sur un accord entre le gouvernement fédéral, les Länder et les pouvoirs locaux, représentés par l'Association des Municipalités Autrichiennes (AMA) et l'Association Autrichienne des Villes et Communes (AAVC), définit dans le Journal officiel Fédéral n°35/1999.

Parallèlement, il existe une procédure de «consultation générale» sur les projets de loi, mise en œuvre par circulaire de la Chancellerie fédérale en 1954.

D'autre part, l'article 15 a de la Constitution Fédérale définit le «Pacte de stabilité» autrichien, accord sur la coordination des politiques budgétaires impliquant les mêmes partenaires.

Enfin, l'AAVC et l'AMA, ainsi que leurs institutions régionales sont consultées dans les domaines de la législation régionale, dont les règles sont fixées soit par la Constitution du Länder, soit par la Loi Communale des Länder.

C2- Autres accords

La nomination des membres de la délégation autrichienne au Comité des Régions de l'Union européenne est définie par l'article 23 c (1) et (4) de la Constitution. Il existe également un accord entre l'Association des Municipalités Autrichiennes et l'Association des Villes Autrichiennes sur la composition de la délégation locale au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) et dans les organes liés.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations se mènent exclusivement à travers les associations de pouvoirs locaux et régionaux. L'Association des Municipalités Autrichiennes et l'Association des Villes Autrichiennes mènent les consultations sur la législation

fédérale. Dotée d'une structure fédérale, les associations contactent leurs institutions dans les Länder afin de recueillir leurs points de vue sur les projets de loi. Chaque association collecte ainsi les différentes positions individuelles qu'elle essaie de synthétiser dans une position unique reflétant l'opinion de leurs membres.

Les ministères compétents adressent les projets de loi au cours de la phase préliminaire, lesquels doivent être examinés dans un délai de 4 semaines. Durant cette période, le mécanisme de consultation peut être invoqué. Parallèlement à cette procédure, l'AMA et l'AAVC sont invitées à donner leur opinion sur les projets de loi dans le cadre de la consultation générale.

Chacune des deux associations aura recours au mécanisme de consultation seulement si la proposition de loi présentée répond à certaines conditions, plus particulièrement si elle a un impact financier important. Si le mécanisme de consultation est engagé, l'association entame des négociations avec le gouvernement fédéral.

Chaque association peut activer le mécanisme de consultation par un biais supplémentaire: une fois que le projet de loi est approuvé par le Conseil des ministres, le Chancelier l'envoie aux deux associations pour une consultation supplémentaire. A ce moment, seul le mécanisme de consultation, et non la consultation générale, peut être appliqué, à condition que le projet présenté pour cette consultation diffère du premier, la possibilité d'engager la consultation ayant déjà été offerte dans la première procédure du ministère compétent.

Si le mécanisme est invoqué sans que des négociations soient engagées par la suite, ou si ces négociations ont lieu mais n'aboutissent pas, l'accord sur le mécanisme de consultation permet de saisir la Cour constitutionnelle autrichienne pour obtenir un remboursement des dépenses.

Les organes parlementaires reçoivent toutes les prises de position de l'AMA et de l'AAVC et les publient dans leur page d'accueil.

Les Länder participent au mécanisme de consultation de la même manière que l'AMA et l'AAVC. En outre, la procédure de consultation générale sur les projets de loi intègre aussi différentes associations (par exemple la Chambre de commerce, des syndicats, ...).

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas de structures spécifiques de consultation. Pour autant, les réunions de négociation constituent un élément obligatoire et officiel de la procédure de consultation. Les réunions informelles sont rares.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations et institutions régionales sont consultées sur la législation régionale, et également sur la législation fédérale à travers les 2 associations nationales de collectivités.

Les consultations générales se tiennent environ 600 fois par an. Le mécanisme de consultation est invoqué en moyenne 2 fois par an. Le mécanisme de consultation est invoqué à la demande des associations régionales lorsque certaines conditions sont réunies, à savoir l'information, le calcul des coûts, la négociation et des compensations financières.

Les instruments du mécanisme de consultation ne peuvent être invoqués dans les domaines suivants :

- La mise en œuvre obligatoire de la législation communautaire.
- Les spécifications mises en œuvre par les pouvoirs locaux et régionaux (comme les droits privés).
- Les indemnités financières fédérales et les règlements légaux établis par les Länder.
- Les lois fiscales en général.

Les mesures prises par le pouvoir législatif dans les domaines suivants sont exemptées des 3 premières conditions (information, calcul des coûts et négociations) :

- Les initiatives des membres des parlements fédéraux et régionaux.
- Les lois proposées par les comités.
- Les pétitions proposées par référendum.
- Les lois proposées par le Conseil fédéral.

E. Législation et politique de l'Union européenne

L'article 23 d B-VG prévoit que le Parlement a l'obligation d'envoyer les projets de législation européenne ayant un impact sur les Länder et les communes dans le cadre la consultation générale. L'AMA et l'AAVC sont autorisée à émettre des recommandations sur ces questions. Le mécanisme de consultation ne peut pas être invoqué dans ce cas là.

F. Evaluation des procédures de consultation

La consultation générale permet aux communes d'émettre leurs points de vue sur le processus législatif. Toutefois, il n'existe pas d'instrument administratif efficace pour contraindre le gouvernement fédéral à les prendre en considération.

Le mécanisme de consultation permet aux communes d'économiser d'importants coûts qui pourraient être établis par la législation. Le Pacte de stabilité autrichien nécessite qu'aussi bien l'Etat fédéral, les Länder que les communes parviennent à l'équilibre budgétaire. Le mécanisme de consultation peut être perçu comme un instrument efficace pour éviter que le gouvernement fédéral et les Länder ne votent des lois qui imposent aux communes des dépenses tout en exigeant d'elles qu'elles maintiennent l'équilibre budgétaire.

La consultation générale ne permet pas aux communes de contraindre le gouvernement fédéral. Par contre les communes peuvent utiliser le mécanisme de consultation pour obliger la fédération à négocier.

G. Perspectives

La Convention de la Constitution autrichienne a été créée en 2005 dans le but de réformer la Constitution autrichienne, mais pour l'heure aucun changement législatif n'a été apporté ou planifié.

L'objectif des pouvoirs locaux et régionaux est de conserver une relation équilibrée avec l'Etat fédéral et les Länder en utilisant le mécanisme de consultation dans les cas importants, et également pour fournir un appui dans les domaines sociopolitiques et économiques fondamentaux.

Le but de la consultation générale est de présenter les préoccupations aux autorités responsables de l'élaboration des lois et d'essayer de les persuader d'en tenir compte.

Belgique



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Eléments historiques

Engagé en 1970, le processus de fédéralisation a connu plusieurs étapes successives, en 1980 l'Etat fédéral a été établi, et en 1988-1989, et ensuite en 1993 les accords de la Saint-Michel ont suivi.

Ce processus a abouti à la création d'un Etat fédéral complexe dont certaines compétences se chevauchent. Dans ce cadre, l'autonomie des pouvoirs locaux diffère selon les régions.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Constitution fédérale garantit dans son article 41 l'autonomie aux pouvoirs locaux.

En 1988, les compétences en matière de tutelle et de financement des communes ont été transférées aux Régions. Suite à la Loi spéciale du 13 juillet 2001 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 les décrets spécifiques concernant les communes et l'organisation des élections locales ont été transférés aux Régions.

Les dispositions législatives concernant les communes sont issues de la nouvelle Loi communale (Arrêté royal de coordination du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989) et de la Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

Pour les provinces, la référence principale est la Loi provinciale du 30 avril 1836.

Les dispositions législatives relatives aux communautés et aux régions sont: la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, la Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983 et la Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

En 2002, les dépenses publiques locales ont approché les 18 milliards d'euros, soient 13% des dépenses publiques totales.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'Etat fédéral est aujourd'hui composé de 6 entités fédérées dont les territoires se superposent: trois Régions et trois Communautés. En outre la Belgique est divisée en provinces et en communes.

B1- Les Etats fédérés

Entités territoriales, les 6 Etats fédérés ne sont pas pour autant des collectivités locales. Chaque structure fédérée comprend un Parlement et un organe exécutif, le Gouvernement. En ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande, dont les institutions ont fusionné, il n'y a qu'un seul Parlement et un seul Gouvernement. Un statut communautaire spécial s'applique à Bruxelles en raison du statut bilingue de la capitale belge.

Les Régions sont compétentes en matière d'emploi, de travaux publics, d'aménagement du territoire et, depuis la loi du 13 juillet 2001, en matière de commerce extérieur, d'agriculture et d'organisation des collectivités locales.

Les Communautés sont compétentes dans les domaines de la culture, des services sociaux, de la santé et de l'éducation.

B2- Les provinces

Les 10 provinces de Belgique ont vu leurs compétences s'amoindrir fortement ces quinze dernières années.

Elles sont aujourd’hui compétentes pour le logement, les services sociaux, la culture et le développement économique. En outre elles endossent des responsabilités dans l’enseignement, puisqu’elles ont pris l’initiative de créer des écoles spécialisées dans le domaine paramédical et commercial.

B3- Les communes

En vertu de la Constitution, les 589 communes de Belgique disposent d’une large autonomie pour gérer les affaires locales. Leurs compétences sont délimitées en pratique par la notion « d’intérêt communal ».

Leur champ de compétence regroupe l’état civil, le maintien de l’ordre public, l’urbanisme, l’eau et l’assainissement, les déchets ménagers, la distribution d’énergie, les transports urbains, la voirie, les espaces verts, la santé, les services sociaux, l’éducation, la culture et les sports et loisirs.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l’Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Le niveau fédéral belge

Au niveau fédéral il n’existe pas de procédure strictement définie mais les 3 associations régionales participent à nombre de comités interinstitutionnels.

Depuis 1988, la tutelle concernant les autorités locales a été transférée aux gouvernements régionaux. Ceci a des conséquences importantes sur les procédures de consultation. Le niveau régional devient de plus en plus important pour les collectivités locales.

Les régions

Dans la Région flamande, il n’existe pas de procédure formelle de consultation à proprement parler, mais l’Association des Villes et Communes de Flandres (VVSG) fait partie de nombreux comités interinstitutionnels au niveau flamand. Il existe ainsi beaucoup de contacts informels entre la direction et les membres d’équipes VVSG d’une part, les cabinets et les fonctionnaires de l’administration flamande d’autre part. De temps en temps la direction ou les membres d’équipes VVSG sont invités à expliquer la position de la VVSG dans des commissions du Parlement flamand ou dans la session plénière.

Il existe, en Région wallonne, un conseil consultatif propre aux pouvoirs locaux. Il s'agit du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. Institué par le décret du 1^{er} juillet 1993, il a pour mission « d'émettre un avis au sujet de tout projet de décret du Parlement wallon et de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances et/ou la gestion des villes, Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), provinces de la Région wallonne. » Le Parlement ou le Gouvernement dispose de cet avis non contraignant pour finaliser leur projet. L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) intervient au sein de ce Conseil, en proposant la nomination de 8 des 16 mandataires communaux membres du Conseil, et en prenant part aux travaux du conseil en tant qu'expert. En outre, l'UVCW participe à différents comités et conseils dans de très nombreux domaines, à la fois dans le cadre de la Région wallonne et au sein de la « Communauté Wallonie Bruxelles » (qui se concentre sur les relations internationales de la communauté française). De plus l'UVCW est souvent auditionnée par le Parlement national et par le Parlement wallon sur les projets de loi ou de décret important pour les Pouvoirs locaux. Enfin, l'UVCW est souvent consultée directement et informellement par l'autorité régionale en amont des décisions qu'elle souhaite prendre.

Aucune procédure formelle n'existe dans la Région bruxelloise. L'Association des Villes et des Communes de la Région Bruxelles-Capitale (AVCB) participe à différents comités et conseils, à la fois dans le cadre de la Région bruxelloise et dans la « Communauté Wallonie Bruxelles ».

C2- Autres accords

La nomination des membres belges au Comité des Régions s'effectue à travers les régions. Il n'y a donc pas de représentants des collectivités locales au Comité des Régions. Malgré les protestations des associations, les régions défendent cette position, arguant que le Comité des Régions est le seul organe officiel au niveau européen où elles peuvent être représentées en tant que régions. Les associations sont par contre sollicitées afin de nommer leurs représentants pour la Chambre des Pouvoirs Locaux au sein du Conseil de l'Europe.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Le niveau fédéral belge

Pour les dossiers qui relèvent des compétences de l'état fédéral, les 3 associations se concertent pour éventuellement adopter une position commune.

Les régions

En Flandres, bien que les positions officielles des collectivités locales s'élaborent à travers VVSG, qui est porte-parole pour toutes les collectivités locales, il arrive que des villes prennent contact directement avec les ministères ou les cabinets pour défendre des points spécifiques. Dans ce cas, des collectivités négocient avec les ministères à titre individuel. Les commissions parlementaires jouent un rôle important dans les procédures de consultation avant la décision définitive au Parlement.

En Région wallonne, l'UVCW a un rôle fédérateur : elle défend les intérêts des 262 communes wallonnes vis-à-vis de l'instance régionale. Des contacts se nouent entre la Région et une ville ou commune sur des dossiers qui la concernent seule. Les ministères interviennent le plus souvent dans la concertation informelle au sein de groupe de travail, task force, ... et aussi au niveau des comités et conseils. Les chambres parlementaires interviennent via le mécanisme des auditions en Commission parlementaire.

Dans la Région bruxelloise, l'AVCB connaît une situation particulière du fait de l'existence d'une autorité de fait, quoique informelle, la Conférence des bourgmestres de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Gouvernement s'adresse tantôt à elle tantôt à l'AVCB et, bien qu'il existe des accords sur le partage des matières et de l'information et sur la concertation des actions, ceci ne va pas sans générer des difficultés. Cependant, ni la Conférence, ni l'AVCB ne défendent des positions individuelles : seule la Ville de Bruxelles entretient, vu son statut, des rapports particuliers avec la Région. Les consultations sont provoquées tant au niveau parlementaire (auditions) qu'exécutif : il s'agit alors de groupes de travail, de commissions, etc. Les consultations se déroulent souvent par courrier. L'absence d'un cadre formel n'empêche pas ces consultations d'être très nombreuses.

Dans chacune des trois régions, les partenaires sociaux ont une place importante dans les procédures de consultation, surtout concernant les statuts des fonctionnaires et des employés municipaux. Ils négocient avec les gouvernements, au niveau régional, les conditions de travail des fonctionnaires et des employés municipaux.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Comme indiqué dans la partie C1, les associations de pouvoirs locaux participent à de nombreux comités et conseils consultatifs dans chaque région. De plus, les contacts informels sont généralement très importants aux différentes étapes de la consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Etant donné le nombre de conseils et de commissions dans lesquels les associations sont représentées, les pouvoirs locaux sont très largement consultés. Toutefois, la consultation n'est pas systématique et les associations doivent souvent faire preuve d'une grande vigilance pour se saisir à temps d'une question qui aura un impact sur les collectivités locales, notamment sur leurs finances.

La fréquence des consultations est très variable, selon les différentes commissions et le calendrier législatif. De manière générale, des relations entre les associations et les instances fédérales, communautaires et régionales sont très soutenues.

Les consultations sont menées dans certains cas dans la phase de préparation du texte, dans d'autres cas suite à la prise de décision, au moment où la mise en œuvre de la législation pose des problèmes au niveau local.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'y a pas de procédure nationale spécifique sur les questions européennes. Le fait que beaucoup de compétences qui relèvent de la législation et de la politique européenne appartiennent aux régions rend cette consultation encore plus complexe.

Etant donné que le système belge fédéral est atypique et qu'il n'y a pas de positions hiérarchiques entre les niveaux de pouvoir, la Belgique doit d'abord trouver un accord entre l'Etat, les communautés et les régions avant de prendre une position officielle. Dans ce contexte, la voix des collectivités locales n'est

pas prise en compte. Il s'agit d'un problème de subsidiarité interne qui n'est pas encore réglé.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le niveau fédéral belge

La participation dans les conseils et les commissions mentionnées dans le point C, ainsi que la possibilité de prendre une position commune entre les associations régionales dans les cas où cela est opportun, constituent les principaux points positifs des procédures actuelles.

Toutefois, la complexité interinstitutionnelle peut ralentir le processus de décision. Par ailleurs, les régions doivent fournir une aide aux communes en difficulté, notamment financières. Cette relation n'existant pas au niveau fédéral, il n'est pas rare de voir ce niveau de pouvoir mettre à charge ou tenter de mettre à charge des pouvoirs locaux l'impact financier de mesures qu'il prend.

C'est sans aucun doute au niveau fédéral que la consultation est la moins bien organisée. On constate que dans certaine commission ad hoc la procédure de « concertation » peut tourner à l'affrontement et à l'épreuve de force.

La région flamande

La procédure actuelle a permis la participation croissante de VVSG à différents comités de consultation. En outre, VVSG peut parler comme porte-parole de toutes les collectivités locales vis-à-vis les autres instances gouvernementales du pays.

Un des problèmes demeurant concerne la consultation des collectivités locales pour la distribution du Fond Municipal. Cet outil financier important pour les collectivités locales est régulé par le Parlement flamand, les collectivités locales ne sont pas impliquées.

Un autre problème est lié à l'approche de l'administration flamande concernant les plans, les conventions, les modèles stratégiques, etc. que les collectivités locales doivent développer. Il y a un excès de demande de planification. La VVSG a fait une analyse et a identifié l'existence de plus de 36 types de plans « locaux ». Ceci mène à un centralisme de la part de l'administration flamande vis-à-vis des collectivités locales et risque de diminuer l'autonomie locale.

Enfin, même si la VVSG est consultée à travers de nombreux comités, commissions, etc. il y a souvent un problème fondamental de temps, les suggestions devant être apportées dans des délais extrêmement courts. Ceci est lié au fonctionnement des cabinets ministériels qui exigent des réactions presque immédiates, ce qui rend plus complexe le processus de consultation.

La région wallonne

Au niveau régional, la concertation se passe de manière constructive, que ce soit par voie informelle ou formelle (essentiellement via le conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne). L'UVCW qui fédère l'ensemble des 262 communes wallonnes, l'ensemble des CPAS, l'ensemble des zones de police et la plupart des intercommunales dispose d'une position tout à fait représentative de son secteur.

Toutefois, des blocages demeurent. Lorsqu'elle n'est pas institutionnalisée, la consultation se fait souvent dans des délais très courts, ce qui n'offre pas toujours le recul suffisant pour apprécier correctement l'impact des mesures. D'une manière générale, l'UVCW demande aux instances supérieures (fédérales comme régionales) de veiller à l'équilibre budgétaire des autorités locales lors de l'élaboration des mesures. L'UVCW est souvent amenée à chiffrer des compensations à demander pour telle ou telle politique et toutes les mesures touchant les pouvoirs locaux ne sont pas nécessairement et correctement compensées.

La région bruxelloise

La concertation est relativement aisée et constructive: la taille de la Région, qui permet la multiplication des rapports personnels, facilite les consultations.

L'AVCB partage le diagnostic de ses consœurs quant aux délais souvent très courts pour la consultation qui ne permet pas toujours l'étude sereine de dossiers complexes, et encore moins la consultation des organes politiques pour valider les avis rendus.

G. Perspectives

La restructuration de l'administration flamande en 13 ministères et des agences externes et internes mise en œuvre à partir de janvier 2006 rend plus compliquée les procédures de consultation avec les collectivités locales. En

plus, il existe le grand risque que l'on perde de vue l'impact 'transversal' que peuvent avoir les décisions sur les collectivités locales. Dans les autres régions, aucune réforme à venir ne devrait modifier les modes de consultations

Les demandes des associations pour améliorer les procédures varient selon la région :

Au niveau fédéral

Il est essentiel que la concertation sur les mesures fédérales débouche à chaque fois sur un équilibre budgétaire pour les pouvoirs locaux, ce qui est loin d'être le cas.

La région flamande

Une approche plus systématique et formalisée de consultation est demandée. Ceci est particulièrement important pour la législation européenne en préparation: il faudrait installer un système d'alerte et de vigilance dans chaque ministère en étudiant auparavant les conséquences que les propositions législatives peuvent avoir sur les collectivités locales. Ensuite, il faudra créer une procédure de consultation systématique.

Selon la VVSG, il faudra prévoir dans le futur un nouveau débat, car les fonctions et les compétences des différents niveaux de gouvernements sont soumises au changement. Ce débat devrait également être entrepris au niveau fédéral étant donné que nombre de décisions (concernant la police, les services sociaux, la justice) qui ont une implication immédiate sur les collectivités locales sont prises au niveau fédéral.

La région wallonne

La systématisation de la consultation est plus avancée en Région wallonne via, notamment, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. On soulignera tout l'intérêt pour la Région de faire participer l'UVCW en amont des décisions. En tant que fédération des pouvoirs locaux wallons, l'association seule peut éclairer le Gouvernement sur l'impact de telle ou telle politique au niveau local.

Enfin, au niveau régional, il est également essentiel que la concertation débouche à chaque fois sur un équilibre budgétaire pour les pouvoirs locaux. Des efforts sont faits par la Région en ce sens mais ce n'est malheureusement pas encore systématique.

La région bruxelloise

Une approche plus systématique et formalisée de consultation est demandée, mais il ne faudrait pas qu'elle s'installe au détriment du networking de fait très serré qui se pratique en Région de Bruxelles-Capitale.

Bulgarie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Après la fin des changements politiques en 1990, le processus de décentralisation a été rapidement initié. Dès 1991, l'adoption de la Loi sur l'autonomie locale, l'instauration du niveau communal et l'organisation des premières élections municipales ont restauré les droits démocratiques des pouvoirs locaux.

Le processus s'est poursuivi avec différentes lois qui ont notamment porté sur l'organisation territoriale en 1995, la propriété municipale, la fiscalité locale et les budgets locaux en 1997. En 2003 a débuté un nouveau processus de décentralisation financière.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale figurent à l'article 2 du préambule de la Constitution adoptée le 12 juillet 1991 et sont développées au Chapitre 7.

Le principal texte législatif dans ce domaine est la Loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, adoptée en 1991 (J.O. n°77/1991) et amendée plus de 18 fois. Cette loi assure l'autonomie des municipalités en accord avec la Constitution. Le cadre législatif local a depuis été enrichi de la Loi sur les budgets municipaux, la Loi sur la propriété municipale et la Loi sur les

taxes municipales. La Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée en 1995, est pleinement intégrée à la législation bulgare, et forme la base de développement du cadre normatif des municipalités.

La Loi sur le développement régional de 1999 a créé en plus six régions de planification.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses des communes représentent 17 % des dépenses publiques totales bulgares en 2005.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Loi sur l'organisation administrative territoriale de la République de Bulgarie de 1995 distingue 2 niveaux territoriaux, les communes et les régions, auxquels il faut ajouter les régions de planification créées en 1999 avec la loi sur le développement régional. Seules les municipalités ont le statut de collectivité; elles constituent le seul niveau local ayant des autorités élues.

B1- Les régions de planification

Les 6 régions de planification constituent le niveau opérationnel pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat bulgare pour le développement régionale, l'aménagement du territoire et le financement des programmes de préadhésion à l'Union européenne, dans le cadre du programme national de développement régional. Dans les régions de planification, la Loi prévoit la création des Conseils de développement régional, organes de promotion de la politique d'Etat. Le président de ce conseil est un des préfets de région concernés, les membres sont des représentants des ministères et des agences nationales ayant rapport avec la politique régionale, les préfets des régions et seulement un représentant des municipalités.

B2- Les régions

La réforme administrative en vigueur depuis le 1^{er} février 1999 a fait passer le nombre de régions bulgares de 9 à 28. Elles représentent le niveau déconcentré de l'Etat. Leurs compétences sont très larges, elles assurent l'harmonisation des intérêts nationaux et locaux et participent au plan régional de développement.

B3- Les communes

Les compétences des 264 communes bulgares sont définies par l'article 17 de la Loi sur l'autonomie et l'administration locales de 1991. Elles disposent à la fois de compétences propres et des compétences déléguées par l'Etat, définies par un Décret du Conseil des Ministres.

Elles ont donc en charge de nombreux secteurs, parmi lesquels on peut citer la construction et maintenance de l'infrastructure urbaine, la gestion des établissements scolaires, la santé, les prestations d'aide sociale, la culture, les services publics, les sports et loisirs, la distribution de l'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets et la voirie communale.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il existe plusieurs modes de consultation des collectivités territoriales bulgares, qui se font tous par l'intermédiaire de l'Association Nationale des Municipalités de la République de Bulgarie (ANMRB), qui, selon les dispositions de la Loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, est l'unique représentant légal des autorités locales au niveau national.

Auprès du Conseil des ministres

Les consultations auprès du Conseil des ministres sont basées sur un Accord de coopération signé par l'ANMRB et le Gouvernement central le 13 octobre 2005. Un accord similaire avait été signé avec le gouvernement précédent le 11 décembre 2001. En vertu de cet Accord de coopération, la Stratégie pour la décentralisation et le Programme de sa mise en œuvre pour la période de 2006-2009 ont été préparés conjointement avant d'être adoptés par le Gouvernement.

Au début de chaque année, le Conseil des ministres et l'ANMRB se rencontrent pour définir un programme annuel pour la mise en œuvre de l'accord de coopération. Un rapport est édité à la fin de chaque année sur les réalisations concrètes, et discuté lors d'une réunion entre les deux partenaires.

Auprès du Ministère des finances

Les relations entre l'ANMRB et le Ministère des finances sont réglementées par plusieurs lois. En vertu de la Loi sur les budgets municipaux, la plupart des critères pour le financement des communes sont négociés avec l'ANMRB. L'article 37 précise que « au cours de la procédure budgétaire pour l'élaboration du projet de loi sur le budget de l'Etat pour les années respectives, la NAMRB fait des propositions sur le montant global des relations entre le budget central et les budgets municipaux, et les présente au Ministère des finances. »

Une autre procédure de consultation entre l'ANMRB et le Ministère des finances est définie par la Loi sur le budget d'Etat 2006. Elle concerne la répartition entre communes du montant alloué pour le cofinancement des programmes nationaux. En outre l'ANMRB et le Ministère des finances ont signé un Programme de coordination efficace pour la période 2006-2009. Ce Programme envisage un élargissement du dialogue institutionnel.

Auprès du Parlement

Les consultations tenues auprès du Parlement sont définies par la Loi sur l'autonomie et l'administration locale. Cette loi stipule que l'ANMRB « émet des propositions pour modifications et amélioration du cadre législatif du gouvernement local » (Article 9, (3), 2).

Les experts de l'ANMRB participent aux réunions des commissions parlementaires, lorsque sont discutés les projets de lois relatifs aux pouvoirs locaux. Certains points sont discutés en réunion de travail entre le Conseil de gestion de l'ANMRB et les dirigeants des groupes parlementaires.

Pour les finances locales, l'ANMRB « prépare des recommandations et des propositions sur la préparation des parties du budget de l'Etat qui concernent les municipalités » (Article 9, (3), 3). En outre, l'article 37, paragraphe 5 de la Loi sur le budget municipal prévoit que « les désaccords sur les propositions émises dans le cadre du paragraphe 3 sont mentionnés dans un protocole signé par les 2 parties, lequel figure en annexe du projet de loi sur le budget de l'Etat. » Ainsi, les recommandations de l'ANMRB sont prises en compte lorsque le projet de loi est soumis au vote du Parlement.

C2- Autres accords

Suivant un accord informel passé avec le Gouvernement central, la NAMRB nomme les 12 observateurs bulgares issus des autorités locales bulgares qui

siègent au Comité des Régions. Quant à la délégation bulgare au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe, les membres sont nommés par le Conseil des ministres sur proposition de la NAMRB.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

L'accord de coopération passé entre le Gouvernement central et la NAMRB prévoit que les consultations auprès du Conseil des ministres sont menées en respectant des buts suivants :

- Etablir un dialogue permanent pour la mise en œuvre des réglementations existantes et pour traiter des réglementations à venir.
- Continuer et étendre la création de groupes de travail communs sur les points essentiels des réformes concernant les collectivités locales.
- Intégrer les représentants des municipalités à la rédaction des projets de lois concernant des thèmes importants de la gouvernance locale, et joindre les recommandations de l'ANMRB lors de leurs soumissions au Conseil des ministres.
- Développer la participation de l'ANMRB dans les organes de consultation, de gestion et de contrôle du pouvoir exécutif central.
- Organiser des réunions régulières en présence du Premier Ministre et des autres ministres, avec le bureau exécutif de la NAMRB, ainsi que des réunions au niveau technique.
- Réglementer la participation de Président de l'ANMRB aux réunions du Conseil des ministres traitants des thèmes importants pour les collectivités locales.

Au début de chaque mandat du gouvernement, l'ANMRB établit des contacts avec chacun des ministères, lors desquels les modalités de coopération sont discutées. Un groupe spécial de la NAMRB travaille pour maintenir une coopération active avec chacun des ministères.

En accord avec la Loi sur l'autonomie de l'administration locale, les différentes commissions parlementaires invitent régulièrement les représentants de l'ANMRB aux discussions de préparation des projets de loi. Les recommandations de l'ANMRB sont retranscrites lors de la séance plénière pour le vote du projet de loi. Pour les réglementations particulièrement importantes pour les

pouvoirs locaux, des auditions du Bureau exécutif de l'ANMRB sont menées par les présidents des commissions.

De plus, l'ANMRB organise des réunions dans la période précédant le vote final de la Loi du budget d'Etat annuel où sont conviés les principaux groupes parlementaires afin de leur exposer les propositions des municipalités. Lors des assises annuelles des communes, sont conviés les présidents des commissions parlementaires qui concernent les autorités locales, comme celles sur les autorités locales, le budget, l'environnement, l'économie ou les aides sociales.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Les représentants de l'ANMRB font partie de 40 comités et groupes de travail interinstitutionnels. Certaines structures se réunissent sous l'égide de ministères, tels que le Conseil sur la communication européenne, le Conseil national sur les questions ethniques et démographiques, le Conseil de l'aide sociale, le Haut Conseil consultatif sur l'eau, le Conseil national des experts sur la réglementation territoriale et la politique régionale, ou le Conseil national sur la préservation des forêts.

Enfin, l'association est représentée au sein de groupes de travail inter institutionnels tels que la Caisse nationale d'assurance santé, le Haut conseil médical, le Conseil national pour la protection des enfants, et le Conseil consultatif pour les PME.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les rencontres au niveau politique entre les représentants de l'ANMRB et les principaux ministères ont lieu au moins une fois par an. De plus, les rencontres entre experts sont régulières pour l'exécution des décisions politiques, dans les groupes de travail pour l'élaboration des projets de lois et autres règlements législatifs et administratifs.

E. Législation et politique de l'Union européenne

L'accord de coopération passé entre le Gouvernement et l'ANMRB prévoit que les consultations auprès du Conseil des ministres ont notamment pour objectif d'intégrer les représentants des gouvernements locaux à tous les niveaux du processus de préadhésion à l'Union européenne.

La NAMRB est également intégrée à des structures de gestion des fonds de préadhésion, ainsi que dans les groupes de travail interinstitutionnels mis en place par le Conseil de l'intégration européenne ou le Conseil de la modernisation de l'administration d'Etat.

F. Evaluation des procédures de consultation

L'Association nationale des municipalités bulgares a développé un système de consultation efficace, qui couvre l'ensemble des domaines concernant les pouvoirs locaux et régionaux. Toutefois, la réalisation des accords politiques au niveau des experts pose parfois problème.

G. Perspectives

Un Conseil de décentralisation a été mis en place pour suivre la Stratégie de décentralisation. Organe interinstitutionnel, il est présidé par le Ministre du développement régional. Il est composé sur le principe de parité entre les représentants des autorités centrales et de l'ANMRB. Son rôle est de surveiller le processus de décentralisation et de planifier les phases de mise en œuvre de la Stratégie adoptée.

Chypre



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Eléments historiques

Le processus de décentralisation a débuté en 1985 avec l'adoption d'une loi sur le fonctionnement des municipalités. En 1997, la révision de cette loi a permis de simplifier l'organisation communale de l'île.

Cependant, malgré la reconnaissance de leur vocation générale par la loi, les compétences des pouvoirs locaux demeurent limitées, et la tutelle exercée par l'Etat reste lourde.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Les articles 173 et 178 de la Constitution chypriote définissent l'organisation territoriale de l'île et les questions liées à la représentation des communautés grecques et turques dans les conseils municipaux.

Les règles régissant l'organisation et le fonctionnement des municipalités sont énoncées dans la loi 111/85 sur les municipalités, modifiée en 1997.

La loi de 1999 qui a remplacé les anciennes lois sur les villages, a permis d'établir un modèle unique de fonctionnement des communes dans les zones rurales.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses publiques à la charge des collectivités ne constituent que 4 % des dépenses publiques de Chypre.

B. Présentation du paysage institutionnel

Chypre est un État unitaire composé de districts, de municipalités et de communautés rurales. Seules ces deux dernières ont le statut de collectivités locales.

B1- Les districts

Les villages et groupes de villages sont organisés en 6 districts de développement dont le but est de permettre la bonne coordination entre l'échelon local et l'État. Les districts représentent l'échelon déconcentré de l'État.

Ils sont compétents pour la santé publique, la voirie, la collecte des déchets ménagers, le commerce et la promotion du district.

B2- Les municipalités et les communautés rurales

Il existe deux types d'autorités locales à Chypre: 33 municipalités dans les zones urbaines et 739 communautés rurales. Parmi les 33 municipalités, 9 sont situées sur le territoire sous contrôle turc. Elles continuent toutefois à bénéficier d'une reconnaissance formelle, même si en pratique leurs élus n'ont que très peu d'autonomie de décision.

Les municipalités et les communautés rurales possèdent les mêmes compétences, qui concernent la santé publique, l'urbanisme, la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau, l'aménagement du territoire et la collecte et le traitement des déchets.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'État

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe pas de procédure de consultation strictement définie entre les pouvoirs locaux et l'État.

Le Ministre de l'Intérieur mène des consultations ad hoc uniquement sur certains des sujets qui concernent l'Association des Municipalités Chypriotes (AMC).

Il existe donc un certain niveau de consultation sur certains sujets. Les procédures sont parfois satisfaisantes mais, malheureusement, elles ne concernent que des thèmes d'intérêt mineur. Dans la plupart des sujets importants, aucune consultation n'est entreprise.

C2- Autres accords

La nomination des délégués chypriotes au Comité des Régions et au CPLRE n'est pas définie par un accord ou par une loi. L'AMC émet une proposition, que le gouvernement se réserve le droit de modifier.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les partenaires de la Consultation varient selon les thèmes abordés. Pour les sujets horizontaux, la consultation se tient entre l'AMC et le Gouvernement, alors que pour des thèmes plus spécifiques, les collectivités peuvent être consultées à titre individuel.

Concernant le Gouvernement, c'est le Ministère de l'intérieur qui est le principal partenaire.

Il n'y a pas d'autres partenaires impliqués dans ces consultations.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas de structures propres aux consultations. L'AMC a présenté une demande de mise en place d'une structure de consultation standard, mais elle n'a pas été acceptée par le gouvernement.

Les contacts informels permettent que les positions de l'AMC soient prises en compte à un certain degré.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les pouvoirs locaux ne sont pas consultés sur tous les domaines qui touchent directement leurs intérêts.

Il n'y a pas de fréquence régulière de consultation. Par ailleurs, elles peuvent être menées à différents moments du processus de décision.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Les procédures de consultation sur la législation et les politiques de l'UE sont très limitées. Le Gouvernement chypriote considère la plupart du temps ces thèmes comme purement technique, et donc non négociable, et préfère les transposer rapidement.

F. Evaluation des procédures de consultation

Dans plusieurs domaines, les propositions émises par l'AMC sont intégrées dans les documents finaux. Cela permet que les particularités des pouvoirs locaux soient prises en compte et que la mise en œuvre de la législation se déroule le mieux possible.

Mais les consultations ne sont menées que sur des sujets peu importants, et les décisions importantes sont souvent prises sans consultation.

G. Perspectives

Malgré les demandes de l'AMC pour la mise en place d'une procédure de consultation standard sur tous les thèmes qui concernent directement les pouvoirs locaux, aucune réforme n'est à ce jour programmée.

Danemark



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le Danemark est un Etat historiquement très décentralisé. Le principe d'autonomie locale, garanti par des amendements constitutionnels de 1953, a été renforcé par différentes réformes engagées à compter des années 1970. Ces réformes ont permis d'une part de rationaliser l'organisation territoriale par une diminution du nombre de collectivités, et d'autre part de renforcer leurs compétences.

L'organisation des collectivités locales et leur mode de financement ont été profondément remaniés en janvier 2007. En effet, un accord conclu en juin 2004 entre le gouvernement et les partis de la majorité prévoit une réduction du nombre de collectivités locales et un nouveau partage des compétences et des ressources entre elles.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La section 82 de la Constitution danoise pose les fondements de l'autonomie locale.

Les dispositions régissant le fonctionnement des collectivités locales figurent dans la Loi sur les collectivités locales n°615 du 18 juillet 1995.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités locales et régionales ont à leur charge une proportion très importante des dépenses publiques danoises, d'environ 62 %.

B. Présentation du paysage institutionnel

La structure des collectivités locales du Danemark repose sur un système à deux niveaux, les régions (*regioner*) et les communes (*kommuner*).

B1- Les régions

Depuis 1970, le Danemark était divisé en 14 comtés (*amstkommuner*). La réforme structurelle conclue en 2004 a engendré la suppression des comtés, remplacés par 5 régions en janvier 2007.

Les principales compétences de régions sont la santé, le développement régional et le fonctionnement de nombreuses institutions sociales.

D'autre part, les régions sont responsables de la création de compagnies de transport et de certaines missions régionales dans les domaines de la nature, de l'environnement et la gestion des espaces naturels. Enfin, les régions sont responsables de l'éducation spécialisée aux niveaux national et régional et des institutions assurant l'éducation pour les personnes ayant des difficultés de langage, d'audition ou de vue (centres de communication).

La législation définit les responsabilités spécifiques aux régions; elles ne sont pas compétentes dans les domaines qui ne leurs sont pas explicitement attribués.

B2- Les communes

Depuis 1970, le Danemark comptait 271 communes, mais ce chiffre a été réduit à 98 en janvier 2007.

Les communes sont chargées de la plupart des missions de service public qui concernent les citoyens. Depuis la réforme, les principaux domaines sont: les services sociaux (notamment l'enfance, les personnes âgées, l'éducation spécialisée pour les adultes, ainsi que certaines missions de prévention et de réhabilitation dans la santé), l'éducation primaire, l'emploi, l'intégration et l'enseignement linguistiques pour les immigrés, le développement économique et la promotion du tourisme, le réseau routier local, les bibliothèques, les écoles de musique, les équipements sportifs et la culture.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'y a pas de cadre légal définissant une procédure de consultation, mais la réglementation parlementaire sur la procédure législative stipule que tous les partenaires concernés doivent être consultés avant la présentation d'un projet de loi au Parlement.

Ainsi, les associations de pouvoirs locaux et régionaux, à savoir les Pouvoirs Locaux du Danemark (LGDK) et les Régions Danoises (DR), sont consultées sur toutes les législations en relation avec les autorités locales et régionales. De même les autorités locales et les régions sont consultées à titre individuel pour toute législation en préparation les concernant.

Les procédures ont un statut purement consultatif pour toutes les parties. Ce statut est à la fois une conséquence de la division des pouvoirs définis dans la Constitution et du statut légal de LGDK et DR qui sont des associations privées dont les compétences peuvent être déléguées uniquement si tous les membres donnent leur accord.

C2- Autres accords

La nomination des membres des délégations danoises au Comité des Régions et au CPLRE passe par un accord mutuel entre LGDK et DR. La liste des candidats ainsi désignés est ensuite transmise au Ministère de l'intérieur et de la santé, lequel effectue les nominations officielles.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations auprès des collectivités locales et régionales s'opèrent à la fois par le biais des deux associations LGDK et DR et auprès des collectivités à titre individuel.

Pour les thèmes locaux et régionaux les plus importants, LGDK et DR assurent une expertise reconnue dans les négociations avec les ministères et les autres organisations. Cette expertise est fondée sur une proche collaboration avec les officiels locaux et régionaux, et sur les efforts des deux associations pour

réunir leurs documentations et la réalisation des études dans de nombreux domaines.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

En règle générale, les pouvoirs locaux et régionaux participent directement à la rédaction des législations les concernant. Ils sont donc représentés dans un grand nombre de comités gouvernementaux ayant en charge l'élaboration de nouvelles législations et la définition des questions à traiter aux niveaux local et régional.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la prise en charge du secteur public est très important, puisqu'ils assurent 2/3 des dépenses nationales totales. Les finances publiques aux niveaux local et régional ont donc des répercussions directes significatives sur l'économie danoise. C'est pourquoi le Gouvernement central et les associations de pouvoirs locaux et régionaux élaborent conjointement le cadre économique et définissent les dépenses publiques locales et régionales ensemble.

Une fois par an, LGDK et DR négocient séparément avec le Ministre des finances le cadre général des budgets locaux et régionaux pour l'année à venir. L'objectif est de parvenir à un accord commun avec le Gouvernement central. Les conclusions de l'accord sont ensuite appliquées aux procédures budgétaires aux niveaux local et régional. Cependant, il est important de noter que l'accord se fait sur une base volontaire et qu'il n'existe pas de procédure légale.

D'autre part, les accords n'engendrent aucune contrainte légale pour les pouvoirs locaux et régionaux, et il n'y a pas de système de sanction. Cependant, l'accord les lie politiquement entre eux collectivement, ce qui implique qu'un comté ou une commune peut dépenser davantage que prévu si une autre dépense moins, seul comptant le résultat économique global.

Il est bien sûr très important pour le système de négociation collective que les autorités locales et régionales respectent le contenu de ces accords lors de leur planification budgétaire annuelle.

Dans le cadre du système de régulation économique, les finances des pouvoirs locaux et régionaux sont coordonnées avec des cibles économiques globales de niveau national, et le cadre général de manœuvrabilité des finances locales et régionales pour l'année à venir est ainsi projeté.

Il s'agit toujours d'un équilibre entre la prise en compte de l'économie nationale et les missions et priorités à l'échelon local. Mais le fait que les pouvoirs locaux et régionaux sont responsables de 2/3 des dépenses publiques donne à leurs décisions en matière de finances un impact macro économique significatif et nécessite qu'ils assument leurs responsabilités.

Les pouvoirs locaux et régionaux cherchent à être intégrés le plus tôt possible dans l'élaboration des législations. Chaque dossier est suivi tout au long du processus jusqu'à sa soumission au ministère compétent ou au Parlement.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Dans le processus de prise de décision danois sur les questions communautaires, l'influence formelle des groupes d'intérêts s'exprime à travers des comités Spéciaux pour l'UE. Actuellement, il en existe 33 qui couvrent des thèmes variés. La présidence et le secrétariat de chaque comité sont assurés par les ministères compétents.

Ces comités examinent les propositions de la Commission européenne. Les Ministères responsables étudient les conséquences judiciaires, administratives et économiques qu'elles pourraient avoir au Danemark, et si elles ne sont pas en contradiction avec les intérêts danois.

LGDK et DR sont actuellement présentes dans 10 de ces comités, sur les questions légales, l'environnement, les politiques régionales et industrielles, le marché du travail, les impôts, la santé, les barrières commerciales, l'éducation, les transports et la recherche. La participation formelle de LGDK et DR est vitale pour l'influence des pouvoirs locaux et régionaux sur le processus de prise de décision sur les questions communautaires.

Formellement, les ministères ont 4 semaines pour préparer une position commune danoise. Durant cette période, les Comités spéciaux doivent être consultés. Cependant, les délais des consultations écrites et des convocations aux réunions varient et sont souvent trop courts.

Les pouvoirs locaux et régionaux sont parfois consultés à une étape tardive de la procédure, peu avant que le ministre responsable reçoive le mandat de négociation. Il est alors difficile d'influer de manière significative sur le contenu de la contribution danoise, et donc sur le projet de loi européenne lui-même. Dans ces cas là, l'attention est davantage portée sur les fonctions de réseau des comités lors des consultations informelles avec les ministères

compétents, tout en veillant à ce que la participation formelle aux comités demeure importante.

LGDK et DR concentrent aussi leur action à travers le CCRE et le Comité des Régions, et les membres danois du CdR sont en contact régulier avec le Comité européen du Parlement danois et avec les membres du Parlement européen et le Comité économique et social. Les opinions et les intérêts des secrétariats des institutions en question sont ainsi continuellement coordonnés.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les associations danoises de pouvoirs locaux et régionaux sont intégrées au processus décisionnel dès les premières étapes et peuvent réellement appuyer les positions de leurs membres.

Cependant, les délais de certaines consultations sont parfois trop courts.

G. Perspectives

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux souhaitent que s'institue un meilleur dialogue au sein des groupes de consultation ministériels et que les délais soient plus réalistes. Les procédures devraient être améliorées particulièrement sur l'élaboration de programme de réforme national en relation avec la stratégie de Lisbonne.

Espagne



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La notion d'autonomie locale est apparue avec la Constitution de 1978 qui a profondément modifié le statut des collectivités espagnoles. Les Communautés autonomes ont été les principaux bénéficiaires de la nouvelle organisation territoriale puisqu'elles ont été dotées de capacités d'auto-gouvernement. L'Espagne est ainsi l'un des pays les plus décentralisés d'Europe occidentale au niveau régional.

Au niveau local, les administrations locales jouissent d'une garantie constitutionnelle pour gérer leurs intérêts respectifs d'une manière autonome. Toutefois, leur autonomie a un caractère plus limité que celle des Communautés autonomes.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le Chapitre 8 de la Constitution de 1978 définit et garantit le droit à l'autonomie des communes, des provinces et des communautés autonomes, ainsi que le droit d'accéder à des ressources suffisantes.

La loi n°7 du 2 avril 1985 régit les bases du régime local et définit le régime juridique des collectivités locales en Espagne. Toutefois, l'autonomie

des collectivités locales dépend également des lois des Communautés autonomes.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités espagnoles prennent en charge près de la moitié des dépenses publiques totales du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'Espagne est un État unitaire très décentralisé composé de Communautés autonomes (*Comunidades autónomas*), de provinces (*Provincias*) et de communes (*Municipios*).

B1- Les communautés autonomes

L'Espagne compte 17 communautés autonomes qui sont pourvues d'institutions propres et qui jouissent d'une autonomie très étendue.

Leurs compétences concernent l'organisation des institutions, l'aménagement du territoire, les travaux publics, l'économie, l'agriculture, la culture, la politique sociale, la gestion environnementale, le développement de l'activité économique, la santé et l'éducation.

B2- Les provinces

Les 41 provinces espagnoles ont pour mission l'accomplissement de tâches d'intérêt supra-communal. La régionalisation a beaucoup réduit leur rôle sauf au Pays Basque.

Leurs compétences recouvrent principalement l'assistance technique et financière des communes ne disposant pas des capacités nécessaires et la gestion de certains investissements locaux infrarégionaux tels que les réseaux routiers secondaires et certains hôpitaux.

B3- Les communes

Les compétences des 8110 communes espagnoles varient selon leur importance.

Elles sont toutes responsables de la collecte des déchets, de la distribution d'eau, de l'éclairage public, du contrôle du trafic urbain, et du contrôle des aliments et boissons.

Dans les communes où la population est supérieure à 5000 habitants les compétences supplémentaires sont les bibliothèques publiques, les espaces verts, le traitement des déchets et les marchés. Les communes de plus de 20 000 habitants sont également responsables des services sociaux, de la prévention d'incendies, et des infrastructures sportives. Enfin, dans les communes dont la population est supérieure à 50 000 habitants, il faut ajouter les transports en commun et la protection de l'environnement.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

La Loi 7/1985, du 2 avril 1985, instaure, avec l'article 117, la Commission Nationale de l'Administration Locale (CNAL) en tant qu'«organe permanent pour la coopération entre l'administration de l'Etat et l'administration locale». Organe paritaire comprenant les représentants de l'Etat et les représentants des pouvoirs locaux proposés par la Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces (FEMP), cette Commission a pour mission de se prononcer sur tous les projets de loi pouvant affecter les collectivités territoriales. Toutefois, ces consultations ne sont pas obligatoires. Le Décret royal 427/2005 du 15 avril 2005 établit la composition et les fonctions de la CNAL.

La Loi 57/2003 du 16 décembre 2003 sur la modernisation des pouvoirs locaux a modifié l'article 120 bis de la Loi 7/1985 et instaure une Conférence sectorielle pour les affaires locales, définie comme «l'organe de coopération et de collaboration entre les trois niveaux administratifs» (national, régional et local).

Il n'y a pas de procédure de consultation pour les associations de pouvoirs locaux et régionaux. Cependant, dans chaque instrument légal de coopération proposé par les différents ministères, ils doivent être consultés sur la base d'au moins une audition préalable à la décision.

De plus, il existe d'autres comités sectoriels auxquels participent des représentants de la FEMP. Il s'agit de commissions ou de groupes de travail auxquels sont associés les différents ministères et les administrations centrales.

C2- Autres accords

La composition de la délégation espagnole au Comité des régions demeure un point de désaccord, puisque la décision revient à la Chambre haute du Parlement national (17 régions, 4 pouvoirs locaux). Il n'en va pas de même dans la composition (6 représentants locaux et 6 représentants régionaux) au CPLRE.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Habituellement, la consultation est menée entre l'Etat et les pouvoirs locaux, la FEMP désignant des représentants locaux dans les différentes structures, en accord avec la législation. Dans quelques cas, les Communautés autonomes participent.

Il n'existe pas de procédure de consultation spécifique aux Chambres parlementaires. En ce qui concerne les relations avec le Gouvernement, la procédure se déroule à travers des comités qui rassemblent le même nombre de membres de chaque partie, la présidence étant assurée par les représentants du Gouvernement.

Suite à la réforme engagée par la Loi organique 7/1999, les communes ont le droit de s'adresser directement à la Cour constitutionnelle. L'article 59 modifié de la Loi organique de la Cour stipule qu'elle doit accepter les « conflits sur la défense de l'autonomie locale » présentés par les communes et les provinces contre les actions de l'Etat ou d'une Communauté autonome.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Seule la CNAL et la Conférence sectorielle sont des organes permanents. Les procédures précédant la décision finale revêtent une grande importance en raison des coopérations techniques entre la FEMP et les fonctionnaires du Gouvernement.

Présidée par le Ministre des administrations publiques, la CNAL comprend 13 représentants de l'administration de l'Etat et 13 des collectivités locales. La désignation de ces derniers est confiée à l'association représentative des pouvoirs locaux la plus à même de négocier avec le gouvernement central, la FEMP. La CNAL peut se réunir sur convocation de son Président, de sa propre initiative ou à la demande des représentants des pouvoirs locaux. Des

représentants des Communautés autonomes peuvent être convoqués à ces réunions en qualité d'auditeurs. Les accords doivent résulter d'un consensus entre les deux représentations.

Il revient à la CNAL de statuer sur les cas suivants:

- Les projets de Loi et Règlements d'Etat dans les domaines qui affectent les collectivités territoriales.
- Les critères pour les autorisations de déficit des Collectivités locales.
- Les décisions d'application prises par le Conseil des ministres sur la dissolution des organes de gouvernement des collectivités territoriales dans les cas de gestion contraire aux intérêts généraux.

De même, la CNAL peut faire des propositions et suggestions au gouvernement en matière de gestion locale, notamment sur les attributions et les transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales: attribution de subventions, crédits et transferts de l'Etat vers les administrations locales, participation de la fiscalité locale aux finances nationales et canevas des budgets généraux de l'Etat qui affectent les collectivités territoriales. La CNAL peut également demander aux instances juridictionnelles prévues par la Constitution l'abrogation auprès du Tribunal constitutionnel de lois adoptées par l'Etat ou par les Communautés autonomes qui porteraient atteinte à l'autonomie locale garantie par la Constitution. Une même demande peut être formulée par la représentation des collectivités territoriales au sein de la Commission.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les méthodes de consultation ne sont pas réglementées et, en conséquence, leur fréquence non plus. Les réunions se tiennent en fonction de l'agenda gouvernemental et parfois selon la proposition des pouvoirs locaux. La règle veut qu'une phase de négociation se tienne avant que la direction des ministères n'examine le texte et le transmette au Gouvernement si nécessaire.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure de consultation spécifique sur les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le principal aspect positif de la procédure de consultation actuelle réside dans la stabilité du système, depuis que les procédures sont définies par la loi dans les domaines les plus importants. De manière générale, les procédures de consultation mises en œuvre à l'occasion des nouvelles réglementations concernant les collectivités territoriales satisfont les pouvoirs locaux. De même, la législation mise en place dans le cadre de l'application du «Pacte Local» sur la décentralisation des compétences a été préparée avec le concours actif des associations de pouvoirs locaux.

De plus, le fonctionnement de la CNAL est à ce jour satisfaisant. Le fait qu'elle puisse être convoquée par la représentation des pouvoirs locaux contraint l'administration de l'Etat à ne plus faire la sourde oreille face aux demandes de dialogue. Ceci permet de débattre de tous les sujets, malgré le caractère non obligatoire des accords et avis. Au sein de la CNAL, il a été possible de trouver un consensus sur des questions très divergentes. En ce qui concerne la législation, on peut signaler en particulier les lois sur l'administration locale déjà évoquées et les lois sur les finances locales et leurs dispositions de mise en œuvre. De même, cette Commission a permis de résoudre des questions très significatives comme l'intégration des fonctionnaires locaux dans le régime général de la Sécurité Sociale, la contribution des collectivités locales au fonctionnement d'établissements scolaires, etc.

En revanche, sur diverses questions posées par la FEMP, il n'a pas été possible de parvenir à un accord. Ce fut le cas pour les statuts de la fonction publique qui concerne tous les employés des administrations espagnoles, ou celle de la saisine directe du Tribunal Constitutionnel par les collectivités locales pour la défense de l'autonomie locale. Sur cette question, un accord est intervenu en faveur d'une réforme législative, qui, avec certaines nuances, entérine ce recours.

Une procédure de consultation du type de celles qu'appliquent les Communautés autonomes pour débattre des sujets concernant l'Union européenne manque, ce cas n'étant pas prévu dans les fonctions de la CNAL. Toutefois, le dialogue a été constamment maintenu sur ce point.

En outre, certaines questions restent une source de désaccords importants. Tel a été notamment le cas des discussions sur l'effort budgétaire des communes en 1991 ou lors de la composition de la délégation espagnole au Comité des Régions.

De manière générale, le système actuel permet à l'Etat d'initier et de diriger le processus. Cela aboutit à ce que parfois, l'Etat n'examine que trop peu les questions soulevées du point de vue des affaires locales, et n'étudie pas les conséquences de la législation sur les communes.

G. Perspectives

La future Loi sur les gouvernements locaux, en cours de discussion en 2006, rend obligatoire la participation locale aux conférences sectorielles (organes permanents de contact et de négociation entre l'Etat et les Communautés autonomes). Si cette proposition est maintenue, le niveau local sera présent au sein de ces structures, où les décisions les plus importantes sont prises. Ces conférences pourraient être composées, après l'approbation de la Loi dans sa version actuelle, de représentants de l'Etat, de Communautés autonomes et de pouvoirs locaux.

L'objectif le plus important est de devenir membre à part entière de l'une des conférences sectorielles en charge des politiques financières et fiscales pour le budget global de l'Espagne.

Estonie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Les premières lois sur l'autonomie locale en Estonie remontent à 1918, avec l'introduction d'un système à deux niveaux. La période soviétique a stoppé le processus de décentralisation, qui a repris en 1989 avec le rétablissement de l'autonomie locale et l'instauration de deux niveaux de collectivités locales, les communes et les comtés. Des dispositions relatives aux collectivités locales ont été inscrites dans la nouvelle Constitution de 1992.

Plusieurs lois adoptées entre 1993 et 1996 ont modifié le système local. Les comtés ont perdu leur statut de collectivité locale pour devenir des échelons déconcentrés de l'Etat. Depuis, la décentralisation s'est poursuivie par des transferts de compétences, en matière d'éducation essentiellement.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Les articles 154 et 155 de la Constitution estonienne définissent et garantissent l'autonomie locale des villes et des municipalités rurales.

La loi du 2 juin 1993 sur l'organisation des collectivités locales et la loi du 22 février 1995 sur les divisions territoriales définissent le fonctionnement et les compétences des pouvoirs locaux estoniens.

Les lois du 16 juin 1993 et du 13 décembre 1995 sur les budgets locaux et leur péréquation avec le budget de l'Etat sont les références juridiques pour les matières budgétaires.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités estoniennes ont à leur charge 22 % de l'ensemble des dépenses publiques du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale estonienne comprend deux niveaux, les comtés et les communes. Seules ces dernières ont le statut de collectivités territoriales.

B1- Les comtés

Les 15 comtés d'Estonie représentent les échelons déconcentrés de l'Etat. Leur domaine de compétence se limite à la gestion et à l'administration du territoire du Comté.

B2- Les communes

Les communes, au nombre de 227, sont composées de 194 communes rurales et de 33 villes, toutes dotées du même statut.

Leurs compétences sont très étendues, elles regroupent les enseignements maternel, primaire et secondaire, la sécurité sociale, les services de santé, la culture, les sports et les loisirs, le logement social, l'urbanisme, le tourisme, les transports publics, certains services publics (la distribution de l'eau, le traitement des eaux usées, l'éclairage public et le chauffage central), l'environnement et la collecte des déchets.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Le paragraphe 25 des Règles du Gouvernement de la République stipule que « avant la soumission d'un projet de loi au Gouvernement ou sa signature par un Ministre, le projet de loi doit être approuvé par les autres ministères et la Chancellerie d'Etat [si le projet de législation les concerne, ...]. Le projet de loi

doit aussi être approuvé par les associations nationales de pouvoirs locaux s'il concerne les intérêts généraux des pouvoirs locaux.»

En matière de budget, le paragraphe 9 de la Loi sur le budget de l'Etat est consacré à la corrélation entre le budget de l'Etat et les pouvoirs locaux. Il prévoit que «... la répartition des subventions budgétaires doit être définie par un accord entre les représentants des pouvoirs locaux mandatés, par les associations de pouvoirs locaux et par le Gouvernement de la République.» Depuis 1994, des négociations annuelles se tiennent sur les subventions d'Etats aux gouvernements locaux.

D'autre part, certains ministères ont adopté des «engagements de bonnes pratiques» dans le cadre desquels les associations sont consultées.

Enfin, les associations de pouvoirs locaux ont un accès direct au système électronique de coordination sur l'élaboration des projets de loi, et jouissent des droits d'utilisateurs actifs. Elles peuvent ainsi apporter des commentaires sur les législations en cours d'élaboration.

C2- Autres accords

Deux associations nationales, l'Association des Villes Estoniennes et l'Association des Municipalités d'Estonie sont consultées dans la procédure de nomination de la délégation estonienne au Comité des Régions et au CPLRE. Cette clause est inscrite dans les procédures de nomination qui sont approuvées par le Ministère des affaires régionales.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations sont menées auprès des 2 associations de pouvoirs locaux. Parfois, selon les besoins, des pouvoirs locaux peuvent participer à titre individuel.

Lorsqu'un ministère met en place un groupe de travail, un organe de consultation, l'association est parfois invitée à participer. Dans les cas des ministres ayant adopté un «engagement des bonnes pratiques», les associations sont contactées plus tôt dans le processus de prise de décision. Les associations entretiennent de très bons contacts avec le Chancelier légal, lequel veille à ce que la législation soit conforme à la Constitution.

Depuis 2004, les commissions parlementaires invitent des représentants des associations aux séances où les thèmes ayant un impact sur les gouvernements locaux sont traités.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Les négociations budgétaires annuelles entre le Gouvernement de la République et les associations de pouvoirs locaux se tiennent depuis 1994 dans le but de trouver un accord sur les subventions d'Etat pour les gouvernements locaux. Le Conseil de coopération des associations nationales des pouvoirs locaux estoniens représente les associations. Le Ministre des affaires régionales préside la délégation du gouvernement central.

En vertu des Règles de procédure des négociations budgétaires, 7 groupes de travail permanents (composés des représentants du Conseil de coopération et de la délégation du Gouvernement central) préparent les négociations budgétaires. Les réunions de ces groupes de travail peuvent être proposées par les 2 parties.

Par ailleurs, les contacts et les réunions informels jouent un rôle important dans les procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les négociations budgétaires et le système de loi électronique fonctionnent de manière satisfaisante. Les autres consultations dépendent des ministères, certains ayant davantage la volonté d'engager des consultations que d'autres. Selon les ministères compétents, les consultations ne sont donc pas toujours réalisées.

Les négociations budgétaires se tiennent tout au long de l'année, les groupes de travail se réunissent selon les besoins. A travers le système de loi électronique, les règlements des ministères sont régulièrement soumis à consultation. Il arrive que les associations soient consultées dans la phase d'élaboration des lois.

Lorsqu'un projet de loi est susceptible d'entraîner des changements sur la gestion des finances des gouvernements locaux, les associations sont toujours consultées dans des délais appropriés. Dans les autres domaines, c'est très variable: il arrive que les associations participent aux groupes de travail dès l'étape de l'élaboration du projet de loi, parfois les projets de lois rédigés sont envoyés pour consultation.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure de consultation spécifique sur les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

La procédure de consultation actuelle a permis d'obtenir des résultats très satisfaisants dans le domaine budgétaire. Depuis 2004, les pouvoirs locaux reçoivent ainsi une subvention qui permet que les exemptions et déductions fiscales aient seulement un impact sur les revenus de l'Etat. De plus, dans le domaine financier, les associations sont toujours consultées.

D'autre part, pour l'ensemble des projets de loi ayant un impact sur les pouvoirs locaux, le gouvernement doit consulter les associations avant de le présenter au Parlement. Pour le projet de Budget de l'Etat, le Gouvernement inclut les résultats de la consultation au document soumis au Parlement.

Enfin, les associations participent à la programmation des fonds structurels de l'UE pour la période 2007-2013.

Toutefois, certains dysfonctionnements demeurent. Le système de loi électronique ne permet d'apporter des recommandations qu'à la fin de la phase de l'élaboration de la loi, lorsque toutes les décisions stratégiques ont été prises. Dans ces conditions, seules des modifications mineures peuvent être apportées.

Par ailleurs, les délais de consultation sont souvent trop courts, puisque les associations doivent répondre sous 5 jours pour les règlements ministériels, 10 jours pour les lois ou règlements du gouvernement. Les projets de lois ainsi préparés sans consultation préalable sont parfois en contradiction avec d'autres lois réglementant les pouvoirs locaux. Cette situation ne devrait pas évoluer dans un futur proche.

G. Perspectives

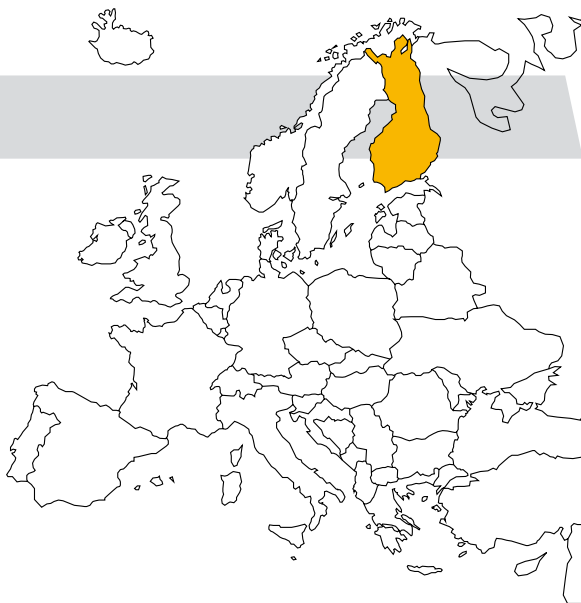
La Chancellerie d'Etat a préparé une procédure d'« engagement pour les bonnes pratiques » devant être adoptée par le gouvernement d'ici la fin de l'année. Cette adoption devrait rendre la procédure obligatoire pour tous les ministères.

Les associations souhaitent être intégrées au processus d'élaboration des lois à une étape la plus précoce possible.

D'autre part, les négociations budgétaires ne devraient pas se concentrer exclusivement sur les années suivantes mais devraient toucher une plus longue période, afin de garantir une certaine stabilité dans la planification financière des pouvoirs locaux.

Enfin, les ministres des différents domaines devraient diriger les groupes de travaux sur les négociations budgétaires.

Finlande



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La Finlande est un pays traditionnellement très décentralisé. L'autonomie locale trouve son origine dans deux lois datant de 1865 et 1873, qui demeurent les bases du système actuel. Le suffrage universel direct a été introduit au niveau municipal dès 1917.

La régionalisation opérée en 1994 correspond à la recherche d'une plus grande efficacité dans les relations entre l'Etat et les communes, notamment à travers une meilleure distinction des compétences législatives, administratives et financières.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 121 de la Constitution de 1999 renforce les bases constitutionnelles de l'autonomie locale.

La Loi 1135/1993 sur le développement régional, amendée en 2002, a mis en place les conseils régionaux.

La Loi 365/1995 sur l'administration locale définit les compétences, droits et obligations des collectivités locales.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses publiques à la charge des collectivités territoriales finlandaises représentent 38,7 % des dépenses publiques totales du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Finlande est un État unitaire composé de provinces, de régions et de communes. La commune représente le seul échelon décentralisé.

B1- Les provinces

La Finlande compte 6 provinces. A l'exception de la province d'Aaland qui possède un statut spécial, les provinces finlandaises ne disposent pas d'autonomie politique, elles sont des administrations déconcentrées de l'État.

Elles coordonnent la politique de l'État finlandais dans les domaines de l'éducation, de la culture, des affaires sociales et de la santé, des affaires économiques, de la concurrence, de la consommation, des produits alimentaires, des affaires vétérinaires, de la police, du sauvetage et de la lutte contre les incendies, des transports, de la jeunesse et des sports et de la justice.

B2- Les régions

La Finlande compte 19 conseils régionaux qui sont des regroupements de conseils municipaux. Ils disposent de responsabilités pour le développement régional et la planification et la réalisation des programmes des fonds structurels européens. Ils sont également compétents pour défendre les intérêts de leur région dans de nombreux domaines tels que le tourisme, le patrimoine culturel.

B3- Les communes

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la Finlande compte 416 communes, contre 431 auparavant. Elles sont les seules collectivités territoriales finlandaises.

La Constitution leur accorde une compétence générale en matière d'affaires locales. Elles exercent deux types de compétences :

- des compétences générales, non obligatoires relevant du principe de libre administration locale (transports publics, eau...)

- Des compétences spécifiques, rendues obligatoires par une législation spéciale (éducation, santé, action sociale...).

Les compétences des communes sont particulièrement étendues dans le domaine sanitaire et social, puisqu'elles sont responsables de la protection de l'enfance, de la gestion des maisons de retraite, des services destinés aux handicapés, de la santé scolaire, des soins dentaires, des centres de soins médicaux généraux et de la gestion des hôpitaux. En matière d'éducation, elles assurent la gestion des crèches et des écoles primaires et secondaires, ainsi que la formation professionnelle.

Une grande réforme sur la restructuration des communes est en préparation; elle devrait conduire à une réduction du nombre de communes.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Le cadre général des relations entre l'Etat et le niveau local est défini par la Loi sur les gouvernements locaux 365/1995. La section 8.1 définit le cadre légal et pratique des consultations.

En vertu de la section 8.3 de la Loi sur les gouvernements locaux, les points importants sur l'administration et les finances municipales, ainsi que la coordination des finances de l'Etat et des finances municipales sont négociées lors d'une procédure de négociation entre l'Etat et les pouvoirs locaux.

La procédure de négociation est définie par un décret sur le Comité de conseil sur l'économie et l'administration municipale (1314/1993) qui établit un organe permanent de coopération et de négociation entre le gouvernement central et l'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux Finlandais (AFLRA) pour discuter des domaines définis dans la section 8 de la Loi sur les Gouvernements Locaux.

En dehors de ce cadre légal, AFLRA est systématiquement consultée de diverses manières à différents moments de l'élaboration des projets de lois et des processus de réforme touchant aux intérêts des pouvoirs locaux.

Ces outils de consultations correspondent à la gouvernance finlandaise et aux pratiques règlementaires caractérisées par la recherche du consensus, les processus informels et la large participation des groupes d'intérêts et des acteurs concernés dans le processus de prise de décision. AFLRA

est régulièrement un partenaire clé dans la réalisation des projets de développement du gouvernement ainsi que dans les programmes politiques définis dans les programmes gouvernementaux. Depuis la fin des années 1990, tous les cabinets successifs ont inscrit les objectifs de politique municipale dans le programme gouvernemental dans le but d'accroître la coopération ainsi que pour le développement des procédures de négociation entre le gouvernement central et le niveau local.

C2- Autres accords

Il n'y a pas d'accord formel sur la nomination des membres de la délégation finlandaise au Comité des Régions. Toutefois, c'est une coutume établie que le Ministre de l'Intérieur invite les associations finlandaises de pouvoirs locaux et régionaux à faire une proposition.

Concernant le CPLRE, la procédure officielle de nomination veut que AFLRA propose une liste pour les représentants finlandais au Ministre de l'Intérieur qui nomme les membres de la délégation sur la base de cette proposition.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

AFLRA est sollicitée :

- Pour participer aux comités et groupes de travail mis en place par le gouvernement ou les ministères compétents sur la préparation de la nouvelle législation, le plus souvent assez tôt dans l'élaboration du projet de loi, ce qui permet aux participants d'influer réellement sur la législation finale.
- Pour donner son opinion et des recommandations écrites sur le rapport du comité et les propositions du gouvernement.
- Pour être auditionnée par les commissions parlementaires durant l'évaluation du projet de loi, et pour de nombreux autres modes de coopération avec le Parlement

En vertu de la Loi sur le développement régional et de la Loi sur la planification et la construction, les conseils régionaux doivent être consultés par l'Etat sur tout plan et action significatifs pour le développement régional.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Le Comité de conseil sur l'économie et l'administration municipale

Le Comité de conseil sur l'économie et l'administration municipale, organe permanent de négociation, travaille sous l'autorité du Ministre de l'intérieur. Il est composé à nombre égal de représentants du gouvernement central (Ministères des Finances, de l'Intérieur, des Affaires Sociales et de la Santé, de l'Education) et de représentants de AFLRA. Le Département Ministériel des Affaires Municipales assure le secrétariat.

Selon ses fonctions définies par décret, ce comité étudie les propositions du gouvernement ayant un impact sur l'administration et les finances des gouvernements locaux, ainsi que la section du budget qui couvre les finances locales, estime les perspectives des finances locales, et contrôle le fonctionnement du système de transfert de fonds du Gouvernement central vers les pouvoirs locaux et émet des propositions visant à l'améliorer.

Le comité se réunit une fois par mois. Il comprend une division économique qui réalise des évaluations sur les tendances à moyen terme de l'économie locale et qui émet un rapport deux fois par an. La division évaluation met en place des plans d'évaluation de la qualité des services fournis par les pouvoirs locaux. Les membres de l'Etat du Comité sont principalement des hauts fonctionnaires des ministères concernés; il y a peu de représentants politiques.

Au sein du comité, les parties s'accordent, si possible, sur des recommandations communes. Les pouvoirs locaux sont censés les suivre, mais leur mise en œuvre n'a pas de caractère obligatoire. De même, cet accord n'est pas contraignant pour le Gouvernement et le Parlement.

Le Programme pour les services basiques

Les pouvoirs locaux finlandais sont les principaux prestataires de services publics. Ils sont en charge des soins de santé, des aides sociales, de l'éducation et des activités culturelles. Récemment, l'Etat a transféré un nombre croissant de compétences au niveau local sans allouer les fonds nécessaires. Bien que les pouvoirs locaux définissent eux même le taux d'imposition local, beaucoup ont connu de réelles difficultés financières.

La mise en place d'un Programme pour les services basiques en partenariat entre l'Etat et les pouvoirs locaux a permis d'améliorer la situation. L'objectif est d'estimer les revenus et les dépenses liées aux prestations municipales, et de parvenir à l'équilibre à l'aide d'un budget annuel du gouvernement.

Depuis 2003, l'étude du programme pour les services publics basiques est intégrée à la procédure budgétaire.

Le Programme pour les Services Basiques est élaboré par un groupe de travail ministériel présidé par le Ministre des finances. Le Président et le Directeur général de AFLRA participent en tant qu'experts permanents. Les documents sont négociés par le Comité de conseil avant d'être soumis pour approbation au groupe de travail ministériel. La division économique prépare les données chiffrées, tandis que AFLRA a la responsabilité des chiffres clés et des estimations des finances locales.

Autres cadres de consultation

La Commission pour les pouvoirs locaux employeurs est une branche de AFLRA. Elle défend les intérêts des pouvoirs locaux finlandais sur le marché du travail, mais joue aussi le rôle d'une confédération d'employeurs représentant les pouvoirs locaux en tant qu'employeurs dans les négociations politiques nationales sur le sujet.

AFLRA est représentée au Conseil économique de Finlande, présidé par le Premier Ministre. Cet organe a pour but de faciliter la coopération entre le gouvernement, la Banque de Finlande et les principaux groupes d'intérêts. Les questions économiques et sociales y sont traitées, et notamment la répartition des prestations sociales. Le Conseil économique se réunit tous les mois, ses débats restent confidentiels.

En plus de ces consultations formelles, AFLRA entretient des contacts très réguliers, presque quotidiens, avec les fonctionnaires des ministères et des autres agences d'Etat, dans le but d'échanger des conseils, éditer des publications, ... Le lobbying au niveau politique avec le Gouvernement et le Parlement à travers les partis est également fréquent et important.

E. Législation et politique de l'Union européenne

L'élaboration de la position de la Finlande sur les questions européennes est à la charge des ministères compétents. Un système de coordination a été mis en place pour permettre que la Finlande présente une position synthétique en accord avec sa politique communautaire globale. Ce système intègre les ministères compétents et le Comité sur les affaires européennes.

Le Comité sur les affaires européennes a nommé 35 sous-comités sectoriels, qui constituent les fondations pour la préparation des affaires communautaires

au niveau des fonctionnaires. Certains se réunissent tous les mois, d'autres avant la réunion du Conseil, certains seulement 2 fois par an.

Ces sous-comités se réunissent en réunion restreinte ou élargie. Dans leur composition élargie, sont invitées différents groupes d'intérêts et autres acteurs concernés. AFLRA est représentée dans la plupart des sous-comités élargis, et dans le sous-comité restreint sur la politique régionale et structurelle. Ces structures constituent une source d'information importante pour l'association.

En outre, AFLRA soumet des recommandations aux ministères compétents dans les Affaires de l'UE et est parfois représentée dans le groupe de travail national sur les questions communautaires. Le point de vue de l'association dans ce domaine est également délivré à travers des contacts personnels informels avec des membres du gouvernement.

Le Parlement participe au niveau national au processus décisionnel de l'UE. L'examen approfondi des affaires communautaires au Parlement a été confié aux commissions parlementaires. Le point de vue du Parlement dans ce domaine est en général exprimé par le Grand comité, les autres comités pouvant lui apporter leurs opinions.

Avant de faire part de ses conclusions au Parlement, les commissions parlementaires auditionnent les Ministres compétents avec les fonctionnaires et autres experts. Lorsque la proposition de l'UE concerne les pouvoirs locaux et régionaux, AFLRA est en général consultée.

F. Evaluation des procédures de consultation

L'obligation de consultation définie dans la Loi sur les gouvernements locaux est bien respectée par les ministères et le gouvernement. Il est rare que ces négociations n'aient pas lieu. Quelques fois, le Comité de conseil a transféré le sujet dans le cadre de négociations spéciales. Bien que les recommandations exprimées lors des négociations ne soient pas toujours suivies à la lettre, les expériences sont globalement positives. Ce processus a permis d'ouvrir le dialogue entre l'Etat et les représentants des gouvernements locaux, de favoriser l'échange d'informations et de traiter des intérêts communs.

La mise en place du Programme pour les services basiques et du budget annuel lié a considérablement amélioré l'équilibre et les prévisions des financements pour les missions des pouvoirs locaux. Ce programme va progressivement être développé comme un outil permettant de diriger plus efficacement

l'ensemble des services des gouvernements locaux et leur financement dans leur processus décisionnel.

Cependant, il existe encore des marges de progressions dans la coopération entre l'Etat et les gouvernements locaux. Le principal objectif de AFLRA est de faire du Programme pour les services basiques un élément permanent de la procédure de consultation statutaire Etat/gouvernements locaux, en accord avec la Loi cadre sur la restructuration des municipalités et des services.

G. Perspectives

Un large consensus existe en Finlande sur le besoin de réforme des structures municipales pour la prestation des services.

L'objectif du projet en cours pour restructurer les communes et les services est une base structurelle et financière solide pour les services dont les communes ont actuellement la charge, afin de garantir l'organisation et les provisions de ces services dans le futur, en respectant les standards de qualité, efficacité, disponibilité et progrès technologiques. Les changements majeurs des décennies à venir, notamment démographiques et économiques, sont pris en compte.

Le projet est réalisé en proche coopération entre l'Etat et les gouvernements locaux, AFLRA étant le partenaire clé. Ses résultats devraient avoir un effet sur la répartition des obligations entre l'Etat et les gouvernements locaux et sur les bases financières et opérationnelles et les structures les pouvoirs locaux. Il devrait aussi conduire à des fusions de communes soutenues par des subventions.

L'application de la restructuration débutera dans les communes et régions, en accord avec la Loi cadre, qui est entré en vigueur début 2007 et expirera fin 2012.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Pays de tradition fortement centralisatrice, la France a connu une modification majeure de son administration territoriale dans le cadre des lois de décentralisation adoptées entre 1982 et 1984. Celles-ci ont modifié à la fois les structures, les compétences, les finances et les modes de contrôle des collectivités locales. D'autres transferts de compétences ont eu lieu depuis.

Une seconde étape de la décentralisation a débuté en 2003 avec la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette loi constitutionnelle permet notamment de soumettre certaines décisions des collectivités aux citoyens par la voie du référendum.

Avec la loi de décentralisation du 13 août 2004 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, les collectivités locales se voient transférer de nouvelles compétences. Ces transferts, qui concernent surtout les départements et les régions, ont commencé en 2005 et s'étaleront sur plusieurs années.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 72 de la Constitution de 1958 définit les collectivités territoriales et garantit leur autonomie. La Constitution détermine également les principes

fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions présente les principales dispositions législatives sur les collectivités. Il est rappelé qu'il n'existe aucune hiérarchie ni tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dote les collectivités de garanties dans la mise en œuvre de leurs compétences et leur permet de soumettre certaines de leurs décisions aux citoyens par la voie du référendum.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales attribue de nouvelles compétences aux départements et aux régions.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses des collectivités territoriales représentent 19% de l'ensemble des dépenses publiques françaises.

B. Présentation du paysage institutionnel

Les collectivités territoriales françaises sont les régions, les départements et les communes. Aux échelons départemental et régional un préfet représente l'administration déconcentrée de l'Etat.

B1- Les régions

La France comporte 22 régions et 4 régions d'outre mer.

Les compétences des régions concernent le développement économique, l'aménagement du territoire et la planification, les transports, l'éducation et la formation professionnelle, la culture, la construction et les équipements des lycées, la santé et la gestion des fonds structurels européens.

B2- Les départements

La France compte 96 départements et 4 départements d'outre mer.

Les départements sont compétents dans les domaines de l'action sociale et sanitaire, de l'aménagement de l'espace et de l'équipement, de l'éducation, de la culture et du patrimoine, de l'action économique et de l'environnement.

En outre, depuis 2004 les départements peuvent gérer les fonds structurels européens à titre expérimental.

B3- Les communes

Il existe 36 568 communes en France. Cet émiettement communal est compensé par un nombre important de regroupements intercommunaux, environ 20 000 structures en 2005.

Les compétences des communes concernent les fonctions d'Etat civil, les fonctions électorales, l'urbanisme, l'environnement, l'action économique, l'entretien de la voirie municipale, l'aménagement, la protection de l'ordre public local, l'enseignement, l'action sociale et la culture.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

En France, les procédures de consultation des collectivités sont organisées par la Loi. La Constitution ne prévoit aucune disposition particulière sur le sujet. Si ces procédures sont obligatoires, les avis rendus sont en revanche purement consultatifs. Les consultations portent essentiellement sur les aspects financiers mais également sur un certain nombre de matières relevant des compétences des collectivités (transports, aménagement du territoire, logement, construction, assainissement, environnement, etc.).

Parallèlement à ces consultations «institutionnalisées», le Gouvernement français a l'habitude de consulter également les associations représentatives des élus des collectivités territoriales, pour tout projet les concernant. Sont ainsi régulièrement consultés: l'Association des Maires de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, l'Association des Petites Villes de France, l'Association des Maires Ruraux de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes, l'Assemblée des Communautés de France, l'Association des Communautés Urbaines de France, l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Régions de France, l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe.

C2- Autres accords

La délégation française au Comité des Régions est composée de 24 membres (auxquels s'ajoutent 24 membres suppléants) issus des collectivités territoriales et répartis comme suit: 12 représentants des régions, 6 représentants des départements et 6 représentants des communes et groupements de communes.

La délégation française au sein du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est composée de 18 membres titulaires (9 représentants pour les communes, groupements de communes et les départements, et 9 pour les régions), auxquels s'ajoutent 18 membres suppléants.

Les représentants au sein de ces deux délégations sont désignés par le Gouvernement sur proposition des associations suivantes: Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France et Association des Régions de France.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations définies légalement sont mises en œuvre pour la plupart directement auprès des collectivités territoriales.

Toutefois, des consultations informelles se font régulièrement auprès des associations de pouvoirs locaux et régionaux, comme indiqué précédemment (voir C1).

Du côté de l'Etat, les consultations sont lancées par les Ministères, mais aussi par les services déconcentrés de l'Etat et les préfets, soit au niveau régional, soit au niveau départemental.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Au niveau national

Au niveau national, on compte plus de 80 organes spécialisés de consultation sur les questions intéressant les collectivités territoriales, au sein desquels siègent des représentants des communes, des Conseils généraux et des Conseils régionaux. La plupart de ces comités sont créés par la Loi. On peut citer par exemple le Conseil national de l'habitat, le Conseil national de la montagne, le Conseil national de l'aménagement du territoire, le Conseil national des villes, le Conseil national du développement durable, la Commission nationale de coopération décentralisée, ...

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) est un organisme consultatif paritaire consulté sur tout projet de loi relatif à la fonction publique territoriale ou tout projet de décret concernant les fonctionnaires territoriaux. Il regroupe 20 représentants des élus locaux et 20 représentants des personnels désignés par les organisations syndicales, et se réunit en séance plénière au moins 4 fois par an. C'est en général le ministère en charge des collectivités qui interroge le CSFPT, mais ce dernier peut également s'autosaisir et émettre des propositions.

Par ailleurs, les représentants d'élus communaux et régionaux siègent également au sein des conseils d'administration d'organismes tels que le Centre national de la fonction publique territoriale.

Le cas du Comité des finances locales

Le Gouvernement peut consulter ce Comité spécialisé sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toute disposition réglementaire à caractère financier intéressant les collectivités locales. Pour les décrets, cette procédure de consultation est obligatoire.

Ce Comité doit aussi fournir au Gouvernement les analyses nécessaires à l'élaboration des projets de loi de finances intéressant les collectivités. Ses trois rôles principaux sont :

- Un pouvoir de décision et de contrôle pour la répartition des principaux concours financiers de l'État (dotations et fonds de péréquation).
- Il est consulté pour tous les textes réglementaires (décrets) ayant des conséquences financières pour les collectivités territoriales, et peut l'être sur les textes législatifs concernant les finances locales.
- Il est une instance de concertation et de proposition sur les réformes touchant les collectivités territoriales (comptabilité, intercommunalité, etc.).

Composé de 38 élus répartis de la manière suivante : 2 députés, 2 sénateurs, 4 présidents de Conseil général (de départements), 2 présidents de Conseil régional, 6 présidents de groupements de communes, 7 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et 15 maires, il se réunit plusieurs fois par an, notamment dans le cadre de l'examen de la Loi de finances de l'État. Il constitue une instance essentielle au dialogue financier entre l'État et les collectivités territoriales.

Au niveau déconcentré

Au niveau déconcentré, il existe des commissions ou comités spécialisés (une cinquantaine par département) réunis sur l'initiative du Préfet et composés d'élus (souvent désignés par les associations départementales d'élus), qui sont consultés pour avis sur les projets les concernant. On peut notamment citer les Conseils départementaux de l'habitat, les Commissions départementales d'équipement commercial, les Commissions départementales d'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers, etc.

D'autre part, des consultations régionales émanant des Préfets sont organisées sur les stratégies régionales d'utilisation des fonds structurels européens (négociations des programmes opérationnels). En outre, au niveau local ou régional, les collectivités sont directement consultées par les services déconcentrés de l'Etat (soit au niveau régional, soit au niveau départemental) et le Préfet concerné pour toutes décisions les intéressant.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont consultées ponctuellement par le Ministère de l'intérieur ou les ministères intéressés à tous les stades du processus décisionnel : lors de l'élaboration du projet de loi ou de règlement, c'est-à-dire en amont, mais également lors des prises de décrets, au stade de la mise en œuvre.

E. Législation et politiques de l'Union européenne

En ce qui concerne les questions européennes, il n'existe aucune procédure institutionnelle ou spécifique de consultation des collectivités sur les aspects européens si l'on s'en tient aux seules dispositions nationales.

L'AFCCRE (la section française du CCRE) est l'auteur d'une proposition d'institutionnalisation d'un organe de consultation ad hoc des collectivités territoriales sur les questions européennes. A son initiative, des échanges ont lieu actuellement entre élus locaux et régionaux, et des discussions sont menées, tant avec le Ministère des Affaires européennes qu'avec le Secrétariat Général des Affaires européennes (rattaché au Premier Ministre) en vue d'arrêter le principe et définir les conditions de cette consultation.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les nombreuses structures de consultations existantes permettent aux pouvoirs locaux et régionaux de faire valoir leur point de vue sur de nombreux domaines.

Toutefois, il demeure certains manquements, et les collectivités locales ne sont pas systématiquement consultées par les services de l'Etat, dès lors qu'aucune procédure n'est prévue par les textes. En outre, plusieurs ministères s'accordent à constater une présence insuffisante des collectivités locales quand des procédures de concertation préalable existent.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

De tradition très centralisée, la Grèce a connu depuis deux décennies des réformes renforçant les pouvoirs et les moyens financiers des échelons locaux. Ce processus a débuté en 1986 avec une réforme constitutionnelle définissant la déconcentration comme mode d'administration de l'Etat. La création en 1987 de 13 régions de développement est une conséquence directe de cette réforme.

Le processus de décentralisation s'est essentiellement renforcé à partir de 1994, avec la création des départements en tant que collectivités locales et l'accroissement des recettes fiscales et des compétences des communes. Le processus s'est poursuivi avec le transfert en 2001 et 2003 de nouvelles compétences vers les collectivités locales.

Toutefois, malgré l'augmentation de la dotation des Fonds centraux d'autonomie, l'autonomie financière des collectivités demeure limitée, notamment en raison d'un niveau de ressources propres très bas.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'autonomie administrative des collectivités locales grecques est garantie par l'article 102 de la Constitution.

L'essentiel des dispositions législatives régissant le fonctionnement des collectivités a été codifié dans le Code général des collectivités territoriales, le Code général des impôts pour la fiscalité locale et le Code électoral.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités locales assurent aujourd'hui 7 % des dépenses publiques totales de la Grèce.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale de la Grèce comprend 3 niveaux, à savoir les régions (*Peripheria*), qui n'ont pas le statut de collectivité territoriale, les départements (*Nomoi*) et les communes (*Kinotites*).

B1- Les régions

Depuis la loi de déconcentration de 1997, la Grèce compte 13 régions, qui représentent l'échelon déconcentré de l'Etat. Elles sont compétentes en matière de développement économique et social et pour la coordination verticale des politiques économiques.

B2- Les départements

Depuis 1994, les 50 départements constituent les collectivités locales de deuxième niveau.

Ils ont comme compétences exclusives la santé, le foncier et l'urbanisme, tandis qu'ils partagent avec les communes les domaines de l'éducation, des espaces verts et du logement. Les départements ont récemment reçu des pouvoirs de police supplémentaires.

B3- Les communes

La Grèce compte 1 031 communes, collectivités locales de premier niveau, réparties en 901 municipalités (*dimos*) et 130 communes rurales (*koinotita*) dont la population est inférieure à 10 000 habitants.

Les communes ont une compétence de droit commun pour toutes les affaires locales d'intérêt communal. Elles sont compétentes dans les domaines de la culture, des transports publics, de la promotion socio-économique, de la distribution du gaz et de l'eau et du maintien des établissements scolaires.

Entre 2001 et 2003, elles ont reçu de nouvelles responsabilités, notamment la gestion des crèches, des centres sportifs, des ports de faible importance, des centres d'aide à la famille et se sont vu attribuer certains pouvoirs de police (contrôles et amendes notamment).

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe aucune garantie constitutionnelle de l'intervention des pouvoirs locaux dans le processus décisionnel sur les sujets qui les concernent directement. La seule garantie constitutionnelle porte sur leur indépendance administrative et financière. En conséquence, le recours à la Constitution n'est possible que lorsque des décisions ou des politiques nationales menacent l'autonomie locale et limitent la liberté d'action des collectivités territoriales dans leur champ de compétences.

L'article 77 du Code des communautés et des municipalités (N°3463/2006) stipule: « Avant l'adoption de règlements concernant la protection environnementale et les projets de planification territoriale, l'Etat est tenu d'écouter les positions des pouvoirs locaux et régionaux ou les associations de pouvoirs locaux et régionaux, situés dans la zone géographique concernée par le projet de loi. »

L'article 38 du Règlement du Parlement stipule: « ... en référence aux projets de lois de grande importance, les commissions de suivi peuvent convier à leurs sessions, [...] les représentants des pouvoirs locaux [...], qui sont à même d'éclairer le comité de suivi sur des questions spéciales et techniques appropriées. » Des représentants des pouvoirs locaux peuvent ainsi être conviés aux sessions des commissions sur l'éducation, les affaires financières, les affaires sociales, l'administration publique, l'ordre public et la justice, et sur l'industrie et le commerce.

L'article 43A concerne la Commission spéciale sur les régions: « La mission de la Commission sur les régions est l'information du Parlement sur les opérations des institutions régionales, particulièrement sur les thèmes qui concernent la planification et la mise en œuvre des politiques de développement régional. Afin de remplir cette mission, la Commission sur les régions peut convier à ses sessions [...] les représentants des régions et des pouvoirs locaux ... ». Bien que la participation des représentants des pouvoirs locaux aux commissions

parlementaires n'est pas obligatoire, les positions des pouvoirs locaux et de leurs représentants sont largement représentés en raison du large impact médiatique de ces sessions.

Enfin, l'article 82 de la Constitution définit la mission du Conseil Economique et Social (CES), à savoir mener le débat public sur les thèmes qui concernent les politiques économiques et sociales en Grèce. De plus, le CES est consulté sur les projets de loi liés. Les membres du CES proviennent de différents groupes sociaux et professionnels parmi lesquels 3 membres de l'Union Centrale des Villes et Communes de Grèce (KEDKE) participent activement, soutenant la position des pouvoirs locaux.

Dans tous les cas, il s'agit plutôt pour les collectivités territoriales de formuler une prise de position sur les réglementations nationales que d'une procédure de consultation ayant une réelle influence ou jouissant d'une continuité suffisante pour aboutir à une institutionnalisation. Le législateur a prévu les cas dans lesquels les autorités locales peuvent exprimer une opinion soit par l'intermédiaire de KEDKE, soit par l'intermédiaire de l'Union Locale des Villes et Communes de Grèce (TEDK), lorsque les sujets abordés ont une portée régionale limitée. Dans les autres cas, les consultations se limitent à la participation de représentants des collectivités territoriales au sein de comités mis en place à l'initiative de l'Etat pour traiter de sujets à caractère général concernant, entre autres, les pouvoirs locaux.

Le rôle des comités mis en place par KEDKE est plus substantiel. L'objectif en est de soumettre des propositions et de mener des discussions avec le gouvernement central sur des questions telles que les problèmes sociaux, les finances des autorités locales, les réglementations, etc.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation sont menées à la fois par les pouvoirs locaux individuellement et par leurs associations. Au niveau de l'Etat, ce sont à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui ont à leur charge la consultation des pouvoirs locaux. Par ailleurs, d'autres acteurs participent aux consultations.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Des représentants des collectivités territoriales participent à certains comités mis en place à l'initiative de l'Etat pour traiter de sujets à caractère général concernant, entre autres, les pouvoirs locaux.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les pouvoirs locaux ne sont pas consultés systématiquement sur les projets de lois qui les concernent. Quand elle a lieu, la consultation se tient après la rédaction du projet de loi.

E. Législation et politique de l'Union européenne

L'entrée de la Grèce dans l'Union Européenne n'a pas influencé la situation parce que ces questions étaient considérées comme des enjeux nationaux et, ensuite, à cause de la difficulté des organes représentatifs des collectivités territoriales à exprimer leur opinion. Il ne fait cependant aucun doute que, durant la période de préparation et au cours des années suivantes, le fait que la structure de l'Etat soit fortement centralisée a joué un rôle décisif dans ce processus, sans même parler de l'influence d'une mentalité qui n'encourage pas la décentralisation et la participation sociale aux processus de décision.

Il faut cependant signaler que nous avons assisté récemment à un renforcement du rôle consultatif des organes représentatifs suite au transfert de compétences vers les pouvoirs locaux, à la création d'un deuxième niveau de gouvernement local et à la mise en œuvre de la réglementation des communautés européennes qui est devenue une loi interne. On ne peut pas pour autant parler de procédures institutionnalisées ou même informelles mais bien établies conduisant à des résultats spécifiques.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les principales lacunes ou faiblesses des procédures résident dans les points suivants:

- Dans la majorité des cas, les organes représentatifs des collectivités territoriales sont eux-mêmes à l'origine du dialogue ou de l'intervention sur des sujets spécifiques.
- Lorsque des consultations ont lieu, elles se font essentiellement sur les thèmes liés directement aux pouvoirs locaux et non les questions d'ordre

général concernant les politiques communautaires ou même nationales ayant un impact au niveau local.

- Les rares fois où les procédures de consultation ont lieu à l'initiative de l'Etat, elles présupposent la rédaction d'un projet de loi.
- Ce processus n'est pas obligatoire lorsqu'il prend seulement la forme d'un avis. Néanmoins, l'absence de consultation dans les cas où elle est légalement prévue pourrait conduire à l'annulation d'une loi pour non-respect de la procédure.
- Les résultats ne sont pas toujours positifs pour les autorités locales. L'opinion des organes représentatifs, et en particulier KEDKE, qui jouent le rôle d'experts, n'est pas toujours contraignant. Le rôle de KEDKE est essentiellement de fournir des informations sur la position des autorités locales et d'émettre des propositions.

Il n'y a pas eu de bilan complet de la participation ou des procédures de consultation des pouvoirs locaux mais, de manière générale, on peut dire que la participation dans de nombreux cas vise essentiellement à légitimer l'action du gouvernement central. Les procédures de consultation des pouvoirs locaux sont principalement informelles. Il faut souligner qu'en pratique, elles ont lieu plus fréquemment et plus largement qu'auparavant, notamment en raison de la participation croissante d'experts scientifiques dans le domaine de la gouvernance locale. Les pratiques en cours durant l'organisation et la tenue des jeux olympiques d'Athènes (2004) constituent un bon exemple de ces types de consultation.

G. Perspectives

En raison du lancement d'un débat public sur la future réforme constitutionnelle, l'un des partis politiques les plus importants a intégré dans ses prises de position officielle des amendements constitutionnels définissant les procédures de consultation entre l'Etat et les associations de pouvoirs locaux et régionaux.

L'article proposé stipule : « En référence aux projets de loi concernant les thèmes de la gouvernance locale, la position des institutions de représentants des gouvernements locaux doit être prise en compte. Ces institutions peuvent donc demander une audition devant les commissions parlementaires appropriées afin de défendre leurs positions, comme le prévoient les dispositions de la

réglementation parlementaire.» KEDKE soutient cette position et espère que les articles proposés seront intégrés à la future réforme constitutionnelle.

Hongrie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

En Hongrie, un processus de décentralisation a été initié en 1989. Jusqu'en 1995, des réformes ont transformé le cadre légal des collectivités locales, par le rétablissement de l'autonomie locale, l'institution de l'élection au suffrage universel et l'octroi de compétences et de ressources financières.

Une seconde période, qui a débuté en 1996, a vu l'adoption de mesures destinées à stabiliser les collectivités locales et à améliorer leur efficacité, notamment à travers la coopération intercommunale. Parallèlement, différentes réformes ont été entreprises pour rationaliser la politique de développement régional, à travers la création de 7 régions administratives.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le Chapitre 9 de la Constitution est consacré aux gouvernements locaux. En particulier, l'article 42 reconnaît l'autonomie et la gestion démocratique des affaires locales.

Le fonctionnement des collectivités est défini dans la loi n°65 sur les collectivités territoriales de 1990. Un amendement de cette loi en 1994 a renforcé les compétences des Comtés.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Plus du quart des dépenses publiques de la Hongrie sont à la charge des collectivités locales et régionales.

B. Présentation du paysage institutionnel

La décentralisation hongroise s'appuie sur deux niveaux de collectivités, les comtés (*megyék*) et les communes (*települések*). Les régions (*régiók*) constituent un échelon de coordination.

B1- Les régions

7 régions statistiques ont été créées par une réforme de la loi sur l'aménagement du territoire en 1999. Elles sont administrées par le Conseil de développement régional composé des représentants du gouvernement central et des autorités locales.

Leurs compétences se limitent aux politiques de développement régional et l'administration des fonds communautaires.

B2- Les Comtés

La Hongrie regroupe 19 Comtés. Selon le principe de subsidiarité, ils ont la charge des services que les communes ne sont pas en mesure d'assurer, ainsi que des services d'intérêt supra communal.

Ils sont compétents pour l'aménagement du territoire, l'environnement, la promotion du tourisme, l'enseignement secondaire, les centres culturels et l'entretien des hôpitaux et des maisons de retraite.

B3- Les communes

Les 3158 communes hongroises sont réparties en 2 883 villages (*koszégek*), 229 villes (*varos*) et 22 villes à statut départemental (*megyei jogu varos*), qui possèdent également les compétences des comtés. Budapest, la capitale, dispose d'un statut spécial défini par le chapitre VII de la loi sur les collectivités locales. Elle est divisée en 23 arrondissements gérés par des entités locales autonomes, ayant le statut de communes.

Les communes hongroises sont compétentes pour le développement local, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, le logement, les transports publics, les services sociaux, les ressources en eau, la canalisation

et l'évacuation des eaux usagées, les infrastructures routières, lieux publics, cimetières, égouts, la salubrité publique, et les pompiers.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

En Hongrie, il existe différentes formes de procédures de consultation auprès des associations de pouvoirs locaux.

La loi LXV de 1990 sur les pouvoirs locaux stipule que tous les textes de lois ou décisions gouvernementales importants doivent être adressés à toutes les associations de pouvoirs locaux par le législateur central ou par les organes disposant de compétences législatives. Cependant, les recommandations émises par les associations de pouvoirs locaux ne sont pas contraignantes pour le législateur.

En vertu de la Loi XI de 1987 sur les compétences administratives, les associations de pouvoirs locaux peuvent adresser leurs commentaires sur les projets de loi au gouvernement. L'un des principaux manquements de cette législation est l'absence de délai déterminé pour émettre les recommandations.

Les pouvoirs locaux et leurs associations sont également représentés dans d'autres cadres, notamment au sein de différents comités de consultation.

C2- Autres accords

Les sept associations de pouvoirs locaux et régionaux hongroises nomment les représentants hongrois au Comité des Régions ainsi qu'au CPLRE, proportionnellement à leur importance.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

En plus des associations de pouvoirs locaux, les consultations rassemblent des représentants du Gouvernement central, ainsi que des représentants syndicaux.

Les ministères concernés peuvent aussi émettre leurs recommandations sur les projets de loi au Gouvernement. Les projets de décrets ministériels ayant

une incidence significative sur les pouvoirs locaux doivent être adressés aux pouvoirs locaux et régionaux.

Certaines organisations non gouvernementales (ONG) et autres acteurs de la société civile peuvent participer à la procédure de consultation. Là encore, les projets de décrets ministériels doivent être adressés aux ministères, ONG et acteurs concernés.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

La législation actuelle intègre les associations de collectivités aux comités de consultation des fonctionnaires, tels que le Conseil national de consultation des services publics, où sont évoquées les questions de condition de travail et d'embauche, les revenus et salaires en cours dans le domaine public.

Sur les questions de conditions de travail et les statuts des fonctionnaires, le ministère consulte les associations de pouvoirs locaux. Sur les questions de politiques territoriale et municipale, les pouvoirs locaux consultent les syndicats au niveau approprié lors d'un forum de consultation des pouvoirs locaux.

Le Conseil de consultation des fonctionnaires est un forum de consultation national. Le forum de consultation des fonctionnaires des pouvoirs locaux se déroule uniquement lors du Conseil national des fonctionnaires des pouvoirs locaux.

Parallèlement à ces différentes structures de consultation, les réunions informelles jouent un rôle important dans les procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Pour les questions concernant directement les pouvoirs locaux, les organes représentant leurs intérêts sont obligatoirement consultés.

Les consultations devant se tenir sur tous les projets de lois, leur fréquence varie selon les périodes. Lors des périodes de consultation sur les questions salariales, elles sont hebdomadaires. En temps normal, des réunions ont lieu tous les deux mois.

Les associations de pouvoirs locaux coopèrent régulièrement dans la préparation de la législation sur les structures sociales en amont de la décision gouvernementale.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure spécifique sur les questions européennes. Les représentants hongrois au Parlement européen sont les plus à même d'influencer les projets de loi communautaire. Quelques régions et villes hongroises ont désormais un bureau à Bruxelles.

F. Evaluation des procédures de consultation

L'un des points les plus importants de l'activité des associations de pouvoirs locaux est la transmission de recommandations préalables aux mesures gouvernementales et à la législation centrale, et à leur évaluation du point de vue des autorités locales. La participation à l'élaboration de la législation et l'émission de recommandations sur les projets de lois est donc assurément une forme de consultation importante.

Toutefois, les projets de lois et autres documents devant être adressés aux représentants des pouvoirs locaux parviennent souvent très tardivement aux associations de pouvoirs locaux, ce qui limite l'efficacité de la consultation.

De plus, la prise en compte des intérêts des pouvoirs locaux est réduite par le fait que les motions pour amendement importantes proposées par les députés lors des discussions parlementaires ne sont pas adressées aux associations pour consultation. Il arrive donc régulièrement que la législation finale ait des répercussions sur les pouvoirs locaux plus importantes que le projet de loi d'origine.

G. Perspectives

La procédure de consultation actuelle devrait être révisée. Un projet de loi du gouvernement sur les consultations nationales et sectorielles, et sur les comités de consultation est d'ores et déjà prévu dans l'agenda. Ce projet de loi devrait permettre une meilleure représentation des pouvoirs locaux à l'avenir. Cependant les détails de ce projet de loi ne sont pas encore définis, et plusieurs questions doivent encore être réglées.

L'objectif principal des pouvoirs locaux et de leurs représentants est de participer le plus largement possible aux procédures de consultation. Les sept associations de pouvoirs locaux hongroises devraient aussi créer une plateforme commune afin d'améliorer leur coopération dans les procédures de consultation.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Les collectivités locales irlandaises ne jouissent pas d'une large autonomie. Leurs compétences ont toujours été restreintes, et la création de nombreux organismes parapublics locaux non élus dans le cadre des financements européens a souvent nuit à leur pouvoir de décision.

Toutefois, des évolutions importantes ont été apportées à la structure de l'administration locale irlandaise depuis 1990: la vocation générale de la compétence des autorités locales a été reconnue en 1991, et en 1999, les premières dispositions sur les collectivités locales sont apparues dans la Constitution. En 2001, l'adoption d'une Loi sur les collectivités locales a permis de simplifier les structures locales et de renforcer le rôle des pouvoirs locaux.

Parallèlement des structures de coordination des collectivités locales ont été créées au niveau régional en 1994. La création de 2 assemblées régionales en 1999, dans le but de coordonner les politiques de développement régionales, s'inscrit également dans une logique de rationalisation.

Malgré ce processus de décentralisation, l'autonomie locale demeure limitée, les ministères conservant un pouvoir de tutelle important.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'amendement apporté en juin 1999 à la Constitution irlandaise a permis d'y intégrer l'article 28A, qui reconnaît le rôle des pouvoirs locaux dans l'émergence d'une représentation démocratique des communautés locales. C'est le premier fondement constitutionnel des collectivités locales.

La première loi sur le gouvernement locale remonte à 1898, puis a été de nombreuses fois modifiée. La loi sur les collectivités locales de 2001 constitue actuellement le cadre du fonctionnement des collectivités.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses des collectivités locales irlandaises représentent 20 % de l'ensemble des dépenses publiques.

B. Présentation du paysage institutionnel

Au niveau régional, deux structures déconcentrées de l'Etat assurent un rôle de coordination. Les collectivités territoriales irlandaises exercent aux niveaux intermédiaire et local.

B1- Le niveau régional

Il existe deux types de structures déconcentrées à l'échelon régional, les Autorités régionales et les Assemblées régionales.

Les 8 Autorités régionales sont composées de membres désignés issus d'institutions du niveau local. Elles sont assistées d'une commission opérationnelle composée de membres de l'Autorité, de managers de comtés et villes et de représentants d'agences publiques locales.

Les 2 Assemblées régionales sont composées de membres issus des autorités régionales, et sont elles aussi assistées d'une commission opérationnelle.

Les deux niveaux régionaux assurent ensemble la coordination des services publics, la supervision et la vérification de l'utilisation des Fonds Structuraux et de Cohésion de l'Union européenne.

B2- Le niveau intermédiaire

Les 34 Conseils de Comté (*County Councils*) et les 5 Conseils de Cité (*City Councils*) dans les plus grandes villes d'Irlande constituent le niveau

intermédiaire. Ces collectivités ont un éventail de compétences plus vaste que les communes.

Leurs compétences relèvent de huit domaines de programmation : le logement et la construction, le transport et la sécurité routière, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la promotion et le contrôle du développement, la protection de l'environnement, les espaces de détente et de loisir, l'agriculture et l'éducation et les services civiques divers.

B3- Le niveau local

Le niveau local est composé de 80 communes, soit 5 Collèges d'agglomération (*Borough Corporations*) et 75 Conseils de ville (*Town Councils*).

Leurs compétences sont restreintes; elles recouvrent la construction et l'entretien des routes, le logement, les équipements de loisirs et les plans de développement communaux.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe pas de cadre légal de consultation des pouvoirs locaux et régionaux en Irlande. Toutefois, des consultations informelles peuvent être initiées par chaque partie au niveau politique ou technique.

C2- Autres accords

Les membres de la délégation irlandaise au Comité des régions sont nommés par le Gouvernement central, sans consultation préalable des associations.

Quant au Conseil des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe, chacune des deux associations représentatives y nomme des représentants, même si techniquement, ils sont proposés à Strasbourg par le Gouvernement irlandais.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Dans la majorité des cas, les contacts entre le niveau central et le niveau local se font à l'initiative des pouvoirs locaux, qui font part de leurs préoccupations au

ministère de l'environnement. Ces contacts se font le plus souvent au niveau des techniciens, de manière informelle, par l'interpellation du Gouvernement central par les fonctionnaires des pouvoirs locaux sur des sujets divers.

Les contacts se font également à travers le réseau des administrateurs et chefs de services des communes et des comtés, qui ont des contacts réguliers avec les ministères sur des questions techniques.

Cependant, au niveau politique, il n'existe qu'une ébauche de consultation structurée entre les niveaux central et local. Lors de l'élaboration d'une nouvelle législation ou directive, un ministère, le plus souvent celui de l'environnement, invite des associations représentatives à émettre des propositions, dans le cadre général d'une large consultation publique.

Occasionnellement, les associations représentatives peuvent tenir une audition au sein d'une commission parlementaire. Généralement, ces présentations ont pour objectif d'assurer la présence d'élus au sein de comités ou forums qui seraient créés dans le cadre du projet de loi.

Exceptionnellement, les associations représentatives participent avec d'autres organisations à des réunions qui ont un impact réel sur l'administration déconcentrée de l'État. Par exemple, environ une fois tous les trois ans, se tient une réunion en présence de la Commission d'appel de la planification.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas d'organes de consultation en Irlande, tous les contacts se font de manière informelle. Ces contacts informels sont particulièrement importants pour obtenir des parlementaires qu'ils organisent des rencontres entre les pouvoirs locaux et les ministres, ou qu'ils intègrent dans le registre du Parlement les préoccupations exprimées par les associations représentatives.

D3- Modalités de la procédure de consultation :

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux ne sont pas systématiquement consultées sur les questions qui les concernent. Néanmoins, elles sont dans la plupart des cas invitées à émettre des propositions sur les législations et politiques en préparation, le plus souvent dans le cadre d'une large consultation.

Les consultations n'ont pas de fréquence régulière. Il arrive qu'une association représentative et un ministère se rencontrent deux fois par an.

La consultation se déroule parfois au stade de la préparation du projet de loi, ou à différentes étapes du processus.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas en Irlande de procédure de consultation spécifique pour les questions communautaires.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les procédures de consultation actuelles offrent aux pouvoirs locaux irlandais un certain accès à l'information par voie informelle. Mais ce mode de consultation est loin d'être satisfaisant.

Les procédures de consultation sont totalement dépendantes de l'agenda politique des ministères et de leurs priorités. En d'autres mots, si un ministre le souhaite, une consultation sera organisée ; à l'inverse, si le ministre en poste n'est pas intéressé par les consultations, les gouvernements locaux ne seront pas consultés.

Le réseau informel environnant le Parlement national et ses membres, et tout particulièrement la réunion des groupes parlementaires de chaque parti a également une influence.

G. Perspectives

Aucune réforme à venir prochainement n'aura de répercussions importantes sur les consultations. Les collectivités territoriales n'ont pas réellement de revendications concernant les procédures de consultation. L'approche informelle des consultations semble correspondre au mode de fonctionnement irlandais.



Islande



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

En Islande, les communes constituent le seul et unique échelon de pouvoirs locaux. Elles bénéficient d'une autonomie garantie par la Constitution. La population actuelle de l'Islande est de 300 000 habitants. L'échelon local est caractérisé par un grand nombre de très petites communes. En conséquence, l'Etat est responsable de certains services traditionnellement pris en charge au niveau local, tel que les soins de santé de base ou l'éducation secondaire. Le niveau communal se renforce depuis peu, en raison de l'élargissement progressif des communes. Le nombre de communes est passé de 204 en 1990 à 79 aujourd'hui. Ce développement s'est déroulé à travers un processus démocratique.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

En Islande, la législation sur les collectivités locales s'appuie sur l'article 78 de la Constitution, qui dispose: «Les collectivités locales gèrent elles-mêmes leurs affaires en accord avec la loi. Leurs sources de recettes sont déterminées par la loi, de même que leur droit de décider de les exploiter et dans quelle mesure.»

La loi n°45/1998 sur les collectivités locales détermine le statut des collectivités territoriales et leurs compétences.

B. Présentation du paysage institutionnel

Il n'existe qu'un seul niveau de collectivités territoriales en Islande, celui des communes. L'Islande compte 79 communes. Le ministère compétent ou un organisme de l'Etat a un rôle de supervision en relation avec les communes.

Les compétences des communes concernent les services sociaux, l'enseignement primaire, la culture, les sports et loisirs, la santé et le contrôle de la construction, l'entretien et la gestion des rues, des égouts, des canalisations d'eau et du réseau d'électricité, l'aménagement urbain, les parcs et espaces publics, les services de pompiers, les transports publics, la gestion et la collecte des déchets et les ports.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Les procédures de consultation sont définies par le chapitre IX de la Loi sur les pouvoirs locaux n°45 de 1998, et par un accord de collaboration entre l'Association des Pouvoirs Locaux d'Islande (APLI) et le Gouvernement islandais. L'accord actuel a été signé le 20 février 2006. Les deux contractants peuvent demander une révision de l'accord.

Les projets de lois sont généralement préparés par les ministères compétents. Il est fréquent qu'une commission ad hoc, composée de divers acteurs parmi lesquels des représentants de l'Association des Pouvoirs Locaux d'Islande, soit nommée pour assister le ministère. Dans tous les cas, le ministère a l'habitude de consulter l'association lors de la phase d'élaboration d'une nouvelle législation ou d'un règlement qui concerne les pouvoirs locaux.

Le Parlement consulte aussi l'association sur tous les projets de loi. Dans la plupart des cas, il adresse également l'information directement aux municipalités afin qu'elles puissent émettre des recommandations.

C2- Autres accords

Le bureau de l'APLI nomme les membres islandais du Conseil des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations s'effectuent dans la majorité des cas exclusivement auprès de l'APLI. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, le Parlement adresse souvent les projets de loi directement aux pouvoirs locaux afin de leur permettre d'émettre des recommandations. D'autre part, il arrive que dans le cas de lois n'affectant que certaines municipalités, celles-ci soient consultées directement.

Du côté de l'Etat, les procédures de consultation sont prises en charge par les ministères et par le Parlement.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

L'accord de collaboration passé entre l'APLI et le Gouvernement prévoit des structures rassemblant l'association et les ministres. Au moins une réunion de consultation annuelle se tient avec le Ministre des finances et des affaires sociales (qui est également le Ministre des affaires municipales), et d'autres ministres si nécessaire.

Deux sous-comités ont été créés par le nouvel accord de collaboration, auxquels participent des représentants de l'association et les ministres mentionnés ci-dessus. L'un traite des questions financières, l'autre des questions liées au marché du travail. Ces comités ont pour mission de collecter des données sur le développement dans ces domaines et de les présenter lors de la réunion annuelle.

Parallèlement à ces structures, les contacts informels entre l'APLI et les institutions Etatiques occupent une place importante dans les procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

L'APLI, et dans une moindre mesure les collectivités à titre individuel sont consultées systématiquement sur les sujets qui les concernent. Comme décrit plus haut, ces consultations se font au moins une fois par an.

Les consultations sont menées à différents moments du processus de décision, parfois trop tard pour que les pouvoirs locaux puissent émettre des recommandations constructives.

E. Législation et politique de l'Union européenne

L'accord de collaboration passé entre le Gouvernement et l'APLI stipule que les deux parties s'accordent pour collaborer dans le cadre de l'accord économique européen.

Depuis 2005, un accord passé entre l'association et le Ministère de l'environnement régit la participation de l'association au groupe de travail du ministère sur l'accord économique européen. Deux fois par an se tiennent des réunions avec les Ministères des finances et du transport. Actuellement, l'association crée des liens similaires avec d'autres ministères.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le principal point positif des procédures de consultation actuelles est la prise de conscience de l'Etat de la nécessité de consulter les municipalités sur les nouvelles législations qui les concernent.

L'APLI attend du nouvel accord de coopération qu'il rende les consultations auprès des Ministères plus structurées et efficaces que jusqu'à présent. D'autre part, un récent accord sur l'évaluation de l'impact financier des nouvelles législations qui concernent les municipalités devrait permettre d'améliorer les procédures de consultation.

A l'inverse, on déplore du côté de l'Etat un certain manque de respect du droit constitutionnel des municipalités à l'autonomie, comme le révèle une législation très détaillée. Il y a aussi un manque de respect des conséquences financières des nouvelles politiques de l'Etat qui affectent les pouvoirs locaux, lesquels se voient parfois attribuer de nouvelles compétences sans financements appropriés.

G. Perspectives

Comme décrit ci-dessus, l'APLI et l'Etat ont récemment passé un nouvel accord de collaboration dont les répercussions devraient améliorer les procédures de consultation.

L'Association des Pouvoirs Locaux souhaite que les procédures de consultation garantissent à l'avenir le respect de l'autonomie des municipalités et la mise en place de fonds appropriés lors de transferts de compétences. D'autre part, elle souhaite que soit menées des évaluations ex-ante des législations.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948, a mis en place en place une décentralisation très poussée attribuant de larges prérogatives aux régions. Toutefois, elle ne fut rapidement effective que pour les régions à statut spécial, les régions ordinaires devant patienter jusqu'à 1970. En 1997, la «réforme Bassanini» attribue de nombreuses compétences supplémentaires et une plus large autonomie fiscale et pouvoir législatif aux régions. Cette réforme a abouti en 2001 à la révision de la Constitution.

Les provinces et les communes disposent d'une autonomie plus limitée que les régions. Leur autonomie statutaire a été reconnue plus récemment, en 1990, et intégrée à la Constitution en 2001. Elles peuvent adopter leur propre statut depuis l'année 2000.

Le Parlement italien avait approuvé en 2005 une réforme significative de la Constitution accordant des pouvoirs très élargis aux régions. Cette réforme a été soumise à un référendum qui s'est déroulé en juin 2006, et au cours duquel 61,7 % des votants ont exprimé leur refus, empêchant son application.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Constitution de 1947 consacre dans son article 5 le principe d'autonomie locale. La modification apportée par la loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001 renforce l'autonomie financière des collectivités locales et a permis de consacrer chacun des niveaux d'administration territoriale constitutionnellement.

Le fonctionnement des régions ordinaires est défini par la Loi 62/1953.

Les Lois 142/1990 et 265/1999 régissent le régime des provinces et des communes.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités territoriales italiennes assurent plus de 30 % de l'ensemble des dépenses publiques du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

Au niveau régional, l'organisation territoriale comprend les provinces autonomes et les régions. Les provinces constituent l'échelon intermédiaire, les communes le niveau local.

B1- Le niveau régional

Le niveau régional est composé de 15 régions à statut ordinaire, 5 régions à statut spécial et les 2 provinces autonomes de Trento et Bolzano. L'article 123 de la Constitution leur permet d'adopter leur propre statut.

L'article 117 de la Constitution attribue de larges compétences aux régions italiennes. Elles sont compétentes pour leurs relations internationales et avec l'UE, le commerce extérieur, la protection et la sécurité du travail, l'éducation, la recherche scientifique, la protection de la santé, l'alimentation, le sport, la protection civile, l'aménagement du territoire, les grands réseaux de transport, l'énergie, l'environnement, l'agriculture, ...

B2- Les provinces

Sous la définition de provinces, le système juridique prévoit deux réalités différentes: elles sont des collectivités intermédiaires jouissant d'une autonomie locale et dont les conseils sont élus directement par le peuple, tout en assurant également des services déconcentrés de l'Etat.

Elles sont notamment compétentes en matière de réseau routier, de transports, de protection civile, d'environnement, de culture, de développement économique local et d'enseignement.

B3- Les communes

L'Italie compte 8103 communes. Elles disposent d'une compétence générale pour toutes les affaires d'intérêt local et peuvent exercer des compétences déléguées par l'Etat ou la région.

Leurs compétences recouvrent les services sociaux et parascolaires, l'enseignement primaire, la culture, l'urbanisme, les transports locaux, le logement, l'environnement et la gestion des déchets, le commerce et les services publics locaux.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Jusqu'en 1970, les 15 Régions à Statut ordinaire n'étant pas constituées, les consultations se faisaient uniquement auprès des 5 Régions à statut spécial existantes. Cette situation empêchait l'institution d'un organisme représentatif de toutes les Régions.

La constitution des régions à statut ordinaire a permis la mise en place progressive d'un modèle de collaboration formalisé. Ce processus a abouti (par décret du Président du Conseil du 12 octobre 1983 puis avec la loi n°400 du 23 août 1988) à l'institution d'un collège mixte auprès de la Présidence du Conseil des ministres nommé Conférence Permanente pour les Rapports entre l'Etat, les Régions et les Provinces Autonomes de Trento et Bolzano.

Sur le même modèle, la Conférence Etat-Villes et Autonomie Locale a été instituée par un décret du Président du Conseil du 2 juillet 1996, ainsi que la Conférence unifiée Etat-Régions, Villes et autonomies locales, par le décret législatif n°281 du 28 août 1997.

Au niveau du Parlement, la Loi constitutionnelle n°3 du 18 octobre 2001 prévoit que «...les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat de la République pourraient prévoir la participation de représentants des Régions, des Provinces autonomes et des Collectivités locales à la Commission parlementaire pour les questions régionales».

C2- Autres accords

La méthode de nomination des représentants italiens au Comité des Régions – définie par décret du Premier ministre du gouvernement national – repose sur un accord entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux: sont membres et suppléants les Présidents et les Conseillers des Régions et des Provinces, ainsi que les Maires et les Conseillers des communes.

14 membres et 8 suppléants sont nommés par la Conférence des Régions et des Provinces autonomes, 7 membres et 9 suppléants sont nommés par l'Association Nationale des Commune Italienne (ANCI). Enfin, 3 membres et 7 suppléants sont nommés par l'Union des Provinces Italiennes (UPI).

La Délégation italienne de coordinateur est nommée par les 3 associations mentionnées ci-dessus. Elle a pour mission d'assurer le soutien technique à la délégation nationale, aux associations nationales (dont la section italienne du CCRE, AICCRE et l'Union des communes de montagnes, UNCEM) et de coordonner les activités de la délégation avec celles de la Représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union Européenne.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations des collectivités territoriales se font uniquement par le biais des associations.

Du côté de l'Etat, les principaux partenaires sont les ministères, qui participent aux différentes conférences. Toutefois, le Parlement accueille les représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux au sein de la Commission parlementaire pour les questions régionales.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

La Conférence Permanente pour les rapports entre l'Etat, les Régions et les Provinces Autonomes de Trento et de Balzano

Cette Conférence Permanente agit pour favoriser la coopération entre l'activité de l'État et celle des Régions et des Provinces autonomes. Composée par les ministres du Gouvernement et par les figures homologues des gouvernements régionaux, elle est dotée de pouvoirs décisionnels sur toutes les matières d'intérêt régional, thématiques européennes comprises.

La Loi 400/1988 attribue à la Conférence des rôles d'information, de consultation et de coordination des orientations de politique générale qui concernent les compétences régionales, exceptées les orientations relatives à la politique étrangère, la défense, la sécurité nationale et la justice. La Conférence est obligatoirement consultée sur tout autre objet d'intérêt régional que le Président du Conseil des ministres considère opportun de soumettre à son examen ou sur demande de la Conférence des Présidents des Régions et des Provinces Autonomes.

Le décret législatif n°418 du 16 décembre 1989 a élargi les fonctions de la Conférence puis, à partir de 1991, le Parlement lui a confié les compétences de nature consultative, et en a fait l'organisme d'orientation de l'activité administrative régionale, lieu de collaboration entre les administrations de l'Etat et les administrations régionales. Le décret législatif n°281 du 28 août 1997 a développé la fonction consultative, en la rendant obligatoire pour tous les projets de loi touchant aux compétences régionales. Depuis, de nouvelles compétences ont été attribuées à la Conférence, elle participe notamment au processus normatif communautaire.

La Conférence Etat-Villes et Autonomies Locales

Cette Conférence est un organe collégial avec des fonctions consultatives et décisionnelles, siège institutionnel permanent de confrontation et d'orientation entre l'État et les collectivités locales. Elle est présidée par le Président du Conseil des ministres ou par le Ministre de l'intérieur. Elle regroupe aussi les Ministres de l'économie et des finances, le Ministre des infrastructures, le Ministre de la Santé, les Présidents de ANCI, UPI, l'Union Nationale des Villes, Municipalités et Autorités de Montagne (UNCHEM) et, sur désignation des associations, six Présidents de Province et quatorze Maires dont cinq Maires de villes d'aires métropolitaines.

L'article 8, alinéa 4 de la Loi n°131/2003 prévoit que les dispositions du Gouvernement promulguées pendant l'exercice du pouvoir substitutif, adoptées en absence de la communication préalable à la collectivité intéressée, sont communiquées à la Conférence qui peut en demander le réexamen. L'article 9 prévoit que la Conférence peut proposer au Gouvernement le recours à la Cour Constitutionnelle.

La Conférence Unifiée Etat-Régions, Villes et Autonomie Locale

Cette Conférence est compétente dans tous les cas où la Conférence État-Régions et la Conférence État-Villes et autonomies locales sont appelées à s'exprimer sur un même objet (art. 9 alinéa 2, décret législatif 281/1997).

La Conférence Unifiée permet aux Régions, aux Provinces, aux Municipalités et aux Communautés de montagne de participer aux choix du Gouvernement, d'approfondir les questions politiques et administratives les plus importantes pour le système de l'autonomie, d'examiner les dispositions inscrites à l'ordre du jour des séances. Elle permet l'échange d'informations à travers l'approbation de protocoles d'ententes entre les Administrations centrales et locales, et d'exprimer les orientations pour l'activité de l'Agence pour les Services Sanitaires Régionaux.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont consultées systématiquement sur les thèmes qui les concernent, comme prévu par la loi.

Les consultations auprès des associations de pouvoirs locaux et régionaux se tiennent avant que le Parlement examine la proposition de loi et/ou avant que le Gouvernement promulgue des actes législatifs concernant les matières relatives aux intérêts des collectivités régionales et/ou locales.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Les procédures d'exécution des obligations communautaires étaient à l'origine réglées par la loi n°86 du 9 mars 1989, ou «Loi la Pergola», modifiée plusieurs fois depuis. Actuellement, la Loi n° 11 du 4 février 2005 sur les «Normes générales sur la participation de l'Italie au processus normatif de l'Union européenne et sur les procédures d'exécution des obligations communautaires» est en vigueur. L'article 22 alinéa 2 prévoit que tous les actes et les projets d'intérêt des collectivités locales sont transmis, à travers la Conférence, aux associations représentatives. Sur tous projets et actes communautaires, les collectivités locales peuvent transmettre leurs observations au Gouvernement ou demander leur examen au sein de la Conférence. De plus, au moins une fois par an, est convoquée une session spéciale communautaire.

L'article 2 crée un Comité interministériel pour les affaires communautaires auquel peuvent participer le Président de la Conférence des Présidents de Régions et Provinces autonomes, les Présidents de Régions ou de Provinces

autonomes ainsi que les Présidents des associations représentatives des collectivités locales.

F. Evaluation des procédures de consultation

En absence d'une structure fédérale complète de l'État, l'existence des Conférences dans l'architecture de l'État est un point positif. Toutefois, étant donné le peu de temps écoulé depuis sa création, le système n'est certainement pas au maximum de son utilisation.

G. Perspectives

L'AICCRE, la section italienne du CCRE, soutient la construction d'un système authentiquement fédéral, qui prévoit dans le cadre régional la constitution d'un Conseil des autonomies locales qui ne soit pas de nature consultative, comme prévu à l'article 123 de la Constitution.

Au niveau national, le Sénat devrait être constitué par les représentants des pouvoirs locaux et régionaux, de manière analogue au Bundesrat allemand.

Lettonie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

L'existence des gouvernements locaux en Lettonie remonte au 13^{ème} siècle. Suite à la proclamation de la République de Lettonie en 1918, les gouvernements locaux se sont formés sur base de la législation impériale russe. Durant la période soviétique, toute autonomie des pouvoirs locaux a disparu, bien que les apparences de démocratie locale aient été conservées.

Les élections des gouvernements locaux et régionaux de décembre 1989 ont marqué le retour des libertés locales, des 56 lois sur les gouvernements des districts, des villes et communes rurales étant votées dès février 1990.

Un processus de décentralisation et la réorganisation du secteur local ont été initiés à partir de 1993, notamment avec la loi du 19 mai 1994 sur les collectivités locales qui a défini le cadre juridique des collectivités locales. D'autres lois sont depuis venues préciser le cadre financier et l'organisation des collectivités locales et régionales.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Bien que quelques articles de la Constitution lettonne fassent référence aux gouvernements locaux, le principe de l'autonomie locale n'y est pas

explicitement reconnu. Des négociations pour un amendement de la Constitution dans ce sens sont en cours.

Le cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux est défini par loi n°61 sur les collectivités locales du 24 mai 1994. Elle précise les compétences, fonctions, structures et finances générales des collectivités. Elle a ensuite été complétée notamment par les lois de 1995 et 1998 sur la péréquation financière, la loi de 2001 sur les délégations de services publics et la loi de 2002 sur les budgets locaux.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

26,5 % des dépenses publiques de la Lettonie sont à la charge des collectivités locales et régionales.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Lettonie est un État unitaire composé de collectivités locales (*pašvaldība*) et de districts (*rajons*). Il existe en plus 7 « villes de la République » (*republikas pilsētas*) qui bénéficient d'un statut spécial et cumulent les compétences des districts et des collectivités locales.

B1- Les districts

La Lettonie compte 26 districts. Ils assurent, via les conseils de district, les missions qui leur sont confiées par la loi et celles qui leur sont déléguées par les collectivités locales.

Ils sont compétents pour les transports publics, la formation continue des enseignants, la représentation des gouvernements locaux pour le fonds régional d'assurance santé et la protection civile.

B2- Les collectivités locales

La Lettonie compte 530 collectivités locales réparties en 444 communes rurales (*pagasts*), 53 villes, et 26 municipalités (*novads*). La loi sur les collectivités locales énumère précisément les compétences des collectivités locales, avec une répartition reposant sur le principe de subsidiarité.

Leurs compétences recouvrent l'état civil, les services fonciers, le maintien de l'ordre public, la distribution et l'assainissement de l'eau, la gestion des déchets, l'environnement, le développement économique, l'aménagement

du territoire, l'entretien des espaces publics, des routes, des éclairages et des cimetières, l'aide au logement social, la santé publique, les hôpitaux et l'enseignement périscolaire, primaire et secondaire.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

En Lettonie, il existe deux procédures de consultation auxquelles participent les associations de pouvoirs locaux et régionaux: d'une part les négociations annuelles, d'autre part l'harmonisation des nouvelles politiques et législations.

Les négociations annuelles sont définies par la Loi sur l'autonomie locale de 1994, la Loi sur la gestion budgétaire et financière de 1994 et la Loi sur les budgets des pouvoirs locaux de 1995. Une loi secondaire définit le calendrier des négociations et les fonctions des ministères: le règlement du Cabinet des Ministres n°585 du 6 juillet 2004 intitulé « Classement d'harmonisation des éléments concernant l'autonomie locale entre le Cabinet des ministres et les pouvoirs locaux ».

La seconde procédure est définie par le Règlement n°111 du Cabinet des ministres du 12 mars 2002 intitulé « Règles de classement du Cabinet des ministres ».

En dehors de ces deux types de procédures, il existe de nombreux organes de consultation (Conseil de développement régional, Conseil de coopération tripartite – employeurs, employés et pouvoirs publics –, Conseil pour la protection de l'environnement, Conseil de la réforme administrative territoriale) où siègent des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux. Ces conseils sont créés par la loi et leurs membres sont désignés sur ordonnance du Conseil des ministres.

C2- Autres accords

Selon une procédure informelle, la nomination des membres de la délégation lettone au CPLRE et au Comité des Régions se fait sur décision du Cabinet des Ministres. La proposition, qui provient du Ministère des Affaires Etrangères, intègre en annexe l'avis de l'Association des Pouvoirs Locaux et Régionaux de Lettonie (APLRL) sur cette nomination.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation sont menées à la fois auprès des associations de pouvoirs locaux et régionaux et auprès des collectivités à titre individuel.

Les ministères participent à toutes les étapes des consultations, à l'exception du protocole final annuel. La participation d'organismes gouvernementaux est coordonnée avec les ministères concernés. Le protocole final est préparé par le Ministère du développement régional et de l'autonomie locale en coopération avec le Ministère des finances.

L'association défend régulièrement les intérêts des pouvoirs locaux auprès des commissions Parlementaires et au sein des partis politiques.

Certaines demandes de l'association s'adressent directement au Chef de l'Etat pour qu'il renvoie une législation récente devant le parlement pour une seconde lecture. Dans ce cas, l'association participe à des consultations auprès du Bureau du Président.

L'APLRL est pleinement intégrée aux consultations depuis 1992. D'autres associations de pouvoirs locaux participent selon leurs intérêts, telles que l'Association des Grandes Villes, l'Association des Villes, l'Association des Communes Rurales, etc. Les membres de ces associations sont également membres de l'APLRL. Cette dernière est la seule association autorisée par la loi à exprimer des recommandations communes.

D'autre part, de plus en plus d'ONG et d'organisations professionnelles sont aussi consultées. Afin de renforcer sa position, l'APLRL s'attache à adopter avec ces organisations des positions communes.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas de structures propres à la consultation des pouvoirs locaux et régionaux en Lettonie. Conformément aux « Règles du cabinet des ministres », les discussions sur les principaux thèmes concernant les pouvoirs locaux se font lors de réunions du Comité du cabinet qui regroupe des ministres et des membres du bureau de APLRL. Ce comité se réunit selon les besoins du calendrier, mais en règle générale 1 fois par an.

D'autre part, les contacts et réunions informels sont très réguliers, presque hebdomadaires.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont systématiquement consultées sur les questions qui les concernent.

Ces réunions se tiennent selon les nécessités de l'agenda politique, mais elles sont obligatoires une fois par an, lors des discussions pour le protocole annuel de négociations.

Les consultations se tiennent tout au long du processus législatif, depuis la préparation du projet de loi au sein des groupes de travail ministériels, jusqu'à la fin, lors de la 3^{ème} lecture de la loi au Parlement.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas en Lettonie de tradition de consultation sur les questions européennes, comme sur les politiques nationales. L'APLRL s'attache à participer à toutes les étapes.

L'APLRL a un statut de partenaire dans la définition d'une position nationale. Les représentants de l'association participent ainsi aux réunions hebdomadaires des hauts fonctionnaires de l'Etat sur les questions communautaires. Si les gouvernements locaux ont des propositions concrètes, il leur est assez simple de les soumettre aux ministères pour en débattre. Il est également possible d'intervenir lors des réunions du Cabinet des ministres, lorsqu'une position nationale doit être adoptée.

L'association s'attache aussi à coordonner les positions de ses représentants au Comité des Régions avec les positions nationales.

Les représentants de l'association participent à l'élaboration des documents de programmation nationaux sur les fonds structurels européens et la politique agricole commune. L'association est aussi représentée au sein du bureau national de supervision.

A titre d'exemple, aux mois de février et mars 2006, 6 ministres ont participé aux 2 réunions du Conseil de l'association pour présenter les propositions des ministères sur la programmation européenne pour la période 2007-2013.

F. Evaluation des procédures de consultation

La régularité des consultations et la reconnaissance des pouvoirs locaux sont des points très positifs des procédures de consultation actuelles. L'ensemble

des acteurs politiques est informé de ces procédures et elles ont un impact réel sur le processus de décision.

En raison d'un manque d'expérience, il est souvent difficile d'estimer les fonds nécessaires aux transferts de compétences découlant des nouvelles législations.

G. Perspectives

La réforme territoriale administrative, débutée en 1996 et qui devrait aboutir en partie en 2009, devrait entraîner des fusions de communes et modifier le système des élections locales, et avoir un impact sur la structure de l'association. Ainsi, les procédures internes à l'association devraient être modifiées.

Le principal objectif concernant les procédures de consultation sera d'améliorer la représentation des intérêts des membres de l'APLRL. Les résultats des consultations dépendent davantage de la volonté politique que de la faiblesse des procédures.

Lituanie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le processus de décentralisation a débuté en 1990 avec les premières élections municipales et l'introduction du principe d'autonomie locale dans la Constitution. La loi sur les collectivités territoriales et leurs limites de 1994 a permis de réduire le nombre de collectivités de 585 à 56 et de ne conserver qu'un seul niveau, celui des communes. Suite à une réforme administrative en 2000, le nombre de municipalités est passé à 60.

Ce processus se poursuit actuellement, puisque de nouvelles réformes sont à l'étude, pour d'une part accroître le nombre de communes et leurs moyens financiers, et d'autre part mettre en place des structures de représentants élus à l'échelon régional.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 120 de la Constitution reconnaît le principe de l'autonomie des collectivités locales.

La Loi du 7 juillet 1994 sur les collectivités locales (amendées en 2000 et 2003), la Loi sur l'élection des conseils municipaux, ainsi que la Loi du 19 juillet 1994 sur les unités administratives territoriales de Lituanie et leurs limites (amendée en 1999) définissent le cadre de l'autonomie des communes lituaniennes.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les communes prennent en charge 25 % des dépenses publiques lituaniennes.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale de Lituanie comprend deux échelons, les comtés et les communes. Seules ces dernières jouissent du statut de collectivité territoriale.

B1- Les comtés et les Conseils de développement régional

Les 10 Comtés, échelon déconcentré de l'Etat, représentent le cadre privilégié de la mise en place et de l'application de la politique régionale du gouvernement central.

En 2000, la Loi sur le développement régional a institué une nouvelle politique régionale, et créé les Conseils de développement régional qui sont compétents sur les territoires des comtés. Le Conseil détermine les lignes directrices du développement, et consulte le gouvernement central sur les thèmes liés au développement régional. Il est composé des représentants des communes du comté et du gouverneur du Comté.

B2- Les communes

La Lituanie compte 60 communes. Elles ont 3 types de compétences: autonomes, déléguées et contractuelles.

Les compétences autonomes couvrent: le budget municipal, l'éducation (écoles maternelle, primaire, secondaire et l'enseignement technique), les équipements sociaux, l'emploi, la sécurité publique, le tourisme, le sport et le développement économique.

Les compétences déléguées par l'Etat couvrent: l'Etat civil, les services sociaux, la restauration des propriétés (biens fonciers et immobiliers), l'agriculture et le développement rural.

Les compétences contractuelles, ou assignées, concernent: la culture, la politique sociale, les soins de santé élémentaires, la protection de l'environnement, le logement, les routes locales, les transports publics, les services publics et la gestion des déchets, le développement local, la planification de l'espace, etc.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Le règlement sur le fonctionnement du gouvernement prévoit que la rédaction de tous les actes légaux qui concernent les activités ou les intérêts généraux des pouvoirs locaux doit se faire en concertation avec l'Association des Pouvoirs Locaux de Lituanie (ALAL). Si aucun accord n'a pu être trouvé, la position de ALAL doit apparaître lors de la soumission du projet de loi. Par conséquent, il a été décidé que les commissions du Parlement doivent demander une évaluation du projet de loi de ALAL, ainsi que ses propositions.

Par ailleurs, un accord entre le Gouvernement lituanien et ALAL prévoit qu'une commission bipartite négocie les points où aucun accord n'est sorti des procédures habituelles.

Les négociations des budgets municipaux constituent un autre instrument important dans les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. La décision du Gouvernement lituanien «Sur la confirmation du système de négociations sur les indicateurs qui définissent l'importance des budgets municipaux et leur équilibre» régule le processus de négociations entre ALAL et le Gouvernement sur les budgets municipaux pour 1 et 3 ans. Les négociations, préparées par le Ministère des finances, se déroulent en 2 étapes: dans un premier temps des experts du ministère et de l'association se réunissent, puis le Ministre des finances rencontre le président de ALAL. Un accord doit être signé à la fin de ce processus. Si les partenaires n'ont pas pu s'entendre, ALAL exprime son désaccord.

En outre, les pouvoirs locaux sont habilités à émettre des propositions sur les projets de lois qui concernent leurs compétences, à titre individuel ou via ALAL. Ils effectuent généralement cette démarche lors de réunions gouvernementales, de groupes de travail, ... Enfin, ALAL est consultée de manière informelle.

C2- Autres accords

La nomination des membres du Comité des Régions se fait par décision du Gouvernement après consultation de ALAL. Il est prévu que chaque Conseil de développement régional (composé d'élus de villes de la région) nomme 3 candidats. ALAL établit une sélection des candidats et la soumet au gouvernement.

La même procédure s'applique pour la délégation au CPLRE: 2 membres et leurs suppléants sont nommés par ALAL, et deux membres (et leurs suppléants) sont nommés par le Ministère de l'intérieur.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations portant sur l'intérêt général des pouvoirs locaux sont en général menées avec l'association. Le Gouvernement a également l'obligation de consulter les communes individuellement sur les thèmes qui les concernent.

Le Gouvernement, les ministères et les commissions parlementaires consultent l'association sur les thèmes qui concernent les pouvoirs locaux.

Les organes étatiques décentralisés participent également parfois aux consultations, en fonction des thèmes et de l'importance qu'ils revêtent pour eux.

D'autres partenaires peuvent participer aux consultations, comme des associations industrielles – par exemple l'association des fournisseurs d'eau – ou d'autres associations représentant des secteurs privés travaillant dans l'intérêt public.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

La Commission bipartite traite des questions qui constituent un enjeu important pour les pouvoirs locaux. Elle est composée du Ministre de l'Intérieur, du Vice-ministre des finances et du Chancelier du Gouvernement d'une part, et du Président et des vice-présidents de ALAL d'autre part. Elle se réunit 2 fois par an, la préparation de l'agenda tournant entre chaque partenaire. Les réunions de cette commission sont précédées par une rencontre du groupe de travail des spécialistes des 2 parties.

Les réunions informelles facilitent la compréhension mutuelle entre partenaires et leur permettent de mieux préparer leur position lors des négociations.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Bien qu'il n'y ait pas de procédure définissant des consultations régulières, ALAL est consultée sur tous les thèmes qui revêtent de l'importance pour les pouvoirs locaux.

La fréquence des consultations dépend de l'agenda politique.

Les consultations sont habituellement menées à chaque étape du processus de décision, dans le but de recueillir la position des pouvoirs locaux et de leur association.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure spécifique sur les questions européennes. Les consultations sont conduites de la même manière que sur les thèmes nationaux.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les procédures de consultation actuelles offrent de larges opportunités de représenter la position des pouvoirs locaux dans le processus décisionnel de l'Etat, des premiers débats à la proposition finale. Le cadre flexible et informel des consultations permet aux pouvoirs locaux et à ALAL de désigner des experts compétents pour les consultations dans chaque domaine.

Le principal obstacle à l'efficacité des consultations réside dans le large spectre des domaines couverts, qui crée une charge de travail importante pour les pouvoirs locaux et l'association.

G. Perspectives

Il n'y a pas de réformes actuellement envisagées qui va influencer sur les consultations. La procédure actuelle satisfait les 2 parties.

L'objectif principal des pouvoirs locaux et de l'association est de représenter leurs intérêts dans le processus décisionnel politique national et d'influencer autant que possible les décisions politiques au niveau national.

A map of Luxembourg is shown with a grey horizontal bar across the top. The word "Luxembourg" is written in a grey, sans-serif font on the left side of this bar. A small yellow star is located on the right side of the map, marking a specific location within the country's borders.

Luxembourg

A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La plupart des communes luxembourgeoises existent dans leurs limites territoriales actuelles depuis la Révolution française de 1789. Après l'indépendance du Luxembourg en 1839, la division territoriale fut ancrée dans la loi organique de 1843. L'organisation administrative des communes et leur cadre institutionnel n'ont guère changé depuis lors, même si la loi communale de 1988 introduit certaines modifications permettant aux communes de mieux assumer les nouvelles missions qui se sont développées au fil des années.

Il existe néanmoins aujourd'hui un consensus sur la scène politique nationale sur la nécessité de réformer les structures territoriales existantes afin de mieux outiller les communes pour répondre aux attentes des citoyens en matière de services publics de proximité. Une commission spéciale instituée en 2006 au sein de la Chambre des députés a ainsi été chargée d'élaborer des propositions pour une réforme administrative et territoriale du pays.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'autonomie communale est garantie par la constitution de 1868 qui stipule que «les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale,

possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres».

Cette disposition est complétée par la clause de compétence générale inscrite dans la loi communale de 1988 qui dispose que « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ».

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses des communes représentent quelque 15 % des dépenses publiques totales.

B. Présentation du paysage institutionnel

En raison de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, le pays ne connaît pas de niveau territorial intermédiaire, de sorte que la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale. Les 3 districts du Luxembourg sont des divisions territoriales et administratives.

Le Luxembourg compte 116 communes dont 12 ont la dénomination de villes. Elles disposent de compétences obligatoires, dont certaines sont déléguées par l'Etat, et de compétences facultatives. L'exercice de certaines compétences est partagé avec l'Etat.

Les compétences obligatoires concernent l'aménagement du territoire communal, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l'eau, la gestion de certains déchets, la voirie communale et la réglementation de la circulation, différentes missions en matière de protection de l'environnement, l'organisation de l'enseignement primaire et préscolaire, l'état civil, différentes missions d'assistance publique, les inhumations.

Parmi les missions facultatives des communes luxembourgeoises, l'on peut citer l'enseignement musical, les activités culturelles et sportives, les infrastructures pour la jeunesse ou les personnes âgées, la distribution de gaz et d'électricité, ainsi que la création de zones d'activités économiques.

A noter que les discussions en cours sur une réorganisation territoriale du pays devraient aussi déboucher sur une nouvelle définition des missions des communes.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Bien qu'il existe une panoplie de mécanismes de concertation censés garantir le dialogue entre les communes et le pouvoir central, un cadre général formel réglant la consultation du niveau local par le Gouvernement fait défaut au Luxembourg.

En l'absence d'un tel cadre, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a inscrit dans ses statuts qu'une de ses missions est « d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local. »

C2- Autres accords

Sur proposition du SYVICOL, le Gouvernement central nomme les délégations luxembourgeoises au Comité des régions et au CPLRE.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

La consultation des collectivités locales se fait, en principe, par l'intermédiaire du SYVICOL, association regroupant l'ensemble des communes luxembourgeoises et ayant pour objectif la défense de l'intérêt communal général. A noter que les délégués au sein des structures de consultation mentionnées ci-après (commissions, groupes de travail, conseils, comités...) peuvent aussi être des élus locaux ne détenant pas de mandat au sein des organes du SYVICOL – étant entendu que leur rôle n'est pas de représenter leur propre commune, mais l'intérêt communal en général. Nommés par le comité du SYVICOL, c'est à lui qu'ils sont appelés à faire rapport.

Lorsqu'elles l'estiment opportun, les commissions de travail de la Chambre des députés peuvent inviter des représentants du SYVICOL à exposer le point de vue des communes sur un sujet déterminé. Par ailleurs, les avis du SYVICOL sur des projets de loi ayant une incidence au niveau local sont soumis à la Chambre des députés et portés à la connaissance des parlementaires. Toutefois, le SYVICOL ne dispose pas d'un statut spécial dans le cadre de ces

procédures; ses prises de position sont traitées comme celles de tout autre groupe d'intérêt issu de la société civile.

Les communes ne sont souvent pas le seul interlocuteur du Gouvernement au sein des structures de concertation mis en place par les différents ministères de ressort, et sont plutôt considérées comme un groupe d'intérêt parmi d'autres (selon le sujet il peut s'agir de syndicats, de représentants de la société civile, de chambres professionnelles etc.).

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Le SYVICOL est régulièrement appelé à déléguer des représentants dans des organes de concertation permanents ou temporaires mis en place par le Gouvernement.

Dans bien des cas, il existe des structures formelles à caractère permanent, régies par des dispositions légales précises (Conseil supérieur de l'éducation nationale, Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, Communauté des transports, Comité d'accompagnement en matière d'établissements classés, ...). Leur mise en place étant largement tributaire de la volonté politique des ministres de ressort respectifs, l'implication du niveau local est plus systématique et plus étroite dans certains domaines que dans d'autres.

Parmi ces structures formelles, le Conseil supérieur des finances communales occupe sans doute une place à part. Créé en 2003 en réponse à une revendication de longue date du SYVICOL, il est, contrairement aux organes mentionnés ci-dessus, composé exclusivement de représentants de l'Etat et de communes.

A côté de ces structures permanentes, certains ministres peuvent convoquer sur une base ad hoc des groupes de travail ou commissions diverses afin de prendre en compte l'avis des communes sur des sujets d'actualité, notamment en amont des procédures législatives ou réglementaires.

En dehors de ces consultations par le biais de structures formelles, des entrevues ponctuelles avec le président ou le bureau du SYVICOL sont occasionnellement initiées par des membres du gouvernement sur des thèmes bien précis. En outre, les membres du Gouvernement répondent en règle générale favorablement aux demandes d'entrevue émanant du SYVICOL.

D3- Modalités de la procédure de consultation

La consultation du SYVICOL pour des questions ayant une incidence au niveau communal n'est pas systématique. Même si certains ministères ont le réflexe

de demander l'avis du SYVICOL au moment de l'élaboration d'un projet de loi qui a une incidence au niveau local, le SYVICOL se voit néanmoins dans bien des cas obligé de s'autosaisir pour faire entendre la voix des communes.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure de consultation spécifique des collectivités locales ou de leur association en matière de politique et de législation européenne.

F. Evaluation des procédures de consultation

D'une manière générale, la consultation du niveau communal par les autorités étatiques s'est intensifiée au cours des dernières années.

Ceci est toutefois moins le résultat d'une politique volontariste du Gouvernement dans son ensemble, que de gestes isolés de certains ministres convaincus de l'importance d'un dialogue avec les communes intensif.

Le fait que les communes ne sont souvent qu'un partenaire parmi d'autres dans les organes de concertation mis en place par le Gouvernement, relativise également leur influence.

Par ailleurs, comme la consultation n'est pas systématique, et ne s'inscrit pas dans un cadre structuré et cohérent, le SYVICOL éprouve des difficultés à mettre en place des structures internes adaptées pour encadrer ses représentants, assurer le suivi des travaux et optimiser ses actions de défense de l'intérêt communal. Il s'ensuit que l'impact réel du niveau communal sur le processus décisionnel reste diffus et difficile à mesurer.

G. Perspectives

Initié par la Chambre des députés, un large débat est actuellement mené au Luxembourg sur une réorganisation territoriale du pays. Le SYVICOL, qui est un des partenaires privilégiés de la Chambre des députés dans ces discussions, a dès le départ insisté sur le fait que sa revendication de rendre obligatoire la consultation du SYVICOL dans le processus législatif et réglementaire devrait aussi être discutée dans ce contexte. Et de rappeler la « Recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg » adoptée en 2005 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui stipule : « S'agissant de la consultation des collectivités locales, le Congrès (...) recommande (...) la

création d'une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de leur association la plus représentative pour tout sujet les intéressant directement.»

Au-delà de l'inclusion formelle du SYVICOL dans le processus législatif et réglementaire, une révision des mécanismes de consultation dans tous les domaines de compétences partagés entre l'Etat et les communes, y compris dans le cadre des politiques européennes, devrait être envisagée. Des structures plus harmonisées et plus cohérentes, susceptibles de favoriser un dialogue continu entre le niveau local et le pouvoir central seraient certainement de nature à améliorer la prise en compte des intérêts communaux par les autorités étatiques.

Ex-RY de Macédoine



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Malgré une histoire mouvementée depuis l'accession à l'indépendance de l'ex-République yougoslave de Macédoine en 1991, les pouvoirs locaux disposent d'une autonomie relative. Les héritages de la période antérieure, et notamment l'existence d'une association de gouvernements locaux depuis 1972, ont permis d'aboutir en 1996 à une loi sur l'autonomie locale.

Dans ce cadre, les communes ont hérité d'un large éventail de compétences. Toutefois, l'exercice de ces compétences demeure problématique, les mécanismes de décisions étant tels que les communes sont dans les faits fortement dépendantes du pouvoir central. Le fonctionnement des finances locales correspond à ce principe, les communes ne disposant en réalité d'aucune autonomie financière.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Les articles 114 et 115 de la Constitution de l'ex-République yougoslave de Macédoine adoptée en 1991 garantissent le droit des citoyens à l'autonomie locale.

La loi sur la division territoriale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» du Journal officiel 49/1996 définit le statut et les compétences des collectivités.

La loi sur la ville de Skopje, du Journal officiel 49/1996 attribue à la capitale un statut particulier.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'ex-République yougoslave de Macédoine a un système de gouvernement local à niveau unique. Elle compte 123 communes et la ville de Skopje, qui se compose de sept communes avec lesquelles elle partage ses fonctions. La ville de Skopje n'est pas investie d'une autorité supérieure à celle des communes.

Les ministères et autres organes centraux dotés d'une autorité au niveau national exercent leur action à travers divers organes territoriaux qui leur sont subordonnés. Il existe des organes administratifs situés sur le territoire de chaque commune, par exemple ceux qui sont subordonnés au Ministère de l'éducation et de la culture physique, au Ministère de la santé, au Ministère du travail et de la politique sociale et au Ministère de la culture.

Les compétences des communes macédoniennes concernent l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique et social, les services communaux d'eau et de maintenance, la culture, le sport, la protection sociale, la santé et l'éducation élémentaire et secondaire.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

L'unique règlement en matière de procédure de consultation est défini par la Loi sur les gouvernements locaux. Précisément, l'article 81 de cette loi affirme que l'association des gouvernements locaux est obligée et légalement compétente pour mener certaines actions dans le respect de la protection des intérêts et des valeurs des gouvernements locaux de l'ex-République yougoslave de Macédoine.

L'article 81 de la Loi sur les gouvernements locaux stipule que l'Association des Municipalités (ZELS) est compétente pour :

- Coopérer avec le gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine sur les questions qui concernent les municipalités de l'ex-République yougoslave de Macédoine.
- Initier l'adoption de lois en lien avec la promotion de l'autonomie locale.
- Fournir des estimations pour la proposition du budget de l'ex-République yougoslave de Macédoine dans les domaines concernant les transferts de fonds vers les municipalités nécessaires à la réalisation de leurs compétences déterminées par la loi.

La Loi sur les gouvernements locaux accorde une reconnaissance générale des droits et obligations de ZELS. De plus, si cette loi a le statut de «lex generalis», la réglementation des autorités des gouvernements locaux est définie par des «lex specialis», un groupe spécifique de lois régulant chaque domaine de compétences des autorités municipales (lois sur la santé, les marchés publics, l'aménagement urbain, le financement des gouvernements locaux, les taxes ajoutées, l'éducation élémentaire, la protection sociale, etc) soit environ 42 lois. Dans plusieurs dispositions des lois, des organes spéciaux de supervision du processus de mise en œuvre ont été créés, et le processus de nomination des représentants et la construction d'une opinion commune à toutes les municipalités se font à travers la ZELS.

De plus, un Mémoire de coopération entre le Gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine et ZELS a été signé et mis en application. En tant qu'institution municipale, ZELS est obligatoirement consultée avant l'entrée en vigueur des législations qui concernent le système des gouvernements locaux. Le gouvernement central doit suivre la déclaration de volonté et réguler le domaine dans les meilleurs intérêts possibles pour les gouvernements locaux, et par-là aider indirectement les municipalités à servir les citoyens sous le principe de bonne gouvernance.

En outre, les représentants de ZELS sont régulièrement invités à participer aux commissions parlementaires et à d'autres groupes de travail gouvernementaux à différents niveaux (ministères, administrations, etc).

C2- Autres accords

Tel que défini par la loi, la procédure de nomination de la délégation nationale au CPLRE intègre la ZELS. L'association émet une proposition de nomination au Ministère des gouvernements locaux et au Ministère des affaires étrangères, lesquels peuvent l'accepter ou la retourner à la ZELS. Une fois adoptée, en

accord avec l'association, le Ministère des affaires étrangères informe le Conseil de l'Europe de la liste des membres de la délégation.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation :

Bien qu'il n'y ait pas d'accord formel sur ce point, l'association est habituellement consultée pour nommer les représentants municipaux amenés à participer aux consultations. Il arrive fréquemment que les institutions du gouvernement central s'adressent directement aux pouvoirs locaux pour recueillir leur opinion, mais l'association est alors informée des thèmes de la consultation par les municipalités membres.

Le Gouvernement central, les membres du Parlement, un groupe parlementaire ou un groupe de citoyens peuvent émettre une proposition de loi. L'association endosse habituellement le rôle de lobbyiste lors de la rédaction d'une législation, en fournissant un travail de clarification et d'analyse pour soutenir ses propositions.

Il est très fréquent que des experts locaux et étrangers et des cabinets de consultants participent au processus. Un haut niveau de coopération avec les ONG du pays constitue également un avantage. L'échange d'opinion, la présentation commune des idées au public, les projets communs, etc., renforcent l'expression des opinions.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Les représentants de la ZELS, selon une décision adoptée par les organes exécutifs de l'association, sont nommés dans tous les organes de travail possibles en lien avec les gouvernements locaux. Les membres de ces comités sont nommés par la ZELS.

Il existe un haut niveau de consultations régulières avec différents partenaires (institutions, ONG, organisations internationales, diplomates étrangers, etc.) qui crée un environnement favorable à l'élaboration de consensus, notamment sur les réformes législatives en lien avec l'UE.

D3- Modalités de la procédure de consultation

L'association est systématiquement consultée sur les questions qui concernent les gouvernements locaux. Les modalités de consultation sont mentionnées ci-dessus, à l'exception du fait que l'une des dispositions du Mémoire

établit l'obligation d'organiser une réunion entre le bureau exécutif de la ZELS et le Premier Ministre et les membres de son cabinet. Selon une pratique courante non écrite, ces rencontres ont lieu au moins deux fois par an. ZELS profite de ces réunions pour annoncer ses propres revendications. La large couverture médiatique lors de ce processus impose une certaine pression au gouvernement dans la recherche d'un accord.

De plus, de très nombreuses réunions de consultation se tiennent dans les autres groupes de travail des commissions parlementaires et ministérielles.

La consultation se tient dès la phase d'élaboration du projet de loi, ou avant que des mesures soient prises pour sa mise en œuvre.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Le gouvernement d'ex-République yougoslave de Macédoine collabore étroitement avec la ZELS dans le domaine de l'intégration européenne, favorisant ainsi la mise en œuvre de la législation communautaire, principalement pour les directives européennes ayant des conséquences sur les gouvernements locaux. Avec l'accès au statut de candidat à l'adhésion européenne, ces questions se sont multipliées.

La ZELS sollicite une coopération avec le gouvernement central sur les questions d'intégration européenne, et ce afin d'assurer la représentation des intérêts des gouvernements locaux dans le contexte communautaire. Les procédures de consultation sont dans ce domaine identiques à celles décrites précédemment.

F. Evaluation des procédures de consultation

De manière générale, les procédures de consultation sont bien organisées. Toutefois, depuis que le processus de décentralisation est entré dans sa phase de mise en œuvre, les procédures sont parfois mal adaptées. Ce contexte nécessite des décisions rapides et effectives difficiles à établir dans le cadre de la consultation.

Cependant, on constate depuis peu une amélioration sur ces questions de mise en œuvre. Face à des revendications fortes de l'association, certaines mesures peuvent être retardées afin de permettre de trouver un consensus préalable.

G. Perspectives

Le système de consultations permanentes est très récent, et il est pour l'instant très difficile d'analyser son impact réel.

L'objectif principal est aujourd'hui d'améliorer l'efficacité des procédures de consultation. Plus la procédure est efficace, plus les objectifs des pouvoirs locaux ont de chances d'être atteints. Les freins politiques sont dus au fait que les principes démocratiques mis en œuvre lors des consultations sont perçus par le parti au pouvoir comme une perte d'efficacité pour la politique gouvernementale, alors qu'ils sont largement invoqués par les partis d'opposition.



Malte

A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le processus de décentralisation à Malte est récent; il a débuté avec l'adoption en 1993 de la loi sur les collectivités locales et la création de 68 conseils locaux. Ce texte s'inspire largement de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par Malte en 1993.

En 1999, une loi a transféré quelques nouvelles compétences aux communes et leur a fourni la possibilité de créer des entités infra communales. Depuis 2001, le principe de la division de Malte en collectivités locales dont les organes délibérants sont élus au suffrage universel est intégré à la Constitution. Malgré ces avancées, l'autonomie des pouvoirs locaux maltais demeure limitée.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Loi XIII du 24 avril 2001 ajoute le Chapitre XA à la Constitution, lequel mentionne le principe de la division du pays en collectivités locales élues. L'article 115 A entérine le système de Conseils locaux.

La loi n°XV du 30 juin 1993 institue les conseils locaux et réglemente leur fonctionnement. Elle a également créé le Département des Conseils locaux qui sert de bureau de coordination des Conseils locaux et du Ministère

responsable du gouvernement local. Il est chargé de jouer un rôle de soutien, de coordination et de contrôle.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

La part des dépenses publiques à la charge des collectivités est très faible, autour de 1,4 %.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'administration territoriale repose sur un niveau d'administration décentralisée, les conseils locaux, qui sont regroupées en trois régions administratives.

B1- Les régions

Les trois régions sont des entités territoriales purement administratives qui regroupent 14, 25 et 29 conseils locaux.

B2- Les conseils locaux

Malte regroupe 68 Conseils locaux, dont les compétences sont limitées à la gestion des affaires communales courantes.

Leurs compétences concernent l'entretien des zones publiques (jardins, centres sportifs, culturels et de loisirs, routes locales), la gestion des services éducatifs et de centres de santé et de réhabilitation, le maintien de l'ordre public, l'administration des autorisations et permis commerciaux, les bibliothèques locales et régionales et l'éclairage public.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Les procédures de consultation sont définies par la Loi sur les conseils locaux et sa réglementation.

Les pouvoirs locaux sont également consultés par des échanges de correspondance.

C2- Autres accords

La Loi sur les conseils locaux précise la procédure de nomination de la délégation maltaise au CPLRE. Le Cabinet des ministres nomme les représentants maltais au Comité des régions.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations sont menées à la fois par le biais des associations de pouvoirs locaux et auprès des collectivités individuellement.

Les institutions de l'Etat jouent le rôle de promoteurs ou de facilitateurs lors des consultations. Le Département des pouvoirs locaux, mais aussi les autres autorités nationales concernées, participent.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Les consultations se déroulent au sein d'un comité qui se réunit mensuellement. D'autre part, les contacts et réunions informelles jouent un rôle important dans le processus.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les pouvoirs locaux sont presque toujours consultés sur les questions qui les concernent, par le biais de rencontres mensuelles.

La consultation se déroule à l'étape de la proposition.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure spécifique sur la législation et les politiques européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les consultations permettent très souvent de parvenir à un consensus.

G. Perspectives

Les objectifs de l'Association des Conseils Locaux de Malte sont de porter à la connaissance du pouvoir central certains aspects qu'il néglige, et d'augmenter les financements.

Monténégro



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro, reconnue comme un État avec deux républiques constitutives sur le plan international en 2003, constituait une «confédération» très relâchée, sans budget commun, où chaque République possédait son propre système de collectivités territoriales. La récente accession à l'indépendance du Monténégro, obtenue suite au référendum du 21 mai 2006, achève la partition avec la Serbie.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'organisation territoriale de la république de Monténégro repose sur la Constitution du 12 octobre 1992, dont l'article 66 garantit l'autonomie locale.

Les pouvoirs locaux de la République du Monténégro sont régis par la Loi sur l'autonomie locale de 1996.

B. Présentation du paysage institutionnel

Les 21 communes monténégrines constituent l'unique échelon de collectivité du pays. Les organes étatiques compétents possèdent un large pouvoir de contrôle sur les organes municipaux.

Les compétences des collectivités locales monténégrines concernent essentiellement les services publics locaux et notamment la culture, la gestion de l'eau et l'assainissement et les programmes locaux de développement.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

La Loi sur les gouvernements locaux rend obligatoire la consultation des pouvoirs locaux pour les questions qui les concernent. Ses articles 13 et 14 stipulent: « Lorsque qu'un projet de loi et toute autre disposition qui définit le statut, les droits et les obligations des gouvernements locaux, [...] l'expression des points de vue des communes doit être garantie ». Encore, « Une commune doit bénéficier du droit d'exposer sa propre position et engager des initiatives face aux organes gouvernementaux compétents sur les problèmes qui ne sont pas de sa compétence mais qui peuvent représenter un intérêt pour les gouvernements locaux. »

En outre, les pouvoirs locaux peuvent réagir à une législation violant leurs droits. Selon l'article 114 de la Loi sur les gouvernements locaux: « Lorsqu'une loi adoptée viole les droits des gouvernements locaux, l'association peut soumettre une requête au Président de la République pour qu'il ne valide pas cette loi. »

L'article 97 de la Loi sur l'Administration d'Etat prévoit que « dans l'élaboration des lois qui régulent les droits, les obligations et les intérêts légaux des citoyens, un ministre doit publier le projet de loi dans les médias et inviter les acteurs concernés à présenter leurs commentaires, propositions et suggestions. »

En 2005, le Gouvernement du Monténégro a adopté un « Programme de travail pour de meilleurs pouvoirs locaux au Monténégro », préparé conjointement par le Ministre de la justice et l'Union des Municipalités du Monténégro (UoM), avec l'appui du Conseil de l'Europe. Ce programme vise principalement à promouvoir la démocratisation, la décentralisation et la dépolitisation des

pouvoirs locaux. La mise en œuvre de ce programme revient à l'UoM et au Ministère de la justice.

Outre ce cadre légal, l'UoM est représenté au sein de comités inter-gouvernementaux, tels que le Comité pour les finances des gouvernements locaux, le Comité de coordination pour la réforme des gouvernements locaux, le Comité pour la péréquation financière. L'association participe également aux groupes de travail sur l'élaboration des lois et règlements. Enfin, l'UoM organise avec les ministères compétents des séminaires, ateliers et réunions thématiques.

C2- Autres accords

Les représentants du Monténégro à la Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE sont nommés par l'UoM, ceux de la Chambre des régions par les ministères de la justice et des affaires étrangères.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation sont menées conjointement par l'UoM et les pouvoirs locaux. L'UoM est de plus en plus consultée par les institutions étatiques. Par exemple, l'association est intégrée à l'élaboration des plans d'action nationaux, stratégies nationales, lois et règlements.

En vertu de la Loi sur les gouvernements locaux, les pouvoirs locaux doivent :

- Fournir des propositions aux institutions étatiques pour régler les relations importantes pour les pouvoirs locaux et mettre en place des mesures pour résoudre les problèmes rencontrés dans le cadre juridique des gouvernements locaux.
- Proposer des suggestions pour développer les activités de l'Etat pour le développement des pouvoirs locaux.
- Recueillir le point de vue des institutions étatiques sur la mise en œuvre des lois ayant un impact direct sur les activités et les structures des pouvoirs locaux.
- Participer à l'élaboration des lois particulièrement importantes pour les pouvoirs locaux.

Les organes gouvernementaux doivent :

- Informer les pouvoirs locaux des mesures prises ou qui doivent être prises.
- Proposer une aide technique aux pouvoirs locaux pour la prise en charge de leurs activités.
- Demander des rapports, données et informations sur les activités où s'exercent les droits et les obligations des pouvoirs locaux, et sur les autres domaines ayant un impact sur eux.

Le Conseil pour le développement et la protection des gouvernements locaux peut soumettre des propositions visant à améliorer le niveau de qualité des services publics, garantir les droits et les obligations des communes définis par la Constitution et la loi, et assurer la protection des libertés et des droits de la population locale face aux organes gouvernementaux, aux organes des gouvernements locaux et aux services publics. Ces organes et services doivent exposer leur position dans la proposition du Conseil dans les 60 jours qui suivent la proposition de loi.

Il n'existe pas de procédure strictement définie entre le Parlement et la UoM. Cependant, l'association a proposé des amendements à certains projets de loi, qui ont été pris en compte.

Les organisations internationales qui prennent en charge les programmes liés aux gouvernements locaux et aux ONG participent aussi aux consultations.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Des organes de consultation intergouvernementaux (comités et conseils) ont été créés entre l'Etat et les gouvernements locaux et leur association :

- Le Comité de coordination pour les financements des gouvernements locaux : ce comité a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Loi sur les financements des gouvernements locaux, et de fournir une aide aux communes dans ce domaine.
- Le Comité de coordination pour la réforme des gouvernements locaux : ce comité suit le processus de décentralisation et les autres réformes concernant les pouvoirs locaux.
- Le Conseil pour le développement durable de la République de Monténégro : des représentants d'UoM participent à ces travaux.

En outre les contacts informels sont importants. Cependant ils devraient être plus fréquents.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les consultations, si elles existent, ne sont pas assez fréquentes. Ni les pouvoirs locaux ni leurs associations ne sont consultés systématiquement sur les questions qui les concernent.

Les consultations sont menées lors de la phase de préparation des lois via la participation des représentants de l'association dans les groupes de travail. Ensuite des consultations sont menées sous la forme de recommandations et propositions lorsque les projets de loi sont établis. Toutefois, ces avis n'influencent pas de manière conséquente les projets de loi.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédures spécifiques sur les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

L'association est depuis peu de plus en plus intégrée aux procédures de consultation. Elle peut ainsi exprimer les positions, opinions et propositions des pouvoirs locaux du Monténégro.

Toutefois, plusieurs points doivent être améliorés :

- Les procédures de consultation devraient être clairement définies, particulièrement sur le rôle de l'association.
- Les propositions des pouvoirs locaux et de l'UoM devraient être davantage prises en compte dans les textes finaux.
- Les organes gouvernementaux devraient apporter des explications lorsqu'ils ne retiennent pas les recommandations émises par les pouvoirs locaux et leur association.
- Les consultations devraient être plus fréquentes et plus globales.

G. Perspectives

L'UoM est actuellement en cours de négociation pour la signature d'un accord de coopération entre le Gouvernement et l'UoM qui définit plus précisément les mécanismes de coopération.

L'objectif principal de UoM est de parvenir à faire entendre la position des pouvoirs locaux dans la réforme actuelle sur l'administration publique, surtout dans les domaines de la décentralisation, la dépolitisation, la démocratisation et les financements des pouvoirs locaux. L'association souhaite également améliorer ses capacités d'action et celles des pouvoirs locaux.

Norvège



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

En politique norvégienne, le concept d'autonomie locale a une longue tradition. Sur un plan formel, le régime local qui existe aujourd'hui remonte aux lois de 1837 sur les conseils de gestion locaux, législation qui fut profondément remaniée en 1993.

Les communes jouissent d'une totale liberté de décision et d'exécution dans tous les domaines, à l'exception de ceux dont elles sont expressément exclues par une loi ou un règlement. En tant que concept et principe politique, la notion d'autonomie locale est donc fortement ancrée dans la vie publique norvégienne.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

La Constitution norvégienne, qui date de 1814, ne contient aucune disposition relative à l'administration locale.

Une nouvelle loi sur les pouvoirs locaux, datée du 25 septembre 1992, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Elle définit les principaux aspects de l'organisation des communes et des comtés. Elle régleme la planification et l'information, l'organisation politique et administrative, les procédures, le

statut des élus locaux, le financement de l'administration locale, et l'action du gouvernement au niveau local.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Norvège est dotée d'un système d'administration locale à deux niveaux, les comtés (*Fylkeskommune*) et les communes (*Kommune*). La capitale Oslo dispose du double statut de comté et de commune.

B1- Les comtés

La Norvège compte 19 Comtés. Au cours des quinze dernières années les comtés ont perdu certaines missions au profit des communes.

Les Comtés sont compétents dans les domaines de l'éducation secondaire, du développement régional, des transports, de l'environnement et de la politique commerciale et industrielle régionale.

B2- Les communes

Les 431 communes norvégiennes assurent des compétences en matière d'éducation maternelle et primaire, de santé, de services sociaux, de culture et loisirs, de communications et de développement commercial et industriel.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

En Norvège, il existe une procédure de consultation strictement définie entre le gouvernement central et l'Association Norvégienne des Pouvoirs Locaux et Régionaux (KS).

La procédure n'est pas définie par la loi, mais elle est basée sur un accord politique passé entre le gouvernement, représenté par le Ministère pour le développement des gouvernements locaux et régionaux, et la KS. Cette procédure a évolué avec le temps, mais elle n'est pas un accord juridiquement contraignant. Aucun document signé n'encadre cette procédure. Il n'y a pas de limite de temps dans cette procédure. Le gouvernement et la KS peuvent tous deux annuler l'accord par une décision unilatérale. Sinon, il demeure valable tant que les deux parties le considèrent pertinent.

La KS est régulièrement consultée par les ministres compétents en dehors du cadre formel de consultation. C'est particulièrement vrai pour les domaines qui concernent les affaires locales et régionales, lorsque l'opinion de la KS semble essentielle.

C2- Autres accords

La KS coopère également avec le gouvernement sur la mise en œuvre de différents processus de réformes qui concernent les gouvernements locaux. Dans une large mesure, cela concerne la recherche et les projets de restructuration (par exemple sur la réorganisation des services publics et la réorganisation des structures et compétences des municipalités). Ces accords ne sont pas juridiquement contraignants.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation sont menées exclusivement à travers le travail de la KS, les gouvernements locaux et régionaux ne sont pas intégrés à titre individuel.

Concernant les institutions étatiques, les procédures de consultation intègrent uniquement les ministères; les organes parlementaires et les organes décentralisés ne sont pas représentés.

Il n'y a pas d'autres parties prenantes aux procédures de consultation.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas d'organe de consultation formel entre l'Etat et la KS. Néanmoins, il existe une structure formelle consistant en des rencontres régulières des niveaux administratifs de la KS et des ministères concernés. L'objectif premier de ces réunions est de préparer les consultations politiques. Ces réunions administratives servent également à remplir les procès verbaux des consultations, en accord avec les deux parties.

Les contacts informels au niveau administratif entre la KS et les ministères compétents sont nécessaires et très importants dans les différentes étapes de la procédure de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les gouvernements locaux et régionaux sont systématiquement consultés sur les questions qui concernent directement leurs compétences, à la fois sur des bases formelles et ad hoc.

Il y a 4 consultations politiques par an. 3 des 4 réunions se tiennent en amont des trois conférences gouvernementales internes sur le budget. La quatrième se tient après que la proposition de budget du gouvernement a été présentée publiquement, en octobre.

E. Législation et politique de l'Union européenne

La Norvège, bien que n'étant pas membre de l'UE, participe au marché commun à travers l'Espace Economique Européen. Dans ce cadre, la législation norvégienne est directement affectée par la législation et les politiques communautaires. A un niveau politique, il existe une plateforme nommée «*Europapolistik forum*», dirigée par le Département des affaires étrangères et le Département pour le développement des pouvoirs locaux et régionaux. Cette plateforme intègre des représentants des niveaux national, local et régional et se réunit deux fois par an autour des sujets de législation et de politique communautaires.

Plusieurs ministères ont établi des groupes avec la KS au niveau administratif, dans le but d'échanger des informations sur les questions européennes. D'autre part, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent être consultés sur la politique européenne de la Norvège à travers le système de consultation.

F. Evaluation des procédures de consultation

La procédure de consultation telle qu'elle existe actuellement permet l'élaboration d'accords communs sur la situation économique des pouvoirs locaux et régionaux. D'autre part, elle offre la possibilité de parvenir à un équilibre financier sain entre les services à la charge des pouvoirs locaux et les ressources disponibles.

Toutefois, la KS souhaite développer un système de consultation qui soit davantage contraignant pour les deux parties.

G. Perspectives

La KS et le gouvernement central se sont accordés sur le principe d'un système de consultation plus contraignant. Des négociations prochaines devront permettre de définir la manière de concrétiser ce principe dans les faits.

Les deux parties ont établi un accord de principe pour fonder le système de consultation principalement sur les accords sectoriels spécifiques entre l'Etat et la KS. Certains accords de ce type ont déjà été conclus entre la KS et les ministères concernés. Ils sont normalement limités à des réformes importantes dans différents secteurs qui concernent les pouvoirs locaux et régionaux. En règle générale, de tels accords doivent être limités dans le temps. La nouvelle procédure pour l'estimation des coûts liés aux réformes va elle aussi être étudiée et mise en œuvre, probablement en 2007.

La KS a récemment proposé au gouvernement central un plan spécifique sur les moyens nécessaires au rétablissement de la balance économique dans les pouvoirs locaux et régionaux dans les prochaines années. La KS souhaite que ce plan soit le produit d'un accord entre elle et l'Etat. D'autre part, la KS souhaite que des évaluations régulières des résultats du système d'évaluation soient menées.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historique

Les Pays-Bas constituent un "Etat décentralisé unitaire", ce qui signifie que les pouvoirs et les compétences des municipalités et des provinces dérivent du niveau national et que, dans le même temps, le respect de l'autonomie locale et régionale et la garantie de leurs compétences propres sont profondément ancrés dans le cadre légal et politique de la société néerlandaise.

Jusqu'à la fin du 18^{ème} siècle, les Pays-Bas étaient une confédération de provinces plus ou moins autonomes. Avec l'occupation par l'Empire français, une grande partie du système administratif a été calqué sur le système français. Cependant, avec l'adoption de la Constitution de 1848, le principe et la pratique de décentralisation ainsi que la reconnaissance des compétences propres des municipalités et des provinces sont devenus une caractéristique importante du système.

En outre, la culture politique néerlandaise est marquée par la recherche continue de consensus par consultation. Cette caractéristique s'applique autant aux institutions nationales qu'aux relations entre le gouvernement central, les provinces et les municipalités.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Les articles 123 à 133 de la Constitution des Pays-Bas définissent l'organisation et la compétence générale des collectivités locales.

La loi cadre de 1994 sur les provinces et les communes définit le fonctionnement des collectivités territoriales hollandaises.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les pouvoirs locaux et régionaux prennent en charge 35% des dépenses publiques des Pays-Bas.

B. Présentation du paysage institutionnel

Les Pays-Bas comptent 2 sphères de pouvoirs locaux : les provinces et les communes. Leurs compétences sont doubles : une compétence générale dans toutes les affaires locales et régionales qui ne sont pas du ressort de la législation nationale, et des compétences spécifiques, définies par des lois nationales spécifiques (et aussi, pour les communes, par des règlements régionaux spécifiques). Ces principes de « cogestion » impliquent que les provinces et les communes doivent appliquer et mettre en œuvre des politiques et des mesures légales prises au niveau de l'Etat, et que les communes doivent contribuer à la mise en œuvre des politiques et décisions décidées par les provinces.

B1- Les provinces

L'échelon régional est constitué de 12 Provinces, qui sont le principal organe pour la co-administration des lois nationales. De manière générale, les provinces sont en charge de la direction et la mise en œuvre des différentes politiques qui vont au-delà des compétences des communes : l'environnement, la gestion de l'eau, la planification urbaine à l'échelle régionale, les transports et le trafic routier, la politique économique, les aides sociales et la culture. Les gouverneurs de province (« Commissaires de la Reine ») sont garants du respect de la Loi et de l'ordre, et doivent gérer les situations de crise.

D'autre part, elles assurent le maintien de l'ordre public, la voirie, les espaces verts et l'énergie. Dans les domaines du logement, des services sociaux, du sport et des loisirs et de la culture les provinces partagent leurs compétences avec les communes.

B2- Les communes

Les 456 communes hollandaises ont des compétences importantes en matière d'aide sociale, d'équipements publics, de santé et d'hygiène, de foncier et d'urbanisme, d'enseignement primaire (et en partie secondaire et technique), de culture, de police, de fourniture du gaz, d'eau potable et d'assainissement, de gestion des déchets, de transports, de culture, de sports et loisirs.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Depuis plusieurs années, l'Association des Provinces des Pays-Bas (IPO) et l'Association des Municipalités Néerlandaises (VNG) militent pour la création d'un cadre légal pour les consultations des pouvoirs locaux par l'Etat. Ce cadre légal a été introduit dans les lois actuelles sur les municipalités et sur les provinces (révisées en 1992). Des articles presque similaires dans les deux lois donnent l'obligation au gouvernement national de consulter les municipalités et/ou les provinces (« ou un organe qui peut être considéré comme représentatif des provinces/municipalités concernées ») dans tous les domaines et projet de législation qui les concernent. Cette obligation a récemment été confirmée par le Code des relations inter administratives (« Code voor interbestuurlijke betrekkingen ») adopté formellement par le gouvernement, VNG et IPO à la fin 2004.

Articles concernés dans la loi sur les provinces (extraits) :

- Article 110 : « L'Etat doit informer, sur demande, les autorités provinciales de son opinion et de ses intentions sur les questions touchant aux intérêts des provinces. »
- Article 111 : « L'Etat consulte, sur demande, les autorités provinciales sur les questions touchant aux intérêts des provinces. »
- Article 112 : « L'Etat demande aux autorités provinciales concernées, ou à un organe qui peut être considéré comme leur représentant, si nécessaire dans un laps de temps déterminé, de se prononcer sur les projets de législation qui :
 - a) impose aux autorités provinciales la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation.

b) modifie de manière significative les tâches et compétences des autorités provinciales. »

- Article 114: « Le Ministre de l'Intérieur est chargé de la coordination de toutes les politiques nationales qui affectent les provinces. Il élargit le domaine de compétences des provinces. »

Les articles correspondants de la Loi sur les municipalités sont les 112, 113, 114, 116 et 117. Ces dispositions ont été reprises avec davantage de détails dans une « Lise de contrôle pour la législation d'Etat et les politiques dévolues aux pouvoirs décentralisés », réalisée en 2001.

En plus du cadre législatif des consultations, il existe un cadre davantage politique. Depuis 1987, tout nouveau cabinet signe un "accord politique" ("bestuursakkoord") avec la VNG et IPO. Le dernier a été signé en mars 2004. Ces accords politiques comprennent :

- Des règles de conduite à observer entre les trois niveaux de gouvernement.
- Des principes généraux pour la distribution des fonds publics entre les niveaux national, provinciaux et locaux.
- Les principes directeurs pour des coopérations bi- ou trilatérales dans des domaines particuliers de politique publique et/ou de nouvelle législation.

Ainsi, l'accord politique sert de programme de travail commun aux autorités locales, provinciales et nationales pour la durée du mandat gouvernemental.

C2- Autres accords

Les membres de la délégation hollandaise au Comité des Régions et au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe sont désignés par le Ministère de l'Intérieur. Comme il en est formellement convenu, les décisions du Ministre suivent précisément les propositions de VNG et IPO. Leurs propositions suivent certaines conditions négociées, telles le respect des équilibres politiques, régionaux et de genre.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Hormis les consultations bilatérales portant sur les intérêts particuliers de collectivité territoriale précise, tous les autres contacts entre le gouvernement national et les pouvoirs locaux se font par le biais des associations VNG et/ou IPO.

La majorité des consultations officielles a lieu entre les ministères et les pouvoirs locaux. Les 2 chambres du parlement hollandais ont leurs propres responsabilités et positions constitutionnelles qui impliquent aussi de nombreux contacts formels et informels avec les pouvoirs locaux. Ces contacts servent parfois de levier pour amorcer une discussion formelle avec un ou plusieurs ministères.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

En vertu de la Loi sur les provinces et les communes, les consultations se font le plus souvent sur une base ad hoc. Toutefois, dans certains domaines les réunions sont programmées de manière régulière. La plus importante est la « Conférence des trois niveaux » qui regroupe le Premier ministre, les Présidents des 2 associations et certaines ministères, prévue au moins deux fois par an. Cette conférence suit les calendriers politiques des différents acteurs concernés.

Il existe d'autres consultations plus ou moins récurrentes :

- La consultation tripartite (Ministère des finances, IPO et VNG) sur le budget national et les subventions régionales et municipales se tient une fois par an au niveau politique.
- La consultation quadripartite (Ministère de l'Environnement, IPO, VNG, l'Association pour la gestion de l'eau) pour les questions environnementales réunit des hauts fonctionnaires 2 à 3 fois par an.
- La conférence trilatérale (Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intérieur, IPO, VNG) sur les questions relatives à l'UE et au Conseil de l'Europe réunit des hauts fonctionnaires tous les mois.

Ces consultations sont presque toujours précédées et préparées par des contacts informels aux niveaux administratif et politique.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les consultations formelles (voir les articles de la Loi sur les provinces et les communes mentionnée plus haut) sont obligatoires. Les autres consultations restent optionnelles bien qu'une demande de consultation bi- ou trilatérale soit rarement refusée.

Les consultations formelles démarrent normalement très tôt dans le processus de prise de décision, sur la base d'un projet voire d'un pré-projet de réforme. Le plus souvent elles mènent à différentes étapes de consultation. La consultation est davantage un processus évolutif qu'un événement ponctuel.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Bien que les questions de législation européenne sortent du champ d'application des articles 110 à 114 (112-117), le Gouvernement, IPO et VNG ont maintes fois confirmé leur intention d'intensifier le rôle des pouvoirs décentralisés dans l'élaboration de la législation et des politiques européennes. Cette participation à la coordination nationale pour la politique communautaire a pris différentes formes :

- La création d'un groupe de travail inter-administratif pour les dossiers européens. Celui-ci regroupe des représentants du gouvernement national et des associations travaillent en coopération à partir de l'élaboration des politiques communautaires sur l'environnement et jusqu'à leur application dans la législation nationale.
- L'élargissement de cette procédure à d'autres domaines politiques en 2006, sur la base des priorités conjointement définies par le gouvernement et les associations.
- IPO et VNG participent au groupe national de coordination qui prépare la première position néerlandaise pour Coreper et le groupe de travail du conseil (réunions hebdomadaires), ainsi qu'au groupe national d'experts sur la législation communautaire.
- IPO et VNG ont mis en place en 1992 un bureau d'information sur l'UE pour les régions et municipalités. Ce bureau s'est depuis développé avec le soutien du Département de l'Intérieur au sein du Centre d'expertise sur la législation et la politique européenne. Ce centre d'expertise (« Europa Decentraal ») assiste les municipalités, provinces et les offices de l'eau dans l'application de la législation communautaire.

La plupart de ces structures ont été formellement instaurées dans une « Annexe communautaire » au déjà mentionné Code des relations inter administratives de 2005.

F. Evaluation des procédures de consultation

IPO et la VNG sont profondément convaincues que le cadre légal actuel des procédures de consultation devrait être amélioré. Bien que la législation, qui est entrée en application en 1994, ait apporté un changement positif dans l'attitude générale des ministères, on constate encore de trop nombreux exemples de non-consultation ou de consultations de pure forme à un stade très avancé du processus législatif.

La création d'un groupe de travail inter administratif représente une étape importante dans le renforcement du rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans le processus communautaire.

G. Perspectives

La décentralisation n'implique pas nécessairement la dévolution aux niveaux inférieurs des tâches gérées par l'Etat mais peut être effectuée par une extension des compétences existantes et par l'élargissement de l'autonomie locale et régionale.

Sur le plan national, l'actuel gouvernement a évolué vers une position légèrement différente dans le débat sur la décentralisation. La décentralisation (ou « proximité ») n'est plus considérée comme un objectif politique à part entière mais comme étant plutôt une des possibilités (et pas toujours comme une condition nécessaire) pour améliorer la qualité de gouvernement (aussi bien au niveau national que provincial).

Pologne



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le processus de décentralisation a été initié en Pologne dès 1990 avec le rétablissement de l'autonomie locale et l'organisation des premières élections municipales. Il s'est poursuivi, à partir de 1999, par le redécoupage de la carte administrative du pays et la transformation des régions et des départements en collectivités locales de plein droit. Cette réforme a établi un système d'administration à trois niveaux de collectivités locales et régionales.

Le volet financier de la décentralisation a été défini en 1998 par une loi sur les recettes des collectivités. Le processus a connu encore de récentes avancées, puisqu'en 2004 les collectivités locales ont vu leurs compétences accrues.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le Chapitre 7 de la Constitution de 1997 définit le statut des collectivités territoriales polonaises.

La Loi du 8 mars 1990 sur les communes garantit l'autonomie des communes.

La Loi du 5 juin 1998 sur l'administration d'Etat dans les préfectures, les départements et les régions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, a engagé une profonde réforme de l'organisation territoriale et de modernisation de l'Etat et a accru les compétences des collectivités locales.

Le volet financier de la décentralisation a été défini dans la Loi du 26 novembre 1998 sur les recettes des collectivités locales amendée en 2000, 2001, 2002 et 2003.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les dépenses publiques des collectivités locales et régionales représentent environ 30 % des dépenses publiques de la Pologne. Elles sont prises en charge à 77 % par les communes, à 17 % par les départements et à 6 % par les régions.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Pologne compte depuis 1999 trois niveaux de collectivités territoriales, les régions (*województwa*), les départements (*powiaty*) et les communes (*gminy*). Aux termes de la Constitution de 1997, les collectivités locales exercent les compétences qui ne sont pas attribuées à d'autres autorités par la Constitution ou le législateur.

B1- Les régions

La Pologne compte 16 régions. Politiquement autonomes, financièrement soutenues par de nombreux programmes d'aide et de coopération, les régions ont un impact très fort sur la politique locale. Leurs compétences recouvrent celles des communes et en partie celles des districts.

Les compétences des régions concernent les politiques de développement régional, l'aménagement du territoire, la promotion sanitaire et la planification des soins de santé, l'enseignement supérieur, le développement économique, la politique sociale, la politique de l'emploi, la gestion des voiries régionales, la protection de l'environnement et la gestion des programmes liés aux fonds structurels européens.

B2- Les départements

Les 315 départements jouent un rôle intermédiaire entre la région et la commune. Ils se substituent aux communes dans les domaines locaux qui dépassent leurs compétences. Le département peut également prendre en charge de multiples actions déléguées auparavant aux régions.

Les départements exécutent donc les tâches publiques de caractère supra-communal, déterminées par les lois, dans les services publics de réseau,

l'enseignement secondaire, la protection de l'environnement, les hôpitaux généraux, la surveillance des constructions, la protection civile, la lutte anti-incendie, la défense du consommateur, la sécurité sociale, l'emploi et la gestion de la voirie départementale.

B3- Les communes

Il existe 2 489 communes, dont 318 sont des communes urbaines, 572 des communes mixtes et 1599 des communes rurales. En vertu de la Constitution, elles exercent toutes les compétences que la loi n'a pas confiées à d'autres niveaux de pouvoir. Parmi les communes urbaines, 65 sont des villes à statut départemental et exercent à la fois les compétences des communes et celles des départements.

Les compétences des communes intègrent l'aménagement du territoire, la gestion des biens immobiliers, la protection de l'environnement, les voiries locales, la distribution d'eau et le traitement des eaux usées, l'entretien des décharges, la distribution d'électricité et de gaz, les transports publics locaux, les services de soins de santé, les services sociaux, les logements communaux, l'enseignement public, l'entretien des cimetières et la promotion de la commune. Elles assument en outre des compétences qui lui sont déléguées par l'Etat: état civil, tutelle des personnes physiques, ventes aux enchères des biens de l'Etat.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il existe deux procédures de consultations distinctes en Pologne, l'une auprès des deux chambres du Parlement, l'autre auprès du Gouvernement central. La Constitution polonaise ne fait pas mention des procédures de consultation, qui sont basées sur la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la Pologne en 1993.

Au niveau parlementaire, les règlements des 2 chambres définissent la procédure. L'article 36 du Règlement de la chambre basse (Sejm) stipule: «5. L'examen des lois qui, si elles sont adoptées, pourraient provoquer des changements dans le fonctionnement des pouvoirs locaux, doit être fait avec les associations nationales qui constituent la partie du Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux.

6. Les associations nationales ont le droit de présenter leurs opinions dans un délai de 14 jours après réception du projet de loi.
7. Ces opinions sont adressées aux membres des commissions parlementaires ou à tous les membres de la Sejm.
8. Les représentants des pouvoirs locaux peuvent présenter leurs opinions aux réunions des commissions parlementaires. »

En pratique, l'Association des Villes Polonaises (ZMP) reçoit tous les projets de lois et est invitée aux différentes commissions parlementaires, notamment à la Commission sur les pouvoirs locaux et les politiques régionales.

A la chambre haute (Senat), les présidents des commissions peuvent convier les représentants des associations nationales. En pratique, les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont invitées par la Commission des pouvoirs locaux et de l'administration publique.

Il existe depuis 1993 une institution spéciale, le Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux. Dans le cadre de ce Comité, les associations de pouvoirs locaux et régionaux peuvent négocier avec le Gouvernement central et présenter leurs positions sur les différents projets de loi proposés par le Gouvernement et les décrets du Gouvernement ou des ministres. De 1993 à 2005, le Comité a fonctionné sur la base d'un décret du Premier Ministre; depuis 2005, il est régulé par la Loi sur le Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux et les représentants de la République de Pologne au Comité des Régions adoptée par le Parlement le 6 mai 2005. Hormis ce cadre légal, certains ministères, notamment ceux du développement régional, des infrastructures et du logement, envoient les projets de lois à une étape plus précoce, ce qui permet une plus grande influence.

C2- Autres accords

La procédure de nomination des représentants polonais au Comité des Régions est définie par la Loi sur le Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux et les représentants de la République de Pologne au Comité des Régions adoptée par le Parlement le 6 mai 2005. Cette Loi a été pleinement acceptée par les associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux qui nomment les candidats. Le Gouvernement valide la liste et la soumet à Bruxelles. La délégation polonaise au CdR est composée de 21 membres, 10 issus du niveau régional, 11 du niveau local.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Au sein du Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux, seules les associations représentent les collectivités. Il arrive que les collectivités soient conviées individuellement aux commissions parlementaires. En outre, certaines consultations spécifiques sur des modifications de limites administratives communales, départementales ou régionales sont menées auprès des collectivités concernées.

Les ministères jouent un rôle important dans les procédures de consultation à travers le Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux. Les commissions parlementaires convient les associations de pouvoirs locaux et régionaux.

Enfin, la ZMP est représentée dans différents comités nationaux de consultation, tels que le Conseil des fonds nationaux pour l'environnement, le Conseil national pour l'emploi, le Conseil des aides publiques (où siègent également des ONG et des ministères), le Conseil pour les fonds nationaux pour la santé, ...

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Le Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux regroupe des associations des différentes collectivités : les communes rurales, les petites villes, les villes, les métropoles, les départements et les régions. Le Gouvernement central est représenté par les ministres adjoints des ministères fondamentaux pour les pouvoirs locaux : administration, finances, éducation, culture, santé, logement, infrastructures, développement régional, agriculture, travail et politiques sociales.

Le Comité se réunit une fois par mois. Il est réparti en 9 comités thématiques (politiques européennes, finances publiques, éducation/culture/sport, soins de santé et politiques sociales, infrastructures, développement local, politiques régionales et environnement, sureté publique, zones rurales et agriculture, société de l'information et statistiques publiques), chacun étant responsable de la préparation de positions pour la réunion plénière du Comité. Le Gouvernement a l'obligation d'intégrer l'avis du Comité dans le projet de loi.

Le ministère du développement régional organise régulièrement des réunions de consultation informelles aux niveaux local et régional. Les autres ministères ont rarement recours à cette démarche, mais le Comité commun

du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux garantit des contacts formels réguliers.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont systématiquement consultées sur les projets de loi qui les concernent.

Les réunions plénières du Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux sont tenues 1 fois par mois (la Loi stipule qu'il doit se réunir tous les 2 mois).

Les consultations se font sur la base des projets de loi, avant qu'ils ne soient transmis au Parlement. Pour les décrets du Conseil des ministres, du Premier Ministre ou d'autres ministres, les associations sont souvent consultées à un stade très précoce, mais parfois plus tardivement.

E. Législation et politique de l'Union européenne

En matière de législations et politiques européennes, des consultations ont été tenues dans la phase de préadhésion, via le Conseil national sur l'intégration européenne. Désormais, elles se font par le biais du Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux, qui comprend un Comité sur les politiques européennes. De plus, certains ministères consultent sur les projets de législation européenne.

F. Evaluation des procédures de consultation

Les consultations se font de manière systématique, la procédure est claire et offre de réelles opportunités de négociation.

Cependant, il est arrivé quelques fois que le Gouvernement central transmette des projets de loi au Parlement sans avoir recueilli l'opinion du Comité commun du Gouvernement central et des pouvoirs locaux et régionaux. Les rares cas de non-consultation concernent 2 types de projets de loi :

- Les projets « urgents », où le Gouvernement est assuré que l'opinion des associations sera négative (par exemple l'augmentation salariale des professeurs avant les élections).
- Les projets qui ne nécessitent pas d'évaluation sur leurs conséquences financières (selon la Loi sur les finances publiques, tout projet de loi ayant des répercussions sur les finances publiques, également à l'échelon

local, doit présenter une évaluation de ses conséquences financières et de leur impact.)

G. Perspectives

Bien qu'il n'y ait à ce jour pas de projet de réforme connu des associations, le Gouvernement actuel est très centralisateur et il existe un danger réel qu'il engage une centralisation des compétences transférées aux pouvoirs locaux et régionaux.

Portugal



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Après la chute du régime autoritaire de Salazar, l'importance de l'échelon local a été reconnue par le nouveau régime politique dès 1974, et le principe de l'autonomie locale intégré à la nouvelle Constitution en 1976. La décentralisation communale a depuis été régulièrement renforcée, notamment depuis 1999, avec l'adoption de plusieurs lois relatives aux compétences.

En revanche, un projet de création d'un niveau régional décentralisé par transformation des régions administratives existantes, autorisée par la Constitution, a été rejeté par la population consultée en 1998 par voie référendaire. Différentes mesures ont depuis été prises dans le sens d'un renforcement de la déconcentration et des formes de coopération entre les collectivités locales et les services de l'Etat.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le chapitre VIII de la Constitution de 1976 consacre expressément les principes d'autonomie locale et de décentralisation, et les régit d'une façon particulièrement détaillée.

La Loi du 18 septembre 1999 détermine les compétences et le fonctionnement des communes et des paroisses.

Les lois du 26 mars 1987 et du 5 juin 1991 déterminent respectivement les statuts des régions autonomes des Açores et de Madère.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités portugaises ne prennent en charge que 13 % des dépenses publiques totales du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

Le Portugal comprend deux niveaux de collectivités territoriales : les communes (*municípios*) et les paroisses (*freguesias*). Les districts (*distrito*) sont des organes de coordination des collectivités, tandis que les régions représentent les pouvoirs déconcentrés de l'Etat. Les îles de Madère et des Açores bénéficient d'un statut particulier de régions autonomes.

B1- Le niveau régional

Le Portugal continental comprend 5 commissions de coordination régionale dont les membres sont nommés par le gouvernement central.

Elles coordonnent l'appui technique, financier et administratif aux collectivités locales et exécutent les mesures visant au développement des régions.

Les deux régions autonomes disposent de pouvoirs politiques et législatifs très étendus.

B2- Les Districts

Les 18 districts portugais constituent le niveau intermédiaire. Ils ont un rôle de coordination et d'information.

Ils coordonnent les services du district et l'action des collectivités pour l'équipement scolaire, sont compétent pour les questions culturelles et diffusent l'information auprès des collectivités locales.

B3- Les Communes et les Paroisses

Le Portugal compte 308 communes dont 30 dans les îles de Madère et des Açores. Il existe 4 252 Paroisses, qui sont les collectivités infra-communales. Une Commune regroupe en moyenne 15 Paroisses. Une loi de 1999, relative aux transferts de compétences a accru les compétences des collectivités. Le

champ de compétences des paroisses recouvre désormais celui des communes à quelques exceptions.

La police municipale, l'aménagement du territoire, l'énergie et les transports incombent exclusivement aux communes. Elles partagent avec les paroisses les compétences dans le développement local, la protection de l'environnement, la santé, la protection de l'enfance et des personnes âgées, l'éducation, la culture et le sport. Outre les compétences qu'elles partagent avec les communes, les paroisses assurent la gestion de leurs biens propres, la réalisation des travaux publics, entretien de la voirie et la mise en œuvre du recensement électoral.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe pas d'obligation constitutionnelle de consultation des associations de collectivités locales, mais il existe une procédure de consultation définie par la loi.

Cette procédure de consultation est définie par la Loi N°54/98, du 18 août 1998. Elle stipule que les associations de caractère national obtiennent automatiquement le statut de partenaire social.

Les associations de collectivités territoriales sont consultées selon le cadre défini par cette loi, dans les domaines liés à leurs compétences. Généralement, elles sont consultées formellement par l'envoi du projet de loi.

C2- Autres accords

Un accord a été passé entre l'Association Nationale des Municipalités Portugaises et le gouvernement central sur la nomination des membres de la délégation portugaise au Comité des Régions ainsi que dans d'autres institutions représentant les pouvoirs locaux et régionaux, notamment le CPLRE.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation :

Les consultations auprès des pouvoirs locaux et régionaux se font uniquement par l'intermédiaire des associations.

Du côté des institutions de l'Etat, les consultations impliquent le gouvernement, à travers les ministères, ainsi que l'Assemblée de la République.

Il n'y a pas d'autres partenaires associés aux procédures de consultation.

D2- Structures propres aux procédures de consultation :

Il n'existe pas de structure de consultation entre l'Etat et les associations de pouvoirs locaux et régionaux.

Les contacts et les réunions formelles et informelles, quand ils ont lieu, jouent un rôle important dans les différentes étapes de la procédure de consultation. Elles permettent de présenter les points de vue des associations avant que des mesures soient prises.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont obligatoirement consultées sur les projets de lois qui ont un impact sur leurs activités et leurs compétences.

Les consultations ne se font pas à une fréquence déterminée. Elles se déroulent au même rythme que le calendrier de travail du Gouvernement et de l'Assemblée de la République.

Les associations émettent leurs recommandations après la réalisation du projet de loi, mais avant l'approbation par le Gouvernement et l'Assemblée.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédures spécifiques en matière de législation et de politiques européennes. Dans ce domaine, les consultations suivent la même procédure que pour les questions nationales.

F. Evaluation des procédures de consultation

Grâce aux procédures de consultation, les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont informées des mesures qui seront mises en œuvre avant qu'elles soient approuvées, et peuvent intervenir pour améliorer les projets de loi, et anticiper les adaptations nécessaires à leur mise en œuvre au niveau local.

Toutefois, les délais imposés par le Gouvernement ou l'Assemblée de la République sont souvent extrêmement courts et ne permettent pas de réaliser une étude approfondie des questions soulevées.

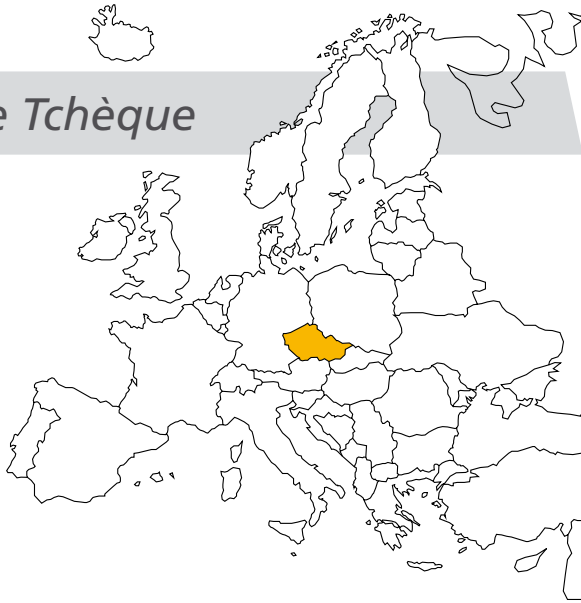
D'autre part, les procédures de consultation se limitent souvent à une étape purement formelle, consistant en une simple application des formalités légales qui visent uniquement à légitimer l'action du Gouvernement central.

G. Perspectives

Aucune réforme ayant une incidence sur les procédures de consultation n'est envisagée pour le moment.

Les procédures de consultation ne sont pas satisfaisantes. D'une part les collectivités se plaignent des délais de consultation trop courts. De plus, l'opinion exprimée sur les différents thèmes lors des consultations n'est pas prise en compte. En résumé, dans la majorité des cas les résultats des consultations sont décevants.

République Tchèque



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Suite à la période soviétique, un premier pas vers la décentralisation s'est opéré dès 1990 avec le rétablissement de l'autonomie locale, la définition juridique des communes et de leurs compétences ainsi que la mise en place des moyens de financement et de biens propres. La même année se sont tenues les premières élections municipales. En 1993, la nouvelle Constitution de République Tchèque consacrait les principes de base de l'autonomie locale.

Toutefois, pour diverses raisons, et notamment le processus de partition avec la Slovaquie, l'organisation territoriale tchèque n'a que lentement évolué au cours des années 1990, et c'est à partir de 2000 que de larges réformes sont adoptées.

En effet, 13 lois sont entrées en vigueur en 2000 pour favoriser la régionalisation et la décentralisation. Les plus importantes concernent la création et l'organisation des régions, l'organisation des communes, les transferts de droits et obligations et les règles budgétaires. Les districts, organes déconcentrés de l'Etat, ont été supprimés en 2002 et leurs attributions confiées aux régions, aux communes et à l'Etat.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 8 de la Constitution de 1993 garantit l'autonomie des pouvoirs locaux, tandis que la Chapitre VII (articles 99 à 105) en définit l'organisation.

La loi n°367 de 1990 sur les municipalités encadre les compétences des collectivités. La loi n°128 de 2000, qui remplace la loi n°367 de 1990, définit l'organisation communale et les compétences de base des communes.

La loi Constitutionnelle n°347 de 1997 sur les unités territoriales supérieures autonomes (les régions), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, définit les limites des 14 régions. La loi n°129 de 2000 définit leurs compétences et leur organisation.

A3- Taux des dépenses publiques totales du pays à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités territoriales tchèques prennent en charge près du quart des dépenses publiques totales de la République Tchèque.

B. Présentation du paysage institutionnel

Les collectivités locales sont organisées en deux niveaux, les régions (*kraje*) et les communes (*obec*). Prague, la capitale, dispose d'un statut particulier (ainsi que d'une loi spécifique), puisqu'elle est à la fois une commune et une région.

B1- Les régions

La République Tchèque compte 14 régions depuis 2000.

Elles sont compétentes pour l'enseignement secondaire, les réseaux routiers, les transports publics, le développement régional, la santé publique, et partiellement les aides et services sociaux et l'environnement.

B2- Les communes

La majorité des 6258 communes de République Tchèque sont de petites tailles, 96 % comptent moins de 500 habitants. Environ 522 communes de plus de 3000 habitants ont le statut de villes (*mesto*); parmi elles, 23 ont le statut de villes statutaires (*statutarni město*) et sont habilitées à établir leurs propres statuts ainsi que leur organisation territoriale et infra-communale.

La loi distingue pour les collectivités locales la sphère des compétences autonomes et la sphère des compétences déléguées.

Les compétences autonomes sont par exemple le développement urbain, le logement, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les crèches et les écoles primaires, la gestion des transports municipaux, les infrastructures et les routes municipales, la culture, et partiellement les aides sociales et l'environnement.

Les compétences déléguées par l'Etat à certaines communes concernent par exemple les aides sociales (paiement des prestations), l'ordre public, l'accueil juridique, et partiellement la protection de l'environnement.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Une décision du gouvernement de mai 2004 contraint les ministres à consulter l'Union des Villes et Communes de la République Tchèque (SMOCR) sur toutes les lois soumises au Parlement qui peuvent avoir une incidence sur les communes.

Il existe un accord politique de juin 2005 entre SMOCR et le Gouvernement central. Cet accord n'est pas limité dans le temps. Un accord à part a été passé avec le ministère du développement régional.

D'autre part, les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont consultées d'autres manières, au sein de comités, de groupes de travail, etc.

C2- Autres accords

Une décision du gouvernement donne le droit à la SMOCR et à l'Association de Régions de République Tchèque de nommer leurs représentants au sein de la délégation tchèque au Comité des Régions. La même procédure est appliquée pour la délégation tchèque au CPLRE.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation se déroulent exclusivement auprès des associations de pouvoirs locaux et régionaux.

Les consultations se tiennent suite à une réunion régulière du Gouvernement, au moins deux fois par an. Les membres du Gouvernement central sont alors

contactés par les membres du bureau exécutif de la SMOCR. Le Gouvernement traite avec les représentants de l'association des projets de lois et des politiques et définit les domaines concrets de coopération. Lors de la réunion suivante, l'accomplissement des objectifs négociés est évalué.

Les consultations n'intègrent pas d'autres partenaires.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas d'organe de consultation strictement défini. Les consultations sont menées par le bureau exécutif de la SMOCR et le gouvernement. Les contacts informels sont importants lors des différentes étapes des procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont systématiquement consultées sur les thèmes qui ont une incidence directe sur leurs intérêts.

Les principales consultations se tiennent deux fois par an.

Les consultations ont lieu lorsque le gouvernement publie les projets de loi.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas encore de procédures de consultation spécifiques pour les questions communautaires. Néanmoins, l'une des avancées obtenues par la SMOCR lors de consultations avec le gouvernement central est que, depuis mai 2006, la SMOCR est représentée au sein du Comité gouvernemental pour l'UE.

F. Evaluation des procédures de consultation

La procédure de consultation actuelle permet d'améliorer la position des associations de pouvoirs locaux et régionaux, d'accroître leur influence dans les domaines où les gouvernements locaux ont des intérêts, tout particulièrement dans la nouvelle période de programmation.

Toutefois, il existe plusieurs éléments qui limitent la portée des consultations, dont les ressources humaines limitées de la SMOCR. La prise de conscience insuffisante au sein des ministères de la nécessité du partenariat, de la consultation et de la bonne gouvernance constitue elle aussi un frein important.

G. Perspectives

Aucune réforme législative prévue à ce jour ne va modifier les procédures de consultation.

Les objectifs qui ont été définis lors des dernières consultations, en février 2006, et pour lesquels ont été fixées des tâches concrètes et des échéances sont les suivants :

- La mise en place d'une procédure de consultation efficace, dans laquelle les informations sur les projets de lois et les politiques sont communiqués plus tôt.
- L'intégration des besoins des communes dans les politiques de cohésion et agricoles pour la nouvelle période de programmation.
- La résolution des problèmes soulevés par les restitutions des propriétés des églises.
- L'attribution de subventions appropriées pour la prise en charge des compétences déléguées.
- L'augmentation de l'indépendance financière des communes.

Roumanie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le processus de décentralisation a été engagé en 1991 avec l'adoption de la nouvelle Constitution, qui définit le principe de l'autonomie locale, ensuite mise en œuvre par une série de lois portant sur l'organisation, les élections, le financement et la gestion des collectivités locales.

La réforme des finances locales a été engagée en 1998, afin d'accroître les marges de manœuvre financières des collectivités locales. Depuis 1999, différentes lois ont été adoptées, notamment sur le statut de la fonction publique et sur le régime général de l'autonomie locale.

Malgré la mise en place d'un cadre législatif propice à l'autonomie locale, certains mécanismes de contrôle des collectivités demeurent. Ainsi, le rôle des services déconcentrés des ministères demeure souvent prépondérant, notamment pour l'élaboration des budgets locaux.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le Chapitre V de la Constitution de 1991, révisée en 2003, est consacré à l'administration publique locale. L'article 120 définit les principes de bases de l'autonomie locale.

La loi n°69 de 1991 sur l'administration publique locale, modifiée et complétée en 1996 et en 2002, ainsi que la loi n°188 de 1999 sur le statut de la fonction publique locale et la loi n°215 de 2001 sur le régime général de l'autonomie locale et l'organisation de l'administration publique locale encadrent le fonctionnement des collectivités locales.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités roumaines ont à leur charge 17 % des dépenses publiques de Roumanie.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'administration territoriale repose sur un niveau d'administration déconcentrée, les préfectures, et sur deux niveaux d'administration décentralisée, les comtés (*judet*) et trois types de collectivités locales. Au niveau régional ont été mis en place en 2000 les régions de développement.

B1- Les régions de développement

Les 8 régions de développement ne constituent pas des entités administratives et territoriales mais sont des échelons de coordination. Dans chacune d'entre elles est institué un Conseil de développement régional, composés de membres des collectivités locales et départementales et de représentants de l'Etat.

Ils sont chargés de la rédaction des stratégies et programmes de développement régional et de leur mise en œuvre.

B2- Les comtés

La Roumanie comprend 41 comtés qui ont à leur tête un conseil départemental élu au suffrage universel direct pour 4 ans. Ils sont chargés de coordonner l'activité des conseils municipaux des communes et des villes pour la fourniture des services publics d'intérêt départemental.

Leurs compétences concernent le développement du territoire, l'approvisionnement en eau, la voirie, les routes départementales, l'assistance sociale à l'enfance et l'enseignement.

B3- Les collectivités locales

Les collectivités locales regroupent 2825 localités rurales (*comune*), 208 villes (*orase*) et 103 municipalités (*municipii*).

Leurs compétences concernent le logement, l'urbanisme, la protection de l'environnement, la gestion des déchets, la santé publique, les infrastructures de transport, l'approvisionnement en eau, la voirie, la gestion des biens du système scolaire, la gestion du patrimoine culturel, l'ordre public et la gestion des parcs, jardins et autres zones vertes.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

La cadre légal de consultation des associations de pouvoirs locaux et régionaux date de 2001. La Loi 215/2001 sur l'administration publique locale a pour la 1^{ère} fois introduit le principe de consultation entre les autorités centrales et les associations. L'étape suivante fut la signature d'un accord politique entre le Ministère de l'administration publique et la Fédération Roumaine des Pouvoirs Locaux (FALR), qui regroupe quatre associations roumaines de collectivités (départements, communes, villes et municipalités). Toutefois, cette procédure demeurait sporadique et principalement fondée sur l'influence de représentants locaux. De plus, tous les ministères ne reconnaissaient pas l'obligation légale de consultation des associations.

Afin d'harmoniser les consultations avec les principes édictés dans la Loi d'administration publique, le Gouvernement roumain a adopté en 2005 la Décision 521/2005 qui met l'accent sur les étapes que doivent respecter les institutions centrales et les associations lors de la procédure de consultation.

Le cadre décrit ci-dessus constitue le seul mode légal de consultation des associations de pouvoirs locaux et régionaux. Toutefois, il arrive que des consultations informelles se déroulent lors de l'élaboration de projets de lois, entre membres des institutions centrales et les présidents d'associations, ces relations étant basées sur des liens personnels.

C2- Autres accords

La procédure de nomination des membres des délégations roumaines dans les différentes institutions européennes a été décidée en accord avec les associations, lesquelles se répartissent les nominations. Les 15 observateurs roumains au Comité des Régions, ainsi que leurs suppléants, sont répartis entre les quatre associations évoquées plus haut.

En ce qui concerne le CPLRE, l'Union Nationale des Conseils de Comtés de Roumanie nomme les 5 membres et leurs suppléants de la Chambre des Régions, les autres associations se répartissant la nomination des 5 membres (et leurs suppléants) à la Chambre des Pouvoirs Locaux. Le Secrétariat de la délégation est assuré pour l'instant par le Ministère de l'Intérieur.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

La procédure de consultation est menée uniquement par les associations de pouvoirs locaux et régionaux. La procédure décrite ci-dessus ne concerne que les relations avec les ministères et ne tient pas compte des commissions parlementaires. Les relations entre les commissions de l'administration du Parlement et les associations sont plutôt sporadiques.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

En accord avec la Décision 512/2005, chacune des institutions centrales doit avoir une personne ou une structure spécialisée dans les relations avec les associations. Ces entités auraient du être créées dans les 15 jours qui ont suivi la décision, mais en réalité tous les ministères n'ont pas créé ce genre de structures. Ces structures sont censées être permanentes. Elles ont l'obligation d'envoyer dans de brefs délais les projets de loi aux présidents des associations (15 jours avant l'adoption pour les procédures normales, 5 jours ouvrables pour les lois à caractère urgent). Les associations doivent formuler une position et la renvoyer après 3 ou 5 jours. Cette position doit être clairement mentionnée dans le préambule de la loi. En cas de non-réponse des associations, on considère qu'elles acceptent le projet de loi.

Le cadre légal ne précise pas les étapes de la procédure lors de l'élaboration des lois. Les associations peuvent proposer des projets de loi, mais il n'existe pas de procédure pour cela. Les contacts informels sont très importants pour inciter les membres du Gouvernement à appuyer les propositions des associations.

Après 2000 se sont tenues des réunions informelles permanentes sur la législation future, ces réunions étaient en général promues par le Ministère de l'administration et de l'intérieur et le Ministère des finances. Les autres ministères sont encore réticents à développer ce genre de relations avec les autorités locales.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les institutions centrales ont l'obligation légale de consulter les associations pour toutes les lois ayant un impact au niveau local. Tel que décrit plus haut, cette obligation est spécifiquement définie, les consultations doivent être menées dans des délais précis pour toutes les lois qui concernent l'administration publique locale. Malheureusement, la Décision 521/2005 implique une obligation de consultation uniquement après l'élaboration du projet de loi. Les interventions et consultations des associations durant l'élaboration sont rares (le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur et le Ministère des Finances consultent les associations lors de l'élaboration du projet de loi, mais ils n'y sont pas contraints par une procédure).

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédures spécifiques pour les questions communautaires.

F. Evaluation des procédures de consultation

L'existence de la Décision 521/2005 est très importante car elle reconnaît l'importance de la consultation des associations au cours du processus législatif. Elle indique aussi les associations qui doivent être consultées (avant cette décision, certains ministères ne reconnaissaient pas leur obligation de consulter les associations pour la raison que l'article 8 de la loi 215/2001 ne se référait qu'au Ministère de l'Administration). Les étapes à suivre durant la procédure sont également définies.

Toutefois, des problèmes demeurent au niveau de certains ministères pour la désignation de la personne, du département en charge des relations avec les associations. De plus, dans certains cas, des points de vue importants des associations ne sont pas pris en compte par les ministères, ce qui affecte la manière dont l'administration publique fonctionne en Roumanie.

G. Perspectives

Le cadre légal régissant l'administration publique (Loi 215/2001, Loi sur les finances publiques, loi sur les préfetures, loi de décentralisation) est actuellement en cours de révision. Au cours de ce processus, les associations ont été consultées par le Ministère de l'administration et de l'intérieur tout au

long de la période d'élaboration. De nombreux amendements proposés par les associations ont été acceptés. La principale requête des quatre associations est de voir leurs noms mentionnés. Ainsi, les associations pourraient attaquer la loi en justice et en suspendre l'application si elles ne sont pas consultées. L'ensemble des lois est actuellement discuté au Parlement (2006).

Il pourrait également être mis en place des procédures de consultation des associations obligatoires sur les législations communautaires qui ont un impact sur les pouvoirs locaux et régionaux avant que le gouvernement roumain ne trouve un accord avec les institutions de l'UE.

Royaume-Uni



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Le Royaume-Uni fut, jusqu'à une époque récente, l'un des pays les plus centralisés d'Europe. Les principes de déconcentration pour les gouvernements régionaux n'ont été mis en place que ces dernières années. A partir des années 1970, le pouvoir de contrôle de l'Etat sur le niveau des dépenses et des recettes s'est accentué, tandis que les compétences locales ont été réduites, au profit à la fois d'organismes parapublics non élus et de compagnies privées suite aux privatisations de certains secteurs (l'eau par exemple). Aussi les collectivités locales n'avaient-elles pas de compétence générale et ne pouvaient exercer que les compétences qui leur étaient expressément conférées par la loi ou la coutume.

Le système est en train d'évoluer dans le sens d'un accroissement de l'autonomie locale. La création à la fin des années 1990 de pouvoirs régionaux (« devolved administration ») au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord, la mise en place progressive de structures exécutives locales, l'assouplissement de la procédure de contrôle puis la reconnaissance d'une compétence générale pour les affaires locales des collectivités anglaises en 2000 témoignent de ce changement de tendance. Cependant, un projet de mise en place d'assemblées

régionales élues en Angleterre (hormis Londres) a été abandonné suite à l'échec du référendum dans la région du Nord-Est en novembre 2004.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le "Local government Act 2000" reconnaît une compétence générale d'attribution pour les affaires locales des collectivités anglaises.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les pouvoirs locaux et régionaux britanniques prennent en charge 28 % des dépenses publiques du Royaume Uni.

B. Présentation du paysage institutionnel

Le Royaume Uni est un Etat unitaire avec certaines caractéristiques d'un Etat fédéral depuis la mise en œuvre du programme de décentralisation à la fin des années 1990 en Ecosse, au Pays de Galle, et en Irlande du Nord.

B1- Les gouvernements régionaux

Depuis 1999, l'Ecosse et dans une moindre mesure le Pays de Galle connaissent un processus de régionalisation très poussé, leurs Parlements jouissant de pouvoirs législatifs élargis. Le Parlement écossais est compétent pour adopter la législation primaire (et a la capacité – jamais utilisée – de modifier le taux de taxe de 3 %), tandis que l'Assemblée galloise peut seulement amender la législation secondaire (par exemple les décrets d'application).

Ainsi, le Parlement écossais est compétent notamment pour l'éducation, la santé, l'environnement, l'agriculture, la justice, le travail social, l'aménagement du territoire et les gouvernements locaux.

L'Assemblée galloise possède moins de pouvoirs législatifs. Ses compétences couvrent l'agriculture, la culture, le développement économique, l'éducation, l'environnement, les infrastructures routières, les transports, les services sociaux, le logement et les pouvoirs locaux.

L'Assemblée d'Irlande du Nord, créée en 1999, représente un cas particulier, puisqu'elle a été suspendue plusieurs fois en raison de difficultés nées de la situation politique complexe, et elle est actuellement suspendue. Ses compétences principales incluent l'éducation, la santé et l'agriculture. Des pouvoirs complémentaires pourront lui être attribués à une date ultérieure.

En Angleterre, la seule autorité régionale directement élue est la « Greater Authority » de Londres, qui est constituée de 2 éléments: un maire élu au suffrage universel et l'Assemblée de Londres de 25 membres. Ses compétences principales comprennent le transport public, la planification du développement durable, les services de pompiers et d'urgence, et la police métropolitaine. Dans le reste de l'Angleterre, la législation permet à présent la création d'assemblées régionales après référendum dans les régions concernées, mais, comme indiqué plus haut, ce projet est interrompu.

D'autre part, il existe aussi 8 Agences de Développement Régional en dehors de Londres. Elles sont nommées par le gouvernement central avec une forte représentation des milieux d'affaires. Leur principale responsabilité est le développement stratégique de l'économie. Leurs conseils d'administration doivent cependant compter quatre représentants nommés par le gouvernement local dans la région.

B2- Le niveau intermédiaire: les comtés

Cet échelon ne concerne que l'Angleterre, où il existe 34 comtés dans les provinces les plus rurales. Les comtés existent depuis des siècles, mais la réorganisation des gouvernements locaux dans les années 1990 a conduit à la réduction du nombre de ces comtés.

Ils sont compétents dans l'éducation, les services sociaux, les infrastructures routières (autoroutes) et les transports, le conseil stratégique en aménagement, les pompiers, l'enlèvement des déchets et les bibliothèques.

B3- Les gouvernements locaux

En 1974 a été édifée une organisation territoriale composée de districts et d'arrondissements qui reste en vigueur en beaucoup d'endroits. Dans les années 80 et 90, dans certaines zones urbaines, ce système a été remplacé par de simples *unitary authorities*. Il en résulte l'existence d'une grande diversité de collectivités.

Le niveau local en Angleterre regroupe les 32 arrondissements de Londres, 36 conseils de districts métropolitains, 47 conseils unitaires, et 238 conseils de districts non-métropolitains. Les compétences des districts non-métropolitains concernent l'aménagement urbain, le logement, les licences, le permis de construire, l'environnement et la collecte des déchets. Les autres sont des pouvoirs unitaires disposant de toutes les compétences définies par la loi.

Les 22 *unitary authorities* galloises et 32 *unitary authorities* écossaises constituent l'échelon local au Pays de Galles et en Ecosse. Leurs compétences regroupent à la fois celles des comtés et des districts anglais.

Les compétences des 26 Conseils de district d'Irlande du Nord sont très réduites, recouvrant seulement les services locaux, tels que les loisirs et l'environnement. D'autres fonctions, telles que la planification, les logements, les services sociaux et l'éducation sont du ressort des bureaux sous-régionaux. Une importante réforme a récemment été proposée, pour faire fusionner ces 26 conseils de districts en 7 conseils aux compétences élargies.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Les consultations générales

Depuis longtemps, la loi britannique a mis en place une forme de consultation. Le Gouvernement central adresse un formulaire de consultation formel aux associations, ainsi qu'en général à un grand nombre d'autres structures concernées. Les associations ont de quelques semaines à 3 mois pour établir une réponse formelle.

Le Partenariat Central/Local (CLP)

En 1997, le nouveau Gouvernement a mis en place un nouveau Partenariat Central/Local. Ce partenariat est un protocole de réunions régulières entre ministres et l'Association des Pouvoirs Locaux d'Angleterre et du Pays de Galles (LGA), créée également en 1997. Le CLP a été créé par un accord écrit, mais ne repose pas sur des bases légales formelles, et peut donc être suspendu sans recours légal.

Selon cet accord, les 2 parties s'accordent pour affirmer la nécessité d'une « consultation entière et efficace sur toutes les questions d'intérêts communs » Le gouvernement central « accepte la nécessité de prendre en compte l'opinion des pouvoirs locaux et les apports de l'expérience des gouvernements locaux, dans les processus de décisions qui concernent les pouvoirs locaux. » Pour faciliter ceci, « le Gouvernement reconnaît l'Association des Pouvoirs Locaux en tant qu'organe national représentatif des gouvernements locaux en Angleterre et au Pays de Galles. »

Les thèmes de l'agenda du CLP intègrent les questions financières (notamment l'estimation des coûts correspondants aux transferts de compétences), la préparation et la planification pour la mise en œuvre des nouvelles législations, la législation et la politique européenne qui concernent directement les pouvoirs locaux et la nomination par le Gouvernement de représentants des gouvernements locaux dans d'autres organes (aux niveaux régional, local ou international). Le domaine des finances est le thème les plus souvent débattu dans le cadre du CLP, à la fois lors de réunions plénières et dans des groupes restreints composés de ministres et des conseillers les plus concernés. Le Gouvernement a également l'obligation légale de consulter les gouvernements locaux sur la répartition des subventions d'Etat entre pouvoirs locaux.

En résumé, le CLP fournit un cadre pour les relations entre les 2 parties, fondé sur l'engagement du Gouvernement à consulter la LGA et les pouvoirs locaux sur toutes les politiques, législations, et questions financières importantes qui concernent les gouvernements locaux. En contrepartie, le gouvernement central attend de la LGA qu'elle utilise le LCP pour faire part de ses préoccupations, plutôt que d'émettre publiquement des critiques, à travers la presse par exemple.

Historiquement, l'Ecosse fonctionne sous un système différent, les réunions entre le bureau écossais et la Convention des Pouvoirs Locaux Ecossais étant inscrites dans une longue tradition de partenariat. La création du Parlement Ecossais a mené à de nouveaux accords maintenant cette tradition. De même, au Pays de Galle, l'Association des Pouvoirs Locaux Gallois a mis en place, un accord légal de partenariat avec la nouvelle Assemblée Galloise.

C2- Autres accords

Dans le cas de l'Angleterre, le Bureau du Vice Premier Ministre pour les pouvoirs locaux et régionaux anglais et la LGA s'accordent sur une procédure, spécifiant de nombreuses conditions que la LGA doit observer lorsqu'elle détermine la liste des nominations, notamment des équilibres politiques, régionaux/géographiques, de genre et ethniques. Une fois ces conditions réalisées, le Gouvernement délègue à la LGA le droit de procéder à ses propres nominations. Néanmoins, le Gouvernement possède un droit de regard final avant la soumission de la liste au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations sont parfois menées seulement par les associations. Dans les autres cas, il y a de nombreuses structures consultées, incluant à la fois les pouvoirs locaux à titre individuel et leurs associations, ainsi que de nombreux autres acteurs. Dans le cadre du CLP, les pouvoirs locaux sont représentés par une délégation où sont représentés de manière proportionnée différentes tendances politiques.

D'autres organes gouvernementaux et parlementaires répondent aussi à la consultation, tels que les agences gouvernementales ou les organes publics non départementaux (par exemple l'Agence de l'Environnement), ou les Commissions parlementaires de la Chambre des Lords, particulièrement s'ils conduisent une enquête dans un domaine de compétence des pouvoirs locaux.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Le CLP se réunit 4 fois par an. L'accord prévoit aussi d'autres réunions sur des services et thèmes spécifiques. Ainsi peuvent être créés des sous-groupes qui négocient sur des thèmes précis (par exemple un groupe sur les mauvaises conditions climatiques a été créé à la suite des inondations de l'automne 2000), ou sur d'autres domaines couvrant le long terme (par exemple le groupe sur les questions européennes).

D3- Modalités de la procédure de consultation

Pour les consultations générales, les périodes de consultation varient de quelques semaines à 3 mois pour les consultations les plus importantes.

Le CLP se réunit sous la présidence du Secrétaire d'Etat pour les pouvoirs locaux, le Vice Premier Ministre John Prescott assurant généralement cette fonction depuis 1997. Ces réunions durent environ 2 heures avec un agenda prédéfini en accord entre les 2 parties. L'une des réunions annuelles consiste en un « away day », comprenant une nuit en dehors de Londres, dans le but de créer de meilleures interactions sociales entre les participants.

Cependant, le CLP n'est utilisé que dans une petite proportion de consultations. Dans la grande majorité des cas, elles sont menées par des correspondances entre fonctionnaires de Ministères et la LGA, par téléphone et par des rencontres en tête-à-tête quand c'est nécessaire.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Les formulaires de consultation du Gouvernement britannique pour la transposition des législations et règlements européens dans le droit national sont adressés à la LGA et à sa section Internationale (LGIB) par les ministères compétents (par exemple par le Ministère de Commerce et de l'Industrie pour les politiques mises en œuvre des Fonds Structurels et Régionaux Européens), et sont négociés à travers la procédure normale. LGIB conduit souvent l'élaboration de la réponse, qui sera ensuite approuvée par les organes compétents de la LGA et soumise au Gouvernement.

Il existe des liens informels proches entre les Agents des Commissions européennes de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords et les conseillers politiques de LGIB, avec des requêtes périodiques plus formelles du Parlement pour commenter les questions communautaires, ainsi qu'occasionnellement pour effectuer des présentations orales et écrites à ces comités.

Un développement plus récent est la présence d'agents de certains ministères (comme le Bureau du Vice Premier Ministre) aux réunions du Réseau des agents européens, établi et assuré par le LGIB dans le but de rassembler les représentants des fonctionnaires en charge des politiques européennes des pouvoirs locaux européens de chaque région, afin de traiter les questions du moment dans le domaine des politiques, législations et financements européens.

(Note: En 2007, le LGIB a été remplacé par une nouvelle division européenne et internationale du LGA. Ceci ne devrait pas avoir un impact sur le processus décrit ci-dessus)

F. Evaluation des procédures de consultation

Globalement, les relations entre le Gouvernement central et la LGA se sont considérablement améliorées depuis 1997 et la mise en place du CLP. Les dispositions sur des consultations détaillées entre les ministères et les associations sont également une source de satisfaction.

Cependant, à plusieurs reprises des querelles sont apparues lorsque la LGA a senti que des décisions et les déclarations du Gouvernement sur des sujets importants s'étaient faites sans consultation préalable, notamment une déclaration majeure sur les financements éducatifs. Concernant les dispositions

sur les consultations détaillées, la principale critique est le délai de réponse extrêmement court pour certaines consultations.

Depuis 1997, on constate une réduction significative du nombre des réponses aux consultations faites par la LGA. LGA a principalement concentré ses efforts de lobbying, plutôt que d'envoyer des réponses techniques détaillées aux formulaires de consultation. Beaucoup des consultations les plus techniques sont désormais traitées directement par les professionnels des pouvoirs locaux et par des sociétés d'agents techniques.

Enfin, lors des procédures de consultation, le Gouvernement central considère les pouvoirs locaux comme l'un des acteurs concernés, plutôt que comme une forme de gouvernement dans son propre droit, doté de responsabilité pour la mise en œuvre d'une proportion significative de législations.

G. Perspectives

En matière de répartition des subventions, le Gouvernement souhaite mettre en place un système de répartition plus simple et plus stable, tandis que les pouvoirs locaux demandent des changements dans le système global afin d'être moins dépendants des décisions du gouvernement central et des subventions.

En matière de consultation générale, la LGA souhaite que les délais de réponses ne soient pas inférieurs à 6 semaines.

Serbie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

La Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro, reconnue comme un État avec deux républiques constitutives sur le plan international en 2003, constituait une « confédération » très relâchée, sans budget commun, où chaque République possédait son propre système de collectivités territoriales. La récente accession à l'indépendance du Monténégro, obtenue suite au référendum du 21 mai 2006, achève la partition avec la Serbie.

La Serbie a hérité de la Yougoslavie de Tito les deux "Provinces autonomes" du Kosovo et de la Voïvodine. La Constitution yougoslave de février 1974 leur attribuait une large autonomie, qui a cessé à la fin des années 1980. En 2002, l'adoption d'une loi établissant leurs compétences particulières leur a permis de retrouver une grande autonomie. Le Kosovo étant actuellement sous tutelle de l'Onu, ce statut ne s'applique pour le moment qu'à la Voïvodine.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 7 de la Constitution de la République de Serbie garantit l'autonomie des collectivités territoriales.

Les compétences des municipalités serbes sont définies par l'article 30 de la loi sur l'autonomie locale de juin 2001.

La Loi établissant les compétences particulières des provinces autonomes de 2002 définit le statut de la province de Voïvodine.

B. Présentation du paysage institutionnel

A l'échelon local, l'organisation territoriale serbe est composée de districts et de communes, seules ces dernières ayant le statut de collectivité locale.

B1- La province autonome de Voïvodine

Depuis 2002, la province de Voïvodine possède des compétences en matière de développement économique et financier, d'agriculture, de santé, d'éducation et de culture.

B2- Les collectivités locales

Les 189 communes représentent le seul niveau de gouvernement local de la Serbie. Les districts constituent les bureaux exécutifs de l'État. 29 districts reçoivent ainsi directement du gouvernement central un budget pour exécuter ses décisions et ne disposent pas de compétences législatives.

Les compétences principales exercées par les communes concernent le tourisme, les transports publics, l'urbanisme et aménagement territorial, les infrastructures scolaires, l'administration municipale, la distribution de l'eau et de l'électricité et les aides sociales.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe pas de procédure de consultation strictement définie en Serbie: le cadre légal ne contient aucune obligation ni recommandation de consultation des pouvoirs locaux et la Constitution de 1990 ne mentionne pas cet aspect. Une demande d'amendement a été déposée en 2000, mais il semble qu'il n'y ait pas le consensus politique nécessaire à son adoption.

L'article 116 de la Loi sur les gouvernements locaux adoptée en 2002 stipule que les pouvoirs locaux ont le droit de former des associations «représentant leurs intérêts, en particulier dans l'élaboration des lois et règlements qui ont un impact sur la réalisation des compétences des gouvernements locaux». Cependant, il n'institue pas d'obligation de consultation.

De même, les Règles de procédure du Gouvernement (Journal officiel de la République de Serbie, n°100/05) stipule que les institutions étatiques ont l'obligation de mener un débat public pour tous projets de législation réglementant un domaine qui représente «un intérêt particulier pour le public». Cependant, aucune liste des domaines concernés n'est fournie, ni la méthodologie et le contenu d'un débat public.

Enfin, les Règles de procédure de l'Assemblée nationale (Journal officiel de la République de Serbie, n°53/2005) ne mentionnent aucune obligation pour les commissions parlementaires de consulter les représentants des acteurs concernés ou des associations. La Commission parlementaire sur les gouvernements locaux créée en novembre 2005 n'a pas pour l'instant consulté les associations de pouvoirs locaux.

La Conférence Permanente des Villes et Municipalités de Serbie (CPVMS), association nationale des pouvoirs locaux, est parfois consultée de manière informelle sur des projets de loi ou des documents politiques par certains ministères ou des agences gouvernementales. Le plus souvent, le projet de loi est envoyé dans une version plus ou moins finalisée dans le but de recueillir des commentaires. De plus, cette démarche n'est parfois entreprise qu'à la demande de l'association, lorsque le projet de loi finalisé est présenté dans les médias. Il est très rare que les représentants de l'association participent aux groupes de travail qui élaborent les textes.

C2- Autres accords

La nomination des membres de la délégation serbe au CPLRE se fait en 2 étapes. Tout d'abord, les associations de pouvoirs locaux, le Ministère de l'administration publique et des pouvoirs locaux, le Ministère de la justice et le Conseil exécutif de la Région de Voïvodine établissent une liste de candidats. Dans un second temps, la proposition globale est finalisée par le Ministère de la Justice, puis adressée au Congrès.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les rares fois où l'association de pouvoirs locaux est invitée à participer à un groupe de travail gouvernemental, elle est représentée par des experts du secrétariat, en général des membres de la commission compétente de l'association.

Le Gouvernement et le Parlement n'ont aucune obligation légale de consultation. De plus, les recommandations adressées par l'association à l'occasion des rares consultations ne sont que rarement prises en compte.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas de structure de consultation à proprement parlé. Les groupes de travail auxquels participe parfois l'association sont des groupes ad hoc.

L'unique organe permanent pouvant jouer un rôle de consultation est la Commission parlementaire pour les gouvernements locaux, mais elle n'a pas d'obligation de consultation. Toutefois, cette commission n'existe que depuis novembre 2005 et elle n'a pas eu à ce jour de législation majeure à étudier. Il est possible qu'une bonne pratique de consultation s'instaure sur une base volontaire.

Les contacts et réunions informelles sont souvent pour l'association le seul moyen d'influer sur les questions politiques et législatives. Ils sont le plus souvent insuffisants pour représenter de manière efficace les intérêts des pouvoirs locaux.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les pouvoirs locaux serbes et leur association représentative, la CPVMS, ne sont que rarement consultés.

Lorsque l'association est consultée, c'est en général à l'étape finale de la procédure législative, lorsque le texte est finalisé. Le projet est envoyé pour commentaires aux différentes institutions étatiques et organisations, puis approuvé par le gouvernement et transféré au Parlement pour adoption.

Cette procédure fait partie du « débat public » inscrit dans les Règles de procédure du Gouvernement. Cependant, elle est mal utilisée. Les réunions des maires par exemple ne sont organisées que quelques jours à l'avance, sans documentation préparée ou envoyée.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure particulière sur les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le principal obstacle à l'organisation de consultations appropriées est l'absence de cadre légal. La Loi sur les gouvernements locaux et les Règles de procédures du gouvernement et du Parlement sont insuffisantes, un nouveau mécanisme de concertation entre pouvoirs locaux et les institutions centrales devrait être mis en place.

Une fois cet objectif atteint, une prise de conscience de la nécessité d'une telle procédure par tous les acteurs concernés devra émerger afin de parvenir à une réelle pratique de la consultation.

G. Perspectives

En 2005, la CPVMS a initié la mise en place d'un mécanisme de consultation sur les thèmes liés aux pouvoirs locaux. Une première analyse a été réalisée principalement sur la base du Livre Blanc sur les procédures de consultation des collectivités territoriales en Europe du CCRE.

Le Président de la CPVMS a mis en place une plateforme sur les mesures nécessaires à l'introduction d'un mécanisme de consultation au sujet de laquelle les principaux partenaires, et notamment le Premier Ministre et le Ministre de l'Administration publique et des pouvoirs locaux ont été informés.

Suite à une initiative du Président de la CPVMS au sein de cette plateforme, une commission parlementaire pour l'autonomie locale a été instituée au sein de l'Assemblée nationale. Cette commission a déposé un amendement sur les règles du Parlement.

Les autres mesures proposées par la plateforme sont :

- La définition et l'adoption d'un cadre législatif adéquat pour les consultations par l'amendement de la Loi sur les gouvernements locaux ou par l'adoption d'un nouveau texte.
- La création d'un mémorandum de concertation avec des institutions étatiques compétentes, notamment le gouvernement (si possible un mémorandum séparé avec le Ministère de l'Administration publique), l'Assemblée nationale et le Président de la République.
- La tenue de réunions et conférences régulières, 2 à 4 fois par an, coordonnée par le Premier Ministre, son adjoint ou le Ministre de l'Administration publique.

- Un mécanisme de consultation séparé sur les questions des finances des gouvernements locaux, par exemple une commission sur le système de finance des pouvoirs locaux.

Une proposition de mémorandum de concertation entre le Gouvernement et la CPVMS a été adoptée par le Président de la CPVMS et envoyée en novembre 2005 au Gouvernement. Cependant, aucune confirmation formelle sur l'adoption de cette démarche n'a été reçue.

Slovaquie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Eléments historiques

Avec la chute de l'URSS, les collectivités slovaques ont retrouvé une partie de leur autonomie. Dès 1990 des mesures ont été prises pour le rétablissement de l'autonomie communale, l'organisation d'élections municipales et l'adoption d'une série de lois définissant le fonctionnement des collectivités locales. Au cours des années 1994-1996, une nouvelle série de lois sur le secteur local a été adoptée portant notamment sur le statut juridique et les règles budgétaires.

Toutefois, le processus de décentralisation n'a débuté qu'en 1999, par le lancement d'un document stratégique pour une réforme de l'administration publique. Depuis, la mise en place d'un deuxième niveau de collectivités locales, les régions, s'est concrétisée au 1^{er} janvier 2002. De nouvelles compétences ont été transférées aux communes et aux régions entre 2002 et 2004, notamment celles qui étaient du ressort des districts, organes déconcentrés de l'Etat avant leur suppression.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Le Chapitre IV de la Constitution du 1^{er} septembre 1992 est consacré aux collectivités territoriales. Plus particulièrement, l'article 64 consacre le principe de l'autonomie locale.

La Loi n°369 de 1990, modifiée et complétée par la loi n°130 de 1991 et la loi n°453 d'octobre 2001 définit l'organisation des communes.

Les lois n°221 et 222 de 1996, définissent respectivement l'organisation administrative et territoriale de la République slovaque et l'organisation de l'administration déconcentrée de l'État.

La loi n°416 de septembre 2001 encadre le transfert de compétences de l'Etat vers les communes et les régions.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les pouvoirs locaux et régionaux slovaques assument 19 % des dépenses publiques du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

La Slovaquie est un État unitaire composé de régions (*samospravne kraje*) et de communes (*obec*).

B1- Les régions

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les 8 régions slovaques sont dotées de compétences propres dans de nombreux domaines. Elles exercent également des compétences déléguées par l'Etat.

Leurs compétences propres couvrent les réseaux routiers régionaux, les aides sociales, l'aménagement du territoire, la culture, l'enseignement et le développement régional. Leurs compétences déléguées concernent l'administration générale, l'agriculture, le cadastre, la défense civile, la gestion des biens de l'Etat, la lutte contre les incendies, la médecine vétérinaire et les licences commerciales.

B2- Les communes

La Slovaquie compte 2887 communes.

Les communes slovaques sont compétentes pour les transports publics, la distribution de l'eau et l'assainissement, les aides sociales, l'état civil, l'urbanisme, l'environnement, la culture et le sport, la santé et l'enseignement maternel et primaire.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Dans le domaine des finances, il existe une procédure de consultation strictement définie entre les organes de l'administration étatique et les organes des pouvoirs locaux.

Sur les questions sociales et économiques, il existe un dialogue social permanent depuis 1990, auquel participe l'Association des Villes et Communes Slovaques (ZMOS). Le 1er décembre 2004, a été créé le Conseil pour le partenariat économique et social, organe de consultation sur le partenariat social et économique au niveau national. Il a comme objectif la négociation des questions de développement social et économique, des propositions sur le budget de l'Etat et des propositions de lois. Il prépare des recommandations pour le Gouvernement sur les questions négociées.

ZMOS en tant qu'association d'employeurs (villes et municipalités), participe aux négociations collectives dans le cadre du Conseil pour le partenariat économique et social. ZMOS agit au niveau national et son action a une large portée. Ces négociations collectives regroupent les organes de direction des syndicats, les représentants du Gouvernement (les secrétaires d'Etat des ministères des finances, de l'intérieur, de l'éducation de la santé) et les représentants des employeurs, dont ZMOS et les présidents des 8 régions. Les négociations collectives concernent les congés, les revendications salariales, les conditions de travail, les prestations complémentaires aux assurances et les indemnités sociales. Les négociations au sein de ce Conseil aboutissent à des recommandations adressées au Gouvernement.

Ces négociations ont notamment abouti aux 2 accords suivants :

- L'Accord Collectif du plus haut échelon pour les employeurs, en vertu de la Loi n°553/2003
- L'Accord collectif du plus haut échelon sur les services de l'Etat

D'autre part, les syndicats et les associations membres de la Confédération des syndicats peuvent être consultés en dehors de ce cadre, au niveau local et régional. Il existe également des consultations à travers le lobbying auprès du Conseil national de la République slovaque.

C2- Autres accords

La nomination des membres des délégations slovaques au Comité des Régions et au CPLRE est basée sur un accord oral entre ZMOS, l'Union des Villes et Cités de Slovaquie (UMS) et les régions.

En vertu de cet accord, ZMOS nomme 2 délégués et 1 suppléant à la délégation slovaque à la Chambre des Pouvoirs Locaux du CPLRE, UMS nomme 1 délégué et 1 suppléant.

Concernant la délégation au Comité des Régions, ZMOS nomme 4 membres et 5 suppléants, les régions 5 membres et 4 suppléants.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les consultations se font par la voie de l'association ZMOS pour les villes et les municipalités. Les régions ne sont pas organisées en associations et participent à titre individuel.

Le rôle des différentes institutions étatiques est primordial dans les relations individuelles. Par ailleurs, des spécialistes des différents domaines sont également invités à participer aux négociations.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Les villes et municipalités ainsi que les régions ont le statut d'employeur. Certains de leurs employés sont membres des syndicats tels que le syndicat slovaque de l'administration publique. Il existe donc un dialogue social au niveau local et régional.

D'autre part des rencontres informelles se tiennent entre représentants du gouvernement, et représentants locaux et régionaux.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Le Conseil du Partenariat Economique et Social se réunit tous les mois. En terme de dialogue social, les consultations ne se font pas à un rythme régulier. L'Accord Collectif du plus haut échelon est conclu pour une période de 1 an.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Au niveau national, il existe un groupe de travail ministériel pour chaque ministère. Au sein du Ministère des Affaires Etrangères, la Commission des affaires européennes regroupe des représentants de tous les ministères et d'autres institutions étatiques. Elle se réunit chaque semaine, et ses recommandations sont adressées au COREPER I et II (Comité des représentants permanents des Etats membres à Bruxelles), selon les thèmes débattus. ZMOS est convié à participer aux travaux de la Commission des affaires européennes mais manque de ressources pour y assister.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le processus de décision au niveau national prend en compte les positions des pouvoirs locaux, préparés sur la base d'un dialogue tripartite auquel s'ajoutent des experts.

Toutefois, il arrive que le Gouvernement central refuse de traiter des recommandations adressées par le Conseil pour le partenariat économique et social, ou qu'il ne tienne pas compte de la position des pouvoirs locaux exprimés lors des négociations collectives.

G. Perspectives

L'objectif principal de ZMOS dans le cadre des procédures de consultation est de renforcer les intérêts des pouvoirs locaux pour le bénéfice des citoyens.

Slovénie



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Eléments historiques

Suite à l'accession à l'indépendance en juin 1991, le pouvoir slovène a rapidement reconnu l'existence des pouvoirs locaux, la Constitution de décembre 1991 garantissant l'autonomie locale. Par la suite, un processus de décentralisation a été initié en 1993 avec l'adoption d'une série de lois relatives aux communes, puis avec l'organisation d'élections locales en 1994.

L'une des caractéristiques de ce processus réside dans la modification de l'organisation territoriale. En 1994, les 62 anciennes municipalités ont été remplacées par 147 nouvelles communes, chiffre qui a progressivement augmenté pour atteindre 192 actuellement. Malgré ces changements, le contrôle exercé par l'administration d'Etat sur les collectivités demeure important.

Un processus a été engagé en 2001 pour créer un deuxième niveau de collectivités locales, celui des provinces. Cette création nécessite une réforme constitutionnelle, qui n'a pour l'instant pas encore abouti.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 139 de la Constitution de 1991 consacre l'existence de la commune en tant que collectivité locale administrativement autonome.

Loi n°72 de 1993 sur l'autonomie locale, amendée à six reprises, précise les ressorts de l'autonomie des collectivités.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Les collectivités territoriales slovènes prennent en charge 19 % des dépenses publiques du pays.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale slovène comprend deux niveaux, les unités administratives d'Etat et les communes (*mesta*). Seules ces dernières ont le statut de collectivité territoriale.

B1- Le niveau régional

58 unités administratives d'Etat déconcentrées gèrent les affaires relevant de leurs ministères respectifs au niveau régional. Elles assurent des responsabilités de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 143 de la Constitution et la loi de 1993 sur l'autonomie locale permet aux communes de former des régions pour réglementer et gérer les questions locales présentant un intérêt plus large. Mais ces institutions sont rares et peu efficaces, notamment parce que l'Etat ne leur a délégué aucune tâche.

B2- Les communes

La Slovénie compte 192 communes. Parmi elles, 11 disposent du statut de commune urbaine (*mesta obcina*) et possèdent des compétences supplémentaires, notamment dans les transports urbains.

Les compétences communales concernent l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le commerce, l'industrie, le réseau routier, les transports, l'éducation préscolaire et primaire et la sécurité sociale.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

La procédure de consultation est définie par la Loi sur l'autonomie locale. L'article 86.a stipule que «... avant l'adoption d'une législation par le Parlement, qui concerne les intérêts des communes, il doit recueillir leur opinion.» Si un règlement concerne une commune individuellement, il doit être présenté à celle-ci avant adoption.

Il est également mentionné que «avant l'adoption d'un projet de loi et sa soumission au Parlement pour adoption, et avant l'adoption de règlements qui concernent les compétences, activités et financement des communes, le Gouvernement doit assurer une collaboration appropriée avec les associations nationales de pouvoirs locaux.»

D'autre part, les associations de pouvoirs locaux et régionaux participent à des «consultations de travail» avec les organes étatiques compétents, ainsi qu'à des groupes de travail ministériels.

C2- Autres accords

Le Gouvernement a mis en place une procédure pour la composition des délégations nationales dans les organisations internationales de pouvoirs locaux et régionaux. Le nombre de représentants de chaque association est établi en fonction de sa taille. Chaque association délègue au moins un membre lorsque la taille des délégations le permet.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

Les procédures de consultation sont menées à la fois auprès des associations et des pouvoirs locaux individuellement.

La loi stipule que dans certaines circonstances précises, le Parlement a l'obligation de recueillir le point de vue des pouvoirs locaux avant l'adoption d'une loi ou d'autres règlements.

Le Gouvernement doit aussi assurer une collaboration appropriée avec les associations de pouvoirs locaux dans des circonstances précises. C'est

également le cas lorsqu'un ministère adopte un règlement qui a un impact sur les pouvoirs locaux et régionaux.

Dans certains cas d'autres partenaires participent aux procédures de consultation, tels que des entités légales de la loi publique, des organisations, des institutions publiques ou d'autres associations, en fonction de leurs intérêts.

D2- Structures propres aux procédures de consultation :

Dans les ministères, les associations nomment leurs membres au sein de comités spéciaux. Cependant, face aux problèmes rencontrés dans ce cadre, l'Association des Municipalités et Villes de Slovénie a mis en place ses propres comités spéciaux auxquels participent des experts dans des domaines particuliers.

Les contacts informels sont parfois importants pour échanger les opinions, points de vues et expériences des différents experts.

D3- Modalités de la procédure de consultation :

En théorie, la Loi sur les pouvoirs locaux prévoit une consultation systématique des pouvoirs locaux ou de leurs associations sur les sujets qui les concernent directement. Mais en pratique, cela dépend de chaque ministère. Certains ne les informent d'aucune question qui les concerne.

Les consultations ne se tiennent pas de manière régulière, cela dépend du calendrier législatif.

Les consultations s'effectuent avant l'adoption d'un projet de loi par le Gouvernement, lorsque la proposition est en transit entre les différents bureaux.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'existe pas de procédure spécifique pour les questions européennes.

F. Evaluation des procédures de consultation

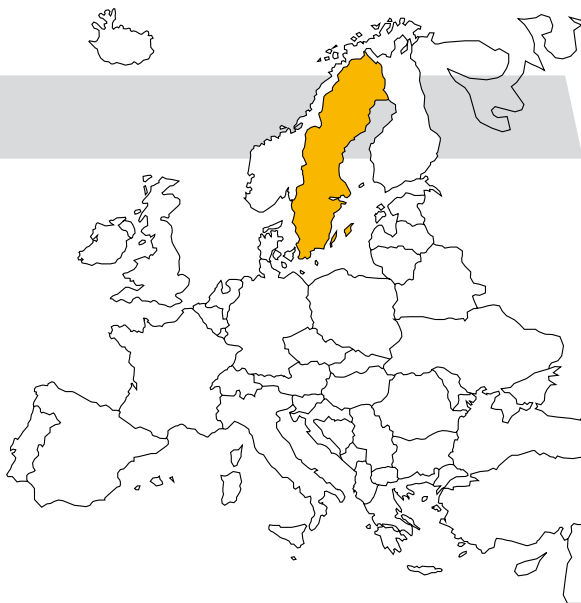
Dans l'intérêt des communes, il est nécessaire que les autorités étatiques consultent les pouvoirs locaux avant l'adoption d'une loi ou de toute autre réglementation.

Néanmoins, les institutions de l'Etat ne prennent pas suffisamment en compte les points de vue des communes. Parfois même, les organes de l'Etat ne consultent pas les associations de communes.

G. Perspectives

Aucune réforme à venir ne va modifier les procédures de consultations.

L'objectif principal des pouvoirs locaux et régionaux est d'augmenter leur participation dans l'adoption des législations, afin que leurs besoins et intérêts apparaissent davantage dans les réglementations les concernant.



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Les divisions administratives de la Suède sont aujourd'hui caractérisées par une forte décentralisation où les pouvoirs locaux et régionaux disposent d'une grande autonomie.

Depuis 60 ans, les pouvoirs des collectivités se sont accrus sous l'effet de différentes réformes. Un processus de plus de 20 ans, de 1952 à 1974, a permis de diviser par près de 9 le nombre de communes. Parallèlement, plusieurs lois ont favorisé leur autonomie financière.

En 1991, la nouvelle loi sur les collectivités locales a largement étendu les libertés d'organisation des commissions locales et municipales.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 7 de la Constitution de 1975 garantit l'autonomie locale des deux niveaux de collectivités locales.

La loi de 1991 relative à l'organisation locale régit les compétences des collectivités territoriales suédoises.

A3- Taux des dépenses publiques nationales à la charge des pouvoirs locaux et régionaux

Conformément à leurs compétences élargies, les collectivités territoriales suédoises prennent en charge une part très importante des dépenses publiques du pays, à hauteur de 40 %.

B. Présentation du paysage institutionnel

Le territoire suédois comprend deux niveaux de collectivités locales : les comtés et les communes. Depuis 1999, il existe en outre deux régions pilotes.

B1- Les comtés/régions

La Suède comprend 21 comtés, dont 20 disposent de compétences spécifiques et d'une compétence générale pour toutes les affaires locales. Ils assurent des compétences dans les domaines de la santé, de la culture, de l'éducation et du tourisme. De plus, ils partagent avec les communes des compétences dans le secteur des transports publics.

Depuis 1999, deux comtés ont reçu certaines compétences en matière d'actions pour le développement régional, notamment la stratégie de développement régional, la planification régionale des infrastructures de transport et le soutien de l'activité économique régionale. Ces comtés ont donc acquis l'appellation de région. Cette compétence est dans les autres comtés du ressort des bureaux administratifs de comtés (administration déconcentrée de l'Etat) ou d'organes régionaux de coopération (autorités communes des Comtés et communes).

Le Comté de l'île de Gotland ne comprend qu'une commune, qui possède donc également les compétences des comtés.

B2- Les communes

La Suède compte 290 communes qui possèdent de larges compétences. La commune de Gotland, dispose en plus de compétences des comtés.

Les compétences des communes couvrent l'environnement, les déchets ménagers, la distribution d'eau, l'éducation, la protection de la santé, les services sociaux, l'urbanisme et la voirie. De plus, elles partagent avec les comtés des compétences dans le secteur des transports publics.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Les procédures de consultation ne sont pas strictement définies. La loi précise seulement que les institutions étatiques doivent consulter les pouvoirs locaux et régionaux, par l'intermédiaire de l'Association Suédoise des pouvoirs Locaux et des Régions (SALAR), avant de promulguer une nouvelle réglementation qui les concerne.

La SALAR est consultée de différentes manières, par la participation à des commissions gouvernementales qui élaborent de nouvelles législations avant que les ministères ne les soumettent au Parlement.

Le principe de financement stipule que les ministères et les institutions gouvernementales n'imposent pas de missions supplémentaires aux pouvoirs locaux et régionaux sans attribuer des financements proportionnés. Ils sont censés consulter la SALAR pour s'entendre sur le moyen pour les pouvoirs locaux et régionaux de financer le coût estimé de ces nouvelles compétences sans augmenter les taxes.

C2- Autres accords

SALAR nomme les représentants suédois au CPLRE, et le Gouvernement suédois accepte toujours ces nominations, bien qu'il n'existe pas d'accord formel.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation

La SALAR est consultée sur la plupart des questions qui concernent les pouvoirs locaux et régionaux. Ceux-ci sont également consultés individuellement sur les propositions des commissions gouvernementales et sont parfois invités par les ministères et les agences à des auditions sur les propositions qui les concernent.

Parmi les institutions étatiques, les ministères ont un rôle primordial dans les procédures de consultation. D'autre part, les commissions gouvernementales qui élaborent les nouvelles législations permettent souvent à SALAR de faire valoir les intérêts des pouvoirs locaux et régionaux de manière informelle mais très efficace.

D2- Structures propres aux procédures de consultation

Il n'existe pas d'organes spéciaux pour les procédures de consultation. Les négociations entre les ministères et les autres organes gouvernementaux et SALAR sur les financements sont bien établies.

Les contacts et réunions informels constituent la partie la plus importante des procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation

Les pouvoirs locaux et régionaux sont consultés la plupart du temps sur les questions qui les concernent, mais pas systématiquement. Cela dépend des ministères et des organes gouvernementaux.

La fréquence des consultations varie elle aussi fortement selon les différents ministères.

SALAR est la plus souvent consultée au milieu ou à la fin du processus de décision. Cependant, il arrive que l'association soit consultée dès l'élaboration d'une nouvelle législation.

E. Législation et politique de l'Union européenne

Il n'y a pas de procédures de consultation spécifiques sur les questions européennes, mais parfois des consultations informelles avec les ministères et d'autres organes gouvernementaux.

F. Evaluation des procédures de consultation

En Suède, il existe une longue tradition de coopération et de consultation entre les niveaux national et local. Les pouvoirs locaux et régionaux jouissent ainsi de nombreuses opportunités d'influencer le processus de décision, et le niveau national est intéressé par la contribution des pouvoirs locaux et régionaux.

Toutefois, les liens traditionnels entre les différents niveaux se trouvent affaiblis ces 10 dernières années, et l'intérêt du gouvernement et des organes gouvernementaux pour le point de vue de SALAR n'est pas aussi fort qu'auparavant. On constate également de grandes différences selon les ministères.

G. Perspective

Bien qu'il n'y ait pas de propositions concrètes, le Comité de sectorisation des charges publiques étudie entre autre la possibilité d'une procédure de consultation plus formelle.

SALAR souhaite voir s'instaurer une procédure de consultation plus formelle à un haut niveau politique, à l'instar des procédures en cours dans les autres pays nordiques (Danemark, Norvège et Finlande).



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Depuis le 13^{ème} siècle, la Suisse s'est constituée sur les bases d'un Etat fédéral composé de Cantons. La première constitution fédérale de 1848 a mis en place les bases politiques de la Suisse moderne. Elle fut révisée en 1874 en y ajoutant le droit de référendum.

La Confédération suisse est aujourd'hui un Etat fédéral composé de vingt-six cantons ou demi-cantons souverains. Leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

Chaque Canton étant souverain et possédant sa propre Constitution, l'autonomie locale diffère selon les Cantons.

La Constitution fédérale ne mentionne pas les collectivités locales. Cependant, la notion d'autonomie communale est énoncée dans les droits cantonaux. Le Tribunal fédéral a souvent été amené à préciser cette notion en vue de garantir et protéger les droits des communes.

Dans les textes officiels, chaque canton souverain garantit l'existence et l'autonomie des communes. Leurs compétences et fonctionnement sont définis par les lois cantonales.

B. Présentation du paysage institutionnel

B1- Les Cantons

Les 26 cantons ou demi-cantons suisses représentent des collectivités souveraines disposant d'une autonomie législative et d'une constitution propre.

Ils sont compétents pour tous les domaines exceptés ceux expressément attribués à l'Etat fédéral par la Constitution, à savoir les relations internationales, l'armée et la défense civile, les transports nationaux et internationaux, les transports d'hydrocarbures, les télécommunications, les médias, la monnaie, l'alcool et les jeux de hasard, l'immigration et les droits civil et criminel.

Les compétences des cantons concernent la police, l'instruction publique, la justice, l'aménagement du territoire, la voirie et l'environnement.

B2- Les Communes

Chaque Canton possédant sa propre Constitution et sa propre législation, les 3029 communes disposent de compétences et d'une autonomie très variable en fonction du droit cantonal qui les régit.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

C1- Le cadre des procédures de consultation

Il n'existe pas de procédures de consultation strictement définie en Suisse.

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux sont parfois consultées sous la forme d'une procédure écrite quand il s'agit d'une décision de l'Etat qui peut les concerner.

C2- Autres accords

S'agissant du CPLRE, la Suisse est représentée par trois membres titulaires et 3 suppléants, lesquels sont proposés par les trois associations nationales à

parts égales (Union des Villes suisses, Association des communes suisses et la section suisse du CCRE). Cette liste est ensuite ratifiée par la Confédération.

D. Description détaillée des procédures de consultation

D1- Partenaires de la consultation :

Les consultations des collectivités locales et régionales se font à la fois auprès des associations et des collectivités à titre individuel.

Du côté des institutions étatiques, c'est généralement le pouvoir exécutif qui procède à la consultation.

D'autres partenaires prennent part aux consultations, notamment les organisations économiques et sociales.

D2- Structures propres aux procédures de consultation :

Il n'existe pas de structure de consultation entre l'Etat et les associations de collectivités locales et régionales.

Les contacts et réunions informels occupent une place importante dans les différentes étapes des procédures de consultation.

D3- Modalités de la procédure de consultation :

Les collectivités locales et régionales ne sont pas consultées systématiquement sur les questions qui ont une incidence sur leurs intérêts, mais seulement de cas en cas.

La consultation s'effectue à l'étape d'un projet ou d'une décision de l'Etat.

E. Législation et politique de l'Union européenne

N'étant pas membre de l'UE, la Suisse n'est pour l'instant pas concernée par les politiques et législations de l'Union européenne.

F. Evaluation des procédures de consultation

Le principal point positif des procédures de consultation actuelles réside dans le fait que les collectivités et associations sont consultées et peuvent faire valoir leurs droits et points de vue.

Il n'existe pas de blocage majeur nuisant au bon fonctionnement des consultations.

G. Perspectives

Aucune réforme à venir ne devrait influencer sur les procédures de consultation.

La principale requête des collectivités suisses est d'être davantage consultées sur les projets qui peuvent les concerner.

Ukraine



A. Introduction : le degré de décentralisation

A1- Éléments historiques

Après l'indépendance de l'Ukraine en 1991, le nouveau pouvoir a rapidement reconnu le principe de l'autonomie locale. Les compétences des pouvoirs locaux ont progressivement augmenté, notamment en 1994, lorsque l'Etat a transféré aux organes de l'autonomie locale un certain nombre de prestations sociales.

En 1996, la nouvelle Constitution a consacré le principe de l'autonomie locale et défini la structure territoriale de l'Ukraine. En 1997, une loi sur l'autonomie locale définissant les compétences des collectivités territoriales confirmait le processus de décentralisation.

Malgré ces avancées, l'autonomie locale demeure limitée, notamment en raison d'une forte imbrication des pouvoirs déconcentrés et décentralisés.

A2- Cadre légal de l'autonomie des pouvoirs locaux et régionaux

L'article 7 de la Constitution du 28 juin 1996 reconnaît le principe de l'autonomie locale, et le Chapitre 11 en définit le régime.

Le Chapitre 9 de la Constitution définit la structure territoriale de l'Ukraine.

Le Chapitre 10 de la Constitution définit le statut particulier de la République autonome de Crimée.

La loi du 21 mai 1997 sur l'autonomie locale définit les compétences des organes de l'autonomie locale.

B. Présentation du paysage institutionnel

L'organisation territoriale ukrainienne est complexe. L'article 133 de la Constitution présente la République autonome de Crimée, les régions, les arrondissements, les villes, les arrondissements urbains, les bourgs et les villages. Seuls les villes, les bourgs et les villages sont définis en tant que collectivités locales, les régions et les arrondissements étant des circonscriptions administratives qui représentent les intérêts communs des collectivités locales.

B1- Le niveau régional

L'échelon régional est représenté par 24 régions (*oblast*) et 488 arrondissements (*raïon*), auxquels il faut ajouter la République autonome de Crimée.

Les conseils régionaux et de département sont composés de membres élus au suffrage universel direct pour quatre ans. Ils ne disposent pas de comité exécutif, les compétences exécutives au niveau régional étant attribuées à des administrations d'Etat.

Leurs compétences concernent le développement socio-économique, la répartition de subventions d'Etat, la gestion et la disposition des propriétés d'intérêt commun, la réglementation de l'utilisation des ressources en eau, la création de réserves naturelles et de zones franches et les règlements de construction et d'aménagement des sols.

La République autonome de Crimée est dotée de sa propre Constitution, adoptée en 1998, et dispose de compétences normatives étendues. Bien que l'organisation territoriale et budgétaire de la Crimée comporte certaines particularités, le régime de l'autonomie locale n'y diffère pas de celui du reste de l'Ukraine.

A Kiev et Sébastopol, le système de gouvernement local coexiste avec celui d'administration d'Etat. Ces villes sont considérées comme des communes spéciales et disposent du statut de région.

B2- Les collectivités locales

446 villes, 790 bourgs et 10227 villages constituent l'échelon local ukrainien. La Loi sur l'autonomie de 1997 définit les compétences propres et déléguées, mais la distinction est souvent floue. Les compétences déléguées représentent jusqu'à 80 % des compétences exécutives.

Les collectivités locales sont compétentes pour le développement économique, l'aménagement, le contrôle des prix, la protection et les infrastructures sociales, le logement et les services publics qui y sont liés, l'éducation, la santé, la culture, le sport, le foncier et l'environnement.

C. Cadre des relations entre les associations de pouvoirs locaux et régionaux et l'Etat

Il n'existe aucune forme de consultation des pouvoirs locaux et régionaux par les institutions de l'Etat en Ukraine.

Les pouvoirs locaux et régionaux ne sont pas consultés non plus sur la composition de la délégation ukrainienne au CPLRE.

D. Perspectives

L'Association des Villes et Communes Ukrainiennes a soumis au Parlement ukrainien une proposition de loi concernant les associations et autres unions volontaires de pouvoirs locaux. L'adoption de cette loi permettrait de définir une procédure de consultation des associations de pouvoirs locaux et régionaux par les institutions étatiques, ainsi que les domaines où la consultation serait obligatoire.

L'objectif des pouvoirs locaux et régionaux ukrainiens en matière de consultation est donc d'aboutir à la définition d'une procédure qui leur permette d'avoir un impact réel sur la politique d'Etat dans le domaine des budgets locaux et de tout autre thème les concernant. Ainsi les droits et les intérêts des échelons locaux et régionaux seraient protégés.

Les procédures de consultations des pouvoirs locaux et régionaux en Europe

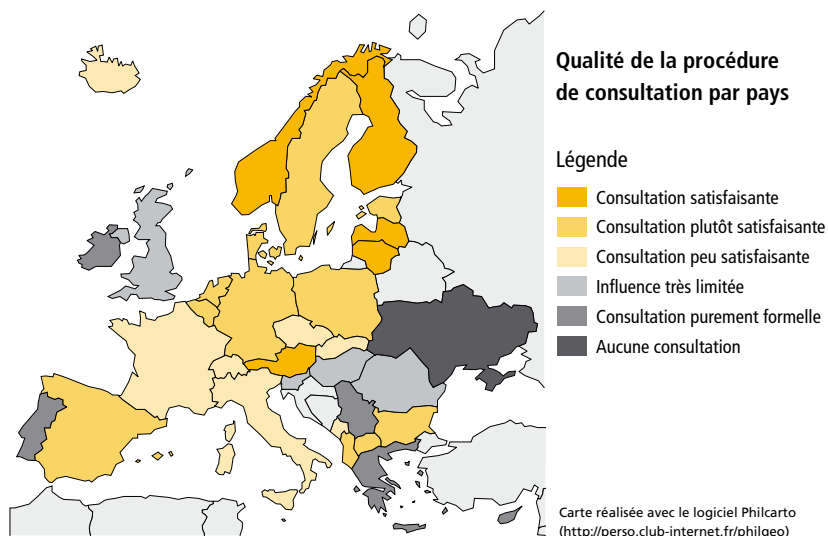
Synthèse Par David Farge

Des procédures de consultation ont été mises en place dans la majorité des pays européens, mais dans des contextes très différents. Dans chaque pays, l'héritage historique, les facteurs culturels ou l'organisation territoriale influent sur les relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, ce qui a abouti à des situations très variées selon les pays.

Cependant, les différentes procédures de consultation possèdent des caractéristiques communes. Nous avons ici identifié les principales pratiques en cours, en soulignant pour chacune d'entre elles, ses points forts et ses faiblesses.

Enfin, certains facteurs apparaissent déterminants pour l'intégration effective des pouvoirs locaux et régionaux et de leurs associations au processus législatif. Présentés en dernière partie de cette synthèse, ils constituent l'ossature des recommandations du CCRE dans le domaine des consultations.

I. Les consultations en Europe : une grande disparité de situations



Cette carte a été réalisée à partir des appréciations apportées par les associations nationales dans l'étude, notamment dans chaque chapitre « Evaluation des procédures de consultation ».

A. L'Europe du Nord et la culture du consensus

Les pays d'Europe du Nord ont mis en place des mécanismes de consultation performants largement fondés sur des contacts informels denses. Plus précisément, en Finlande, Suède, Norvège et Danemark, il existe un dialogue permanent l'Etat et les collectivités, et les associations de pouvoirs locaux et régionaux de ces pays participent directement à l'élaboration de la législation les concernant. Elles jouissent auprès des institutions centrales d'un statut de partenaire et sont très souvent sollicitées. Les questions budgétaires constituent un élément primordial de ces négociations, le large champ des compétences des pouvoirs locaux et régionaux nécessitant un budget important qui a un grand impact sur le budget national. Cependant, en Suède et au Danemark, la faiblesse de la législation encadrant les procédures conduit parfois à ce que les associations soient sollicitées tardivement, voire ne soient pas consultées.

Il convient de mentionner aussi les pays baltes, à savoir la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. Bien qu'étant de jeunes démocraties, les associations de pouvoirs

locaux y jouissent d'un statut privilégié de partenaire. Elles participent très largement à l'élaboration de la législation, à travers les procédures de consultation formelles mais également par d'intenses contacts informels.

B. Les Etats fédéraux et décentralisés

Dans les 4 Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique et Suisse), le pouvoir législatif des Etats/Régions fédérés est important. Un volet essentiel des consultations se déroule donc à cet échelon, et les associations sont organisées sur un schéma fédéral. Les consultations à ce niveau peuvent fortement varier d'un Etat à l'autre, selon ses dispositions légales. La structure fédérale offre de larges possibilités de concertation, le législateur étant proche des collectivités. Au niveau fédéral, la qualité des consultations dépend fortement du cadre légal existant, qui doit permettre que les revendications des collectivités dans les différentes régions puissent être défendues auprès du Gouvernement central.

L'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas ont toutes 3 connu un processus de décentralisation et de régionalisation très avancé au cours duquel ont été instaurées des procédures de consultation, afin de garantir une continuité de dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat. Ces procédures ont depuis été renforcées. Ce phénomène a conduit à la mise en place de procédures strictement définies efficaces.

En France et au Royaume-Uni (qui comptent traditionnellement parmi les plus centralisés d'Europe), les lois de décentralisation se sont accompagnées d'avancées dans le dialogue entre l'Etat et les pouvoirs locaux et régionaux, avec la mise en place de procédures de consultation imparfaites mais réelles. C'est également le cas en Islande. Ces progrès ont été réalisés par l'instauration d'une obligation légale de consultation, et par la création de comités spéciaux au fonctionnement strictement établi. Mais certains problèmes dus à l'absence de la culture de négociations demeurent, et la qualité des consultations dépend souvent de la volonté politique dont font part les ministères de respecter le cadre légal.

C. Des Etats centralisés peu réceptifs

Certains Etats européens demeurent encore réticents quant à la nécessité d'un dialogue avec les pouvoirs locaux et régionaux pour l'élaboration de la législation et des politiques qui les concernent. Les pouvoirs locaux et régionaux du Portugal, de Grèce et d'Irlande n'ont que peu d'opportunités institutionnelles d'influencer les projets de lois qui touchent à leurs intérêts.

La faiblesse voire l'absence du cadre légal de consultation, les délais très courts accordés pour la proposition d'amendements, ainsi que le peu de contacts informels témoignent d'un désintérêt très fort du pouvoir central pour les positions des collectivités. Souvent, les procédures de consultation restent purement formelles et ne servent qu'à légitimer l'action du Gouvernement.

D. Une reconnaissance inégale des pouvoirs locaux en Europe Centrale et Orientale

Dans les nouvelles démocratie d'Europe Centrale et Orientale, la participation des pouvoirs locaux dans le processus législatif est très inégale selon les pays. Dans la majorité d'entre eux, les pouvoirs locaux ont été reconnus formellement dès le début des années 1990. Le travail des associations de pouvoirs locaux, très rapidement structurées, a permis d'intégrer très tôt la dimension locale dans les textes et dans les faits.

Ainsi, de nombreux pays sont dotés d'une procédure de consultation strictement définie par la loi: les collectivités de Bulgarie, de l'ex-République Yougoslave de Macédoine, du Monténégro, de Pologne, de République tchèque, de Roumanie et de Slovaquie bénéficient d'un cadre précisément défini et contraignant. En Albanie la procédure n'est pas encadrée, mais l'obligation légale de consultation et la création de différents conseils de concertation ont créé une situation favorable aux pouvoirs locaux.

En Hongrie et Slovénie, des systèmes de consultation ont été mis en place mais ils demeurent très limités: les consultations se font tardivement, les positions des pouvoirs locaux et régionaux sont peu prises en compte et la contrainte est faible.

Enfin, 2 Etats demeurent hostiles à l'intégration des pouvoirs locaux dans le processus législatif: la Serbie, où seuls quelques principes de consultation sont énoncés dans la loi, sans répercussions concrètes, et l'Ukraine, où il n'existe pas de système de consultation des pouvoirs locaux et régionaux.

II. Les éléments clés des procédures de consultation

A. L'aspect légal de la procédure de consultation

Plusieurs types de contractualisation des procédures de consultation existent: obligation constitutionnelle ou légale, accords de coopération, règles gouvernementales et/ou parlementaires, engagement de bonnes pratiques, déclaration de principes dans la loi, ... Le cadre juridique établit ainsi des

procédures de consultation plus ou moins contraignantes pour les 2 parties, ce qui a un impact déterminant sur l'efficacité des consultations.

La mise en place d'une procédure contraignante et dont le fonctionnement est détaillé est indispensable à la prise en compte des prises de positions des pouvoirs locaux et régionaux. Dans les pays très centralisés où les collectivités peinent à être entendues, la création d'un cadre légal précis est une étape indispensable vers l'intégration réelle des pouvoirs locaux et régionaux aux processus décisionnels. La création d'organes de consultation dotés de règles de fonctionnements précises (fréquence des réunions, composition et rôle des partenaires, valeur de l'avis rendu, ...) contribue à favoriser le dialogue entre le pouvoir central et les collectivités.

A titre d'exemple, les progrès réalisés dans ce domaine dans certains Etats l'ont été grâce à la construction d'un cadre législatif contraignant. En Suède, pays où les collectivités jouissent traditionnellement de relations constructives avec le pouvoir central, l'absence de cadre légal contraignant a conduit ces 10 dernières années à réduire les capacités d'influence des pouvoirs locaux et régionaux.

B. Le statut des pouvoirs locaux et régionaux et de leurs associations

Les collectivités constituent un échelon de gouvernement essentiel à la réalisation de nombreuses politiques publiques; elles assurent la prestation de services publics, possèdent de larges capacités d'expertises, et doivent assumer les conséquences de la législation nationale dans de nombreux domaines. Ces responsabilités doivent être reconnues dans les consultations.

Pourtant, certaines procédures de consultation définissent les pouvoirs locaux et régionaux en tant qu'acteurs de la société civile, au même titre que les syndicats ou organisations non gouvernementales. Si ce type de consultation peut s'avérer efficace pour des domaines très spécifiques, il demeure le plus souvent inadapté, et ne correspond pas aux responsabilités qu'assument les collectivités.

Parallèlement se pose la question du rôle des associations des pouvoirs locaux et régionaux. En tant que représentants de l'ensemble ou d'un type de collectivités, les associations sont les seuls acteurs aptes à adopter des positions communes et à influencer les projets de loi dans l'intérêt de l'ensemble des pouvoirs locaux et régionaux. Dans la grande majorité des Etats européens, les consultations se déroulent essentiellement auprès des associations de

pouvoirs locaux et régionaux, même si pour certains projets les collectivités peuvent être consultées à titre individuel.

Les associations constituent un élément incontournable pour mettre en place des consultations efficaces, et leur rôle doit être renforcé dans les pays où la consultation se déroule directement auprès des collectivités individuellement.

C. Les différentes phases de la consultation

Le moment où se déroule la consultation dans le processus d'élaboration des projets de loi constitue un enjeu majeur pour l'amélioration des procédures. On peut distinguer trois phases de consultation.

La phase de l'élaboration des législations ou recommandations constitue certainement le moment auquel la concertation est la plus efficace. A partir d'un dialogue très précoce, les pouvoirs locaux et régionaux, via leurs associations, peuvent faire bénéficier le législateur de leur expérience de terrain et cibler les dispositions essentielles à intégrer au projet de loi. La création de comités d'élaboration des projets de loi regroupant des représentants des ministères concernés et des représentants des collectivités est une étape indispensable pour un processus législatif cohérent et efficace. Si ce type de consultation précoce est très développé en Europe du Nord et en Autriche, il demeure rare voire inexistant dans de nombreux pays.

La phase des recommandations formelles n'offre pas aux collectivités les mêmes opportunités d'influencer le législateur. Les ministères et le Parlement peuvent requérir l'opinion des associations de pouvoirs locaux et régionaux après la rédaction du projet de loi en vue d'éventuelles modifications. Cette méthode, pour être efficace, nécessite que les délais de réponse accordés soient suffisants pour que les collectivités, via leurs associations, puissent étudier en profondeur le projet de loi et proposer des amendements communs. Bien souvent, les délais sont trop restreints et cette procédure s'apparente alors à une démarche informative.

La mise en place d'une procédure de suivi de la mise en œuvre d'une nouvelle législation permet d'adapter le texte de loi aux difficultés rencontrées sur le terrain. Elle requiert une certaine souplesse dans le processus législatif afin d'apporter les amendements nécessaires dans un laps de temps restreint. Peu employé, ce mode d'évaluation constitue pourtant un outil de suivi efficace.

III. Les différentes formes de consultation

A. Les consultations par correspondance

La consultation des collectivités par courrier est un mode très largement répandu dans les pays européens. Seul mode de consultation dans certains pays, elle demeure ailleurs fréquemment employée conjointement à d'autres modes de consultation. Il s'agit d'adresser aux collectivités, le plus souvent à leurs associations, un questionnaire ou un projet de loi afin de recueillir leur opinion. Les destinataires disposent habituellement d'un délai précis pour répondre.

Si cette forme de consultation permet aux collectivités et à leurs associations d'exprimer leurs positions et d'obtenir des informations sur les changements législatifs à venir, elle n'offre qu'une influence limitée aux pouvoirs locaux et régionaux. La consultation se fait sur la base de projets de loi déjà rédigés qui ne permettent que de proposer des modifications mineures, et les délais de réponse sont souvent trop courts.

Certaines mesures ont permis dans certains pays d'améliorer l'efficacité de cette procédure, tel qu'en Estonie, où un système électronique de coordination sur l'élaboration des projets de loi permet une prise de position plus rapide et plus efficace, tout en réduisant le coût des ressources humaines et financières nécessaires à l'échange d'informations.

B. Les organes de consultation globale

De nombreux gouvernements ont mis en place des groupes de travail, comités ou conseils de concertation thématiques où sont invités à s'exprimer de nombreux acteurs concernés par une législation. Le plus souvent, ces structures sont créées par le pouvoir exécutif, les ministères compétents prenant en charge la présidence et le secrétariat de ces groupes de travail. Ils peuvent être mis en place de manière temporaire, dans le but de résoudre un problème conjoncturel par une coordination des moyens, ou un problème permanent, avec là des objectifs à plus long terme.

Ces structures de concertation regroupent une multitude d'acteurs parmi lesquelles on trouve souvent des syndicats, ONG, administrations, chambres de commerce, Conseil économique et social, ... Les pouvoirs locaux et régionaux y ont donc un poids limité, puisqu'ils ne sont que l'un des partenaires de la consultation, et le fait qu'ils soient responsables de la mise en œuvre de nombreuses lois ne leur confère pas de statut particulier dans ce cadre.

C. Les comités de consultation Etat-collectivités territoriales

Les structures de concertation spécifiques aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales reflètent davantage le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux dans l'application de la législation. De tels organes ont le plus souvent été créés en accompagnement de processus de décentralisation. Le gouvernement italien a par exemple créé des conférences permanentes de concertation avec les pouvoirs locaux et régionaux parallèlement à leur accession à l'autonomie. Ces conférences demeurent ensuite des plateformes de dialogue efficaces.

Pour pallier l'inexistence de tels organes, les associations peuvent créer des groupes de travail thématiques regroupant des représentants des collectivités et des experts auxquels sont conviés des représentants de l'Etat. Bien que non officiels, ces initiatives peuvent jouir d'une reconnaissance informelle mais réelle de la part des autorités centrales.

D. Les auditions parlementaires

Dans une dizaine des 35 pays étudiés, les commissions parlementaires peuvent convier les associations de collectivités à exposer leurs points de vue sur des projets de loi. Là encore, le potentiel des collectivités est limité, puisque ce mode de consultation se situe à un stade avancé du processus de consultation. Cependant, les contacts établis avec les parlementaires lors de ces consultations peuvent servir de levier pour amorcer une consultation auprès des ministères.

Les parlements régionaux dotés d'un pouvoir législatif important sont également amenés à consulter les collectivités territoriales de leurs régions. C'est notamment le cas en Belgique, où les relations entre les associations de pouvoirs locaux et les parlements régionaux sont très importantes. Au Pays de Galles et en Ecosse, l'essentiel des consultations se déroule à travers le Parlement régional.

E. Les liens informels

Ces relations peuvent être basées sur des liens personnels entre membres politiques ou administratifs du pouvoir central et membres des associations de pouvoirs locaux et régionaux. Ces contacts permettent des échanges d'informations précoces. Par ailleurs, les groupes de travail ad hoc sont souvent préférés à des organes formels, parce qu'ils offrent une plus grande souplesse. Dans de nombreux pays, la consultation des pouvoirs locaux et

régionaux est une obligation légale, sans que les organes de consultation ne soient strictement définis.

Dans le cas de procédure où les organes sont précisément définis, les réunions et contacts informels sont par ailleurs souvent nécessaires à la bonne préparation des réunions formelles. Les contacts et réunions informels constituent donc un mode de relation entre collectivités territoriales et l'Etat particulièrement efficace, qui peut renforcer les procédures formelles.

IV. Conclusions

Nous avons cherché ici à tirer quelques conclusions générales de la synthèse qui doivent permettre d'engager des réflexions et – nous l'espérons – des actions pour renforcer les procédures de consultation en Europe.

A. L'importance de la consultation des différents niveaux de gouvernements

Les pouvoirs locaux et régionaux constituent l'échelon de gouvernement le plus proche du citoyen, et jouent un rôle de relais entre le pouvoir central et la population. D'autre part, ils assument d'importantes responsabilités dans la mise en œuvre des politiques publiques décidées au niveau central, et jouent notamment un rôle primordial de prestataires de nombreux services publics.

Pour toutes ces raisons, les associations de pouvoirs locaux et régionaux devraient être consultées sur tous les projets de législation ou réglementation concernant leurs membres. Les associations devraient par ailleurs bénéficier d'un statut particulier de partenaire lors des consultations.

- Les procédures de consultations devraient explicitement attribuer aux associations de pouvoirs locaux et régionaux un statut différent de celui accordé aux autres partenaires éventuels issus de la société civile.
- Ce statut de partenaire implique des échanges d'informations constants entre les institutions administratives et politiques du pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux et régionaux.
- Les positions des pouvoirs locaux et régionaux exprimées par leurs associations représentatives devraient être portées à la connaissance du Parlement. Le rejet des positions des pouvoirs locaux et régionaux devrait, dans la mesure du possible, être justifié.

B. Un cadre légal strictement défini

Les procédures de consultations des pouvoirs locaux et régionaux doivent être encadrées de manière précise par la Constitution, la législation, ou selon les coutumes de chaque pays. Ce cadre doit contenir plusieurs éléments qui garantissent l'efficacité des consultations :

- Le pouvoir central doit être soumis à l'obligation de consulter les pouvoirs locaux et régionaux sur les domaines qui les concernent. Cette obligation doit être accompagnée de possibilités de recours devant la justice en cas d'absence de consultation.
- Les partenaires de la consultation, et notamment les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux représentatives, doivent être explicitement désignés, afin de pouvoir entreprendre un recours en cas de non-respect de leurs droits.
- Le cadre des consultations doit spécifier les modalités des négociations. Il doit contenir des rencontres à fréquence régulière entre les partenaires, ainsi qu'offrir la possibilité à chacune des parties d'engager une consultation si cela est nécessaire.
- Enfin, la valeur légale ou formelle des accords auxquels ont abouti les consultations doit être précisée dans la procédure de consultation, afin que les différents partenaires soient contraints de respecter leurs engagements.

C. Une participation à toutes les étapes des consultations

La participation des associations de pouvoirs locaux et régionaux tout au long du processus législatif doit être garantie, de la phase d'élaboration du projet de loi à la phase de mise en œuvre. Cette condition est indispensable pour que les collectivités puissent enrichir les projets de loi de leur expertise :

- Les associations de pouvoirs locaux et régionaux doivent pouvoir apporter leur contribution dès le début de l'élaboration d'une législation ou réglementation, avant que la structure du texte ne soit établie et que les possibilités de modifications ne soient restreintes.
- Une étude d'impact doit être réalisée pour tous projets de législation ou réglementation concernant les pouvoirs locaux et régionaux.
- Le projet de texte doit être adressé aux associations de pouvoirs locaux et régionaux dans un délai raisonnable qui doit permettre aux associations de diffuser le texte à leurs membres, et ensuite de coordonner les

propositions d'amendements et de les transmettre au ministère compétent avant que le projet de loi ne soit soumis au Parlement.

- Les associations de pouvoirs locaux et régionaux doivent être tenues informées des amendements apportés tout au long de la procédure parlementaire.
- Enfin, les associations de pouvoirs locaux et régionaux doivent avoir la possibilité de proposer des modifications des textes de loi pendant la phase d'évaluation, lorsque des difficultés d'application apparaissent.

D. Procédures de consultation sur les politiques et législations européennes

La législation communautaire est d'une très grande importance pour les pouvoirs locaux et régionaux des Etats-membres et des pays destinés à le devenir. Notre étude montre qu'à ce jour, seule une petite minorité de pays est dotée d'un processus formel de consultations des associations au niveau national sur les législations européennes qui pourraient les affecter :

Dans chaque Etat-membre, dans les pays de la zone EFTA, dans les pays candidats à l'accession à l'UE et dans ceux qui pourraient rejoindre l'UE dans le futur, il devrait être mis en place une procédure de consultation formelle par laquelle les gouvernements centraux (et les gouvernements régionaux dans les pays où les régions disposent de pouvoirs législatifs) consultent les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux sur les projets de législation européenne et les autres questions européennes qui les concernent. Cela peut se faire par les mêmes procédures que pour les consultations sur la législation nationale, à condition que la procédure soit adaptée aux processus et calendrier de la législation communautaire.

Le CCRE EN BREF

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 36 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).





Bruxelles Paris

1, Square De Meeûs
1000 Bruxelles

15, rue de Richelieu
75001 Paris

tél. : + 32 2 511 74 77

tél. : + 33 1 44 50 59 59

fax : + 32 2 511 09 49

fax : + 33 1 44 50 59 60

e-mail : cemr@ccre.org

www.ccre.org



Le CCRE remercie la Commission Européenne pour son soutien financier.

Cette publication n'engage que son auteur.

La Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait
des informations qui y sont contenues.