



Strasbourg, le 18 décembre 2025

CDL-AD(2025)049

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT
SUR
LE STATUT DE LA
CHARTRE EUROPÉENNE DE
L'AUTONOMIE LOCALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE NATIONAL

Sur la base des observations de

M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre, Espagne)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, République tchèque)
M. Andreas PAULUS (membre suppléant, Allemagne)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée du rapport.....	3
III.	Analyse	5
A.	La Charte – en tant que traité du Conseil de l'Europe	5
B.	La nature des normes établies par la Charte	7
IV.	La Charte et les systèmes juridiques nationaux.....	10
A.	Remarques générales	10
B.	L'applicabilité directe de la Charte dans le droit interne	11
C.	Statut et place de la Charte dans l'ordre juridique national	15
D.	La Charte et la jurisprudence des juridictions constitutionnelles et ordinaires nationales dans les États membres du Conseil de l'Europe	18
V.	Conclusions.....	24

I. Introduction

1. Par lettre du 24 avril 2024, le Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a demandé une étude sur le statut de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur son application par leurs cours constitutionnelles.

2. M. Rafael Bustos Gisbert, Mme Regina Kiener, M. Andreas Paulus et M. Tomáš Langášek ont agi en tant que rapporteurs pour ce rapport.

3. Le présent rapport a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des recherches comparatives menées par les rapporteurs et le secrétariat de la Commission de Venise, ainsi que des réponses au questionnaire envoyé aux membres de la Commission de Venise. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 145^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025).

II. Contexte et portée du rapport

4. La Charte européenne de l'autonomie locale est un traité international adopté dans le cadre du Conseil de l'Europe à l'initiative de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe¹, dans le but d'exposer les principes de l'autonomie locale en Europe et d'assurer leur garantie et leur protection par un document juridiquement contraignant. Elle est entrée en vigueur le 1er septembre 1988.

5. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après dénommé « le Congrès ») évalue l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « la Charte »). Sa commission chargée du suivi de la mise en œuvre de la Charte et du respect des droits de l'homme et de l'État de droit aux niveaux local et régional (ci-après dénommée « la commission de suivi ») est chargée de surveiller la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale par les États membres du Conseil de l'Europe qui les ont ratifiés.²

6. La résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2020³, a réaffirmé sa mission consistant à garantir la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, dans le cadre de son activité de suivi.

7. En 2020, le Congrès a adopté un commentaire sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale,⁴ qui s'appuyait en grande partie sur les travaux normatifs et de suivi menés non seulement par le Congrès, mais aussi par le Conseil de l'Europe en général, et qui passait en revue trente ans de mise en œuvre par les États membres du Conseil de l'Europe. Le commentaire a pris en compte « les rapports de suivi et les recommandations adoptés par le Congrès concernant la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres, les textes pertinents d'autres organes et instances du Conseil de l'Europe, en particulier les recommandations du Comité des ministres, les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ainsi que les recommandations et

¹ À compter du 14 janvier 1994, la Conférence permanente a été transformée en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).

² CETS n° 207.

³ Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et à la Charte révisée qui y est annexée (adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2020 lors de la 1364^e réunion des Délégués des Ministres).

⁴ CG-FORUM(2020)02-05final, Rapport, Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale. <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>.

résolutions de l'Assemblée parlementaire, et la jurisprudence rendue par les tribunaux nationaux des États membres lors de l'interprétation des dispositions de la Charte.»⁵

8. Le commentaire faisait référence au rapport du Congrès sur le suivi de la mise en œuvre de la Charte adopté en 2017⁶, qui identifiait quatre problèmes récurrents, à savoir : a) l'insuffisance des ressources financières des collectivités locales et régionales, b) la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales, c) l'absence de consultation avec le gouvernement central, et, particulièrement pertinent pour la présente étude, d) l'absence d'applicabilité directe de la Charte dans les systèmes juridiques nationaux. Comme l'a constaté le Congrès, ces modalités varient d'un pays à l'autre, non seulement en raison d'un système moniste ou dualiste, mais aussi en raison des divergences dans la jurisprudence des tribunaux nationaux. Le Congrès estime que ces divergences influencent le statut et la position de la Charte au sein de chaque ordre juridique interne.

9. Par lettre du 24 avril 2024, le Président du Congrès a demandé une étude sur le statut de la Charte dans l'ordre juridique interne des 46 États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur son application par leurs cours constitutionnelles et suprêmes. Selon cette lettre, le Congrès tient régulièrement des réunions avec des représentants des cours constitutionnelles ou suprêmes afin de discuter des modalités d'incorporation des traités internationaux, et notamment de la Charte, dans l'ordre juridique interne. À la suite de ces échanges, le Congrès a constaté que ces modalités variaient d'un pays à l'autre et a estimé que ces divergences influençaient le statut et la position de la Charte dans chaque ordre juridique interne. L'avis de la Commission de Venise aiderait le Congrès à clarifier les questions juridiques soulevées à cet égard et faciliterait ses activités futures et sa coopération avec les États membres dans ce domaine.

10. Les rapporteurs, avec l'aide du secrétariat, ont préparé un questionnaire qui a été distribué à 46 membres (ou membres suppléants) de la Commission de Venise issus de pays européens. Ce questionnaire figure en annexe du présent texte. Le secrétariat de la Commission de Venise a recueilli 29 réponses au questionnaire (disponibles [par pays](#) et [par question](#)). Les documents du Congrès, notamment ses rapports de suivi de l'application de la Charte dans les États membres du Conseil de l'Europe, les avis antérieurs de la Commission de Venise sur la démocratie locale et les documents de recherche pertinents, ont également été pris en compte dans la préparation du rapport.

11. Dans le passé, la Commission de Venise a abordé plusieurs questions concernant les collectivités locales et régionales. Ses avis et rapports ont porté non seulement sur les garanties constitutionnelles de l'autonomie locale et régionale (principes généraux, pouvoirs propres par opposition aux pouvoirs délégués, etc.), mais aussi sur des questions plus spécifiques telles que la décentralisation, l'adéquation entre les pouvoirs et les ressources financières, le respect du principe d'autonomie financière des collectivités locales, les pouvoirs déconcentrés et décentralisés, l'élection et la nomination des pouvoirs locaux, et les élections locales⁷.

12. Le présent rapport examine la nature juridique de la Charte et sa place dans l'ordre juridique des États membres du Conseil de l'Europe sur la base des résultats de l'étude comparative et des documents de recherche sur les dispositions constitutionnelles et juridiques, ainsi que de la jurisprudence des tribunaux nationaux en matière d'autonomie locale. Il examine le statut des

⁵ Idem.

⁶ Débattu et adopté par le Congrès le 28 mars 2017, 1ère séance (voir document CG32(2017)19, exposé des motifs), co-rapporteurs : S. Dickson, Royaume-Uni (R, ILDG) et L. Verbeek, Pays-Bas (R, SOC).

⁷ Voir entre autres textes : [CDL-AD\(2025\)016](#), Géorgie - Avis sur les modifications apportées à la loi organique « Code électoral de Géorgie », relatives aux élections locales ; [CDL-AD\(2022\)038](#), Ukraine - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi sur le référendum local ; [CDL-AD\(2021\)037](#), Albanie - Mémoire d'amicus curiae sur la compétence de la Cour constitutionnelle concernant la validité des élections locales tenues le 30 juin 2019 ; [CDL-AD\(2017\)021](#), Turquie - Avis sur les dispositions du décret-loi d'urgence n° 674 du 1er septembre 2016 concernant l'exercice de la démocratie locale.

traités internationaux (notamment la Charte) dans les systèmes juridiques nationaux au moment de leur ratification, ainsi que le statut de la Charte dans l'ordre juridique national et dans la jurisprudence des tribunaux constitutionnels et ordinaires lorsqu'ils sont saisis de plaintes concernant l'autonomie locale. Compte tenu des contraintes de temps et de thème du présent rapport, il n'a pas été possible de mener une étude comparative approfondie, et seuls quelques exemples pertinents seront cités. La Commission de Venise tient à souligner à cet égard que les éléments provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être fournis de manière définitive indépendamment de l'ensemble du cadre juridique, ni tenir dûment compte du contexte social, politique et historique plus large.

III. Analyse

13. La Charte est l'un des traités du Conseil de l'Europe au sens de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁸. Elle lie les parties qui y ont adhéré et doit être exécutée par celles-ci de bonne foi. La Charte a été signée et ratifiée par les 46 États membres du Conseil de l'Europe⁹. À ce jour, le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale a été signé par 26 pays et ratifié par 23¹⁰.

A. La Charte en tant que traité du Conseil de l'Europe

14. En 1968, la Conférence permanente des collectivités locales et régionales de l'Europe¹¹ a adopté la Résolution 64 (1968), proposant une Déclaration de principes sur l'autonomie locale et invitant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à l'adopter. Cette initiative a été soutenue par l'Assemblée consultative qui, dans sa Recommandation 615 (1970), a présenté au Comité des Ministres un texte s'inspirant étroitement de celui de la Conférence et rédigé conjointement par les deux organes. La déclaration proposée a toutefois été jugée trop générale à l'époque et n'a pas été adoptée.

15. En 1981, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Résolution 126 (1981), soumettant un projet de Charte européenne de l'autonomie locale au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avec la demande de l'adopter avec le statut de convention européenne. Sur instruction du Comité des Ministres, le texte du projet de charte a été révisé par le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM) et soumis à la 6e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, qui s'est réunie à Rome du 6 au 8 novembre 1984. Après avoir examiné ce texte, les ministres ont exprimé leur accord unanime sur les principes qu'il contenait. En ce qui concerne la forme juridique que devrait prendre la Charte, la majorité s'est prononcée en faveur d'une convention¹².

16. À la lumière des avis de l'Assemblée consultative et des conclusions de la Conférence ministérielle de Rome, le Comité des Ministres a adopté la Charte européenne de l'autonomie locale sous la forme d'une convention en juin 1985. Reconnaisant que l'initiative de la Charte émanait à l'origine de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, il a été décidé que la convention serait ouverte à la signature le 15 octobre 1985, à l'occasion de la 20e session plénière de la Conférence.

17. Le rapport explicatif de la Charte indique que les rédacteurs ont dûment pris en considération la diversité des collectivités locales dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il établit que « potentiellement, les principes d'autonomie locale énoncés dans la Charte s'appliquent à tous les niveaux ou catégories d'autorités locales dans chaque État

⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 1155, p. 331.

⁹ Tableau des signatures et ratifications du Traité 122 : [Liste complète - Bureau des traités](#).

¹⁰ CETS n° 207.

¹¹ Voir note de bas de page 1.

¹² Rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122).

membre, et même, *mutatis mutandis*, aux autorités territoriales au niveau régional ; toutefois, afin de tenir compte des cas particuliers, les parties sont autorisées à exclure certaines catégories d'autorités du champ d'application de la Charte ». ¹³

18. L'application de la Charte dans les États fédéraux et politiquement décentralisés soulève des questions spécifiques liées à l'autonomie locale. Dans les pays fédéraux, les entités fédérées (comme les Länder en Autriche et en Allemagne ou les cantons en Suisse) ne relèvent pas du champ d'application de la Charte. Dans les États décentralisés, toutes les régions ne peuvent pas avoir la même position. Seules les régions qui n'ont pas le pouvoir d'adopter des lois primaires relèvent du champ d'application de la Charte. Quant aux régions dotées de pouvoirs législatifs primaires, elles peuvent être incluses ou non dans le champ d'application de la Charte, selon la décision prise par les autorités au moment de la ratification (par exemple, en Italie, les *regioni* relèvent du champ d'application de la Charte, tandis qu'en Espagne, les *Comunidades Autónomas* n'en relèvent pas). Les différences entre les États ne se limitent pas à la distinction traditionnelle entre pays unitaires et pays fédéraux. Certains pays sont également composés de communautés autonomes (comme l'Espagne et la Serbie), tandis que d'autres ont des régions dotées d'un statut juridique spécial ou unique (comme la Finlande, la France, le Danemark ou les Pays-Bas).

19. Le statut des communautés et des territoires (ainsi que d'autres entités autonomes) est souvent déterminé par des circonstances historiques spécifiques, les intérêts de leurs populations, qu'elles soient favorables à une relation plus étroite ou plus autonome avec les autorités de l'État. Dans certains cas, il est également déterminé par leur reconnaissance en tant que peuples au regard du droit international et par le droit à l'autodétermination qui y est associé. Ces circonstances se reflètent dans le degré d'attention accordé aux questions d'autonomie locale dans chaque pays. Si, dans certains pays, cette question revêt une importance relativement mineure, le statut des autorités locales joue un rôle central dans les sphères constitutionnelle, politique et socio-économique d'autres pays. Dans certains cas, la résolution de ces questions peut même constituer une menace pour l'intégrité territoriale de l'État, qui reste l'un des fondements du droit international contemporain. Les dispositions de la Charte permettent de prendre dûment en considération ces réalités.

20. Les organes d'autonomie locale existent à différents niveaux. Les seules autorités locales couvertes par les dispositions de la Charte qui sont présentes dans tous les États membres sont les municipalités. Il existe en outre des entités supra-municipales et infra-municipales. Les entités infra-municipales comprennent les districts ou les quartiers, ainsi que les entités supra-municipales telles que les comtés, les îles, les communautés, les provinces, les zones, les départements et les régions. Enfin, certaines grandes villes ou zones métropolitaines ont leur propre forme d'autonomie locale. Tous ces organismes divers, tant sur le plan politique que fonctionnel, relèvent du champ d'application de la Charte.

21. Dès le départ, les rédacteurs de la Charte ont dû préparer un document contenant des règles respectant cette diversité des systèmes juridiques et des traditions des différents États membres dans le domaine de l'autonomie locale. ¹⁴ Alors que dans d'autres domaines, il est souvent possible d'identifier relativement facilement des principes communs, les approches des pays européens en matière d'autonomie locale sont extrêmement variées.

22. L'adoption de la Charte a marqué un engagement important en faveur de l'application des règles fondamentales qui garantissent l'indépendance politique, administrative et financière des autorités locales. Si certains pays disposaient déjà d'un système développé de garanties constitutionnelles pour protéger la démocratie locale avant de ratifier la Charte, d'autres étaient en train d'élaborer leur législation nationale sur les autorités locales et régionales au

¹³ Idem, page 3.

¹⁴ Idem.

moment de la ratification. Cette différence a une incidence directe sur la manière dont la Charte est intégrée dans la législation nationale et mise en œuvre par les tribunaux nationaux.

23. La Charte ne prévoit pas de système institutionnalisé de contrôle de son application. Elle exige toutefois des parties qu'elles fournissent au Secrétaire général du Conseil de l'Europe toutes les informations pertinentes concernant les mesures législatives ou autres prises pour se conformer à ses dispositions.¹⁵ À un certain moment, il a été envisagé de mettre en place un système international de supervision analogue à celui de la Charte sociale européenne.¹⁶ Cependant, ce système n'a jamais vu le jour et la tâche d'assurer un contrôle politique adéquat du respect par les parties des exigences de la Charte a été confiée au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe¹⁷.

B. La nature des normes fixées par la Charte

24. Le rapport explicatif de la Charte précise que son objectif est « de pallier l'absence de normes européennes communes pour mesurer et garantir les droits des collectivités locales, qui sont les plus proches des citoyens et leur donnent la possibilité de participer efficacement aux décisions qui affectent leur environnement quotidien ».¹⁸ L'objectif de la Charte est de fixer *des normes minimales* pour la protection et l'autonomie des collectivités locales.

25. La Charte comprend trois parties. La première partie contient les dispositions de fond énonçant les principes de l'autonomie locale. L'article 1 exprime la volonté des parties de respecter les principes de l'autonomie locale énoncés dans la partie I de la Charte (articles 2 à 11). L'article 2 de la Charte dispose que « *le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation nationale et, lorsque cela est possible, dans la constitution* ». Il s'agit de la disposition liminaire de la partie substantielle de la Charte (partie I). Pour cette raison, elle a une valeur fondamentale et symbolique et est l'une des rares dispositions qui ne peuvent faire l'objet des réserves énoncées à l'article 12 de la Charte. Cette disposition exige que le principe de l'autonomie locale soit expressément reconnu dans l'ordre juridique interne. Les conséquences pratiques et opérationnelles d'une telle reconnaissance s'appréhendent mieux à la lumière de l'article 11, qui dispose que « les autorités locales ont le droit de former un recours juridictionnel afin de garantir le libre exercice de leurs pouvoirs et le respect des principes d'autonomie locale consacrés par la constitution ou la législation nationale ».

26. D'autres dispositions de la Charte concernent la protection des limites territoriales des collectivités locales (article 5), leur autonomie en matière de structures administratives (articles 3 et 4) et l'accès à un personnel compétent, ainsi que la définition des conditions requises pour exercer des fonctions électives locales (article 7). Deux dispositions visent à limiter le contrôle administratif des activités des collectivités locales (article 8) et à garantir qu'elles disposent de ressources financières suffisantes à des conditions qui ne portent pas atteinte à leur autonomie fondamentale (article 9). Les autres dispositions de la partie I concernent le droit des collectivités locales de coopérer et de former des associations (article 10) ainsi que la protection de l'autonomie locale par le droit de recours à un recours judiciaire (article 11)¹⁹.

¹⁵ Article 14 de la Charte.

¹⁶ Le Comité européen des droits sociaux est l'organe de suivi de la Charte sociale européenne. Il est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans, renouvelable une fois. Le Comité européen des droits sociaux (anciennement Comité d'experts indépendants) examine les rapports et décide si la situation dans les pays concernés est conforme à la Charte. Si une Partie ne donne pas suite à une décision de non-conformité du Comité européen des droits sociaux, le Comité des Ministres peut adresser une recommandation à cette Partie, lui demandant de modifier la situation en droit et en pratique (voir n° 35 ci-dessous).

¹⁷ Article 1.2 de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (annexe à la Résolution statutaire CM/Res (2020) 1.

¹⁸ Rapport explicatif à la Charte, Remarques générales, par. 1.

¹⁹ Rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale, page 3.

27. La partie II de la Charte contient des dispositions diverses relatives à la portée des engagements pris par les parties. L'article 12 établit un équilibre réaliste entre la sauvegarde des principes essentiels et la souplesse nécessaire pour tenir compte des particularités juridiques et institutionnelles des différents pays en laissant aux signataires le choix entre les dispositions de la Charte qu'ils considèrent comme contraignantes, exigeant seulement que chaque pays « se considère lié par au moins vingt paragraphes de la partie I de la Charte »²⁰.

28. Les États ont utilisé l'article 12 de la Charte de différentes manières. Dès le départ, 16 pays (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Finlande, Allemagne²¹, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Norvège, Pologne, République de Moldavie, Roumanie, Slovénie, Suède, Ukraine et Royaume-Uni) ont ratifié l'intégralité de la partie I de la Charte. Par ailleurs, 28 États²² ont fait usage de l'article 12 et ont indiqué les dispositions de la Charte applicables sur leur territoire²³. Deux pays, le Danemark et les Pays-Bas, ont exclu certains territoires de l'application

²⁰ Article 12 – Engagements

1. Chaque Partie s'engage à se considérer liée par au moins vingt paragraphes de la partie I de la Charte, dont au moins dix seront choisis parmi les paragraphes suivants :

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

2. Chaque État contractant, lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes qu'il a sélectionnés conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article.

3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère liée par tout paragraphe de la présente Charte qu'elle n'a pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs sont considérés comme faisant partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie qui en fait la notification et ont le même effet à compter du premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

²¹ L'Allemagne a déclaré que le champ d'application de la Charte ne s'appliquait qu'à certaines communes, à savoir qu'il était limité aux Gemeinden (municipalités et communes, notre traduction), aux Verbandsgemeinden (communes associées) et aux Kreise (districts) du Land de Rhénanie-Palatinat et aux Gemeinden et Kreise (districts) des autres Länder. En outre, l'Allemagne se considère liée par tous les paragraphes de la partie I de la Charte, à l'exception des suivants :

1. Dans le Land de Rhénanie-Palatinat, l'article 9, paragraphe 3, ne s'applique pas aux Verbandsgemeinden et aux Kreise.

2. Dans les autres Länder, l'article 9, paragraphe 3, ne s'applique pas aux Kreise.

²² Dispositions de la Charte exclues par certains pays au moment de la ratification : Andorre (Articles 9.2, 9.5 et 9.8), Arménie (Articles 5, 6.1, 6.2, 7.2 et 12.1), Autriche (Articles 4.2, 4.3, 4.5, 7.2, 8.2 et 11), Azerbaïdjan (Articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6, 12.1, 12.2 et 12.3), Croatie (Articles 4.5, 16.2, 16.3, 17.1, 17.2 et 18), Chypre (Articles 7.2, 9.5, 9.7, 9.8, 12.1, 12.2 et 12.3), République tchèque (Articles 4.5, 6.2, 7.2, 9.3, 9.5 et 9.6), Danemark (Articles 12.1, 12.2, 12.3 et 13), Estonie (Articles 12.1, 12.2, 12.3, 13, 15.3 et 16.3), Géorgie (Articles 4.6, 5, 6.2, 9.6, 10.2 et 10.3), Grèce (Articles 5, 7.2, 8.2, 10.2, 12.1, 12.2 et 12.3), Hongrie (Articles 12.1, 12.2 et 12.3), Islande (Articles 12.1, 12.2 et 12.3), Irlande (Articles 12.1, 12.2, 12.3 et 13), Italie (Articles 12.1, 12.2 et 12.3), Lettonie (article 9.8), Liechtenstein (Articles 3.2, 7.2, 9.3, 9.4, 9.8, 10.2, 10.3, 12.1, 12.2 et 12.3), Malte (Article 9.3), Monaco (Articles 3.1, 4.3, 7.2, 8.3, 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.8, 10.2 et 16.2), Monténégro (Articles 4.3, 4.5, 6.2, 7.2, 8.2, 8.3, 12.1, 12.2 et 12.3), Pays-Bas (Articles 6.2, 7.2, 8.2, 9.5, 11, 12.1, 12.2 et 12.3), Portugal (Articles 12.1, 12.2 et 12.3), Saint-Marin (Articles 9.3 et 9.8), Serbie (Articles 4.3, 6.1, 6.2, 7.2 et 8.3), République slovaque (Articles 12.1, 12.2 et 12.3), Espagne (Article 3.2), Suisse (Articles 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5, 9.7, 11, 12.1, 12.2 et 12.3) et Turquie (n'a pas ratifié les Articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11).

²³ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Chambre des pouvoirs locaux. Réserves et déclarations relatives à la Charte européenne de l'autonomie locale (annexe I). 21e session, Doc. CPL(21)5, 28 septembre 2011. Pour plus d'informations sur chaque État, voir également les réponses au questionnaire.

de la Charte.²⁴ La Belgique²⁵ et la France²⁶ n'ont ratifié qu'une partie de la Charte, en formulant des réserves/déclarations.

29. Tous les articles de la partie II de la Charte renvoient à la législation nationale qui devrait les clarifier ou les compléter. Cela peut être considéré comme une conséquence logique du respect de la diversité des systèmes d'autonomie locale dans les États membres. Quelle que soit la nature juridique des organes d'autonomie locale (qui peut varier d'un pays à l'autre, allant de références générales à l'autonomie locale en tant que principe constitutionnel à des chapitres distincts contenant des garanties constitutionnelles ou institutionnelles en matière d'autonomie locale), une réglementation détaillée est généralement requise dans l'ordre juridique national par le biais d'une législation primaire, tant générale que sectorielle. Celle-ci précisera le contenu et la portée des règles applicables à l'autonomie locale.

30. Cette « géométrie variable²⁷ » de la Charte laisse aux États membres du Conseil de l'Europe une marge de manœuvre considérable pour se conformer à ses dispositions. Les États peuvent hésiter à limiter leur contrôle sur la gouvernance locale.²⁸ Le texte de la Charte lui-même ne précise pas comment et dans quelle mesure les principes qu'il contient doivent être mis en œuvre. Si ces principes peuvent être généraux, ils sont clarifiés par la législation nationale, ce qui évite d'imposer aux autorités locales des modèles spécifiques qui pourraient porter atteinte aux caractéristiques constitutionnelles et historiques propres aux États membres.²⁹

31. Certains pays avaient mis en place des systèmes de garanties constitutionnelles pour protéger la démocratie locale avant de ratifier la Charte, d'autres ont adopté leur législation nationale sur les autorités locales et régionales en tenant compte de celle-ci. Le mécanisme d'obligation « à la carte » a permis à certaines parties contractantes de s'engager initialement à respecter certaines dispositions de la Charte, avec la possibilité d'assumer ultérieurement des obligations supplémentaires au titre des autres articles, à condition que les conditions nécessaires à leur mise en œuvre effective dans l'ordre juridique national soient réunies. L'Arménie, la Croatie et la Slovaquie sont des exemples de tels pays.³⁰

32. L'article 12 de la Charte, qui donne aux États membres le choix des dispositions qu'ils souhaitent respecter, n'est pas une exception dans les traités du Conseil de l'Europe. D'autres instruments, tels que la Charte sociale européenne, sont également basés sur un système de ratification, permettant aux États, sous certaines conditions, de choisir les dispositions qu'ils sont prêts à accepter comme obligations juridiques internationales contraignantes³¹. Comme pour la Charte, les États parties à la Charte sociale sont également encouragés à accepter

²⁴ Le Danemark a déclaré que la Charte ne s'appliquerait pas au Groenland et aux îles Féroé ; les Pays-Bas ont accepté la Charte pour le Royaume en Europe.

²⁵ Conformément à l'article 13 de la Charte, le Royaume de Belgique a limité le champ d'application de la Charte aux provinces et aux communes et a déclaré que les dispositions de la Charte ne s'appliqueraient pas aux « Centres publics d'aide sociale » (CPAS) situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁶ La France a déclaré que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, seraient interprétées comme donnant aux États la possibilité de rendre l'organe exécutif responsable devant l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ; elle a exclu du champ d'application de la Charte les établissements publics de coopération intercommunale, qui ne sont pas des collectivités territoriales.

²⁷ CG-FORUM(2020)02-05final, Rapport, Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, paragraphes 12 et 221.

²⁸ Par exemple, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale n'a été ratifié que par 23 pays.

²⁹ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux reconnaît et respecte cette diversité ; toutefois, les États membres ont été invités à étendre le nombre de dispositions applicables de la Charte compte tenu de l'évolution des systèmes nationaux d'administration locale depuis son entrée en vigueur. Voir, par exemple, la recommandation 314 (2011) du Congrès adoptée le 20 octobre 2011.

³⁰ Voir, par exemple, les réponses au questionnaire fournies par l'Arménie et la Slovaquie.

³¹ Charte sociale européenne (CETC n° 35), partie III, article 20.

progressivement toutes ses dispositions³². Une approche similaire est adoptée par la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires³³.

33. Étant donné que la Charte comprend des principes généraux (le texte ne précise pas comment et dans quelle mesure ces principes doivent être respectés), les États membres disposent d'une marge d'appréciation considérable pour décider de la manière dont ils s'y conforment. Le rapport explicatif de la Charte reconnaît que « la formulation des principes d'autonomie locale énoncés dans la partie I de la Charte devait tenter de concilier la grande diversité des systèmes juridiques et des structures d'administration locale existant dans les États membres du Conseil de l'Europe » et que « les différents gouvernements peuvent encore se heurter à des obstacles constitutionnels ou pratiques pour souscrire à certaines dispositions de la Charte »³⁴. Le fait que la législation nationale détermine la manière dont ces principes sont mis en œuvre facilite leur application par les tribunaux nationaux.

34. Les organismes spécifiques chargés de surveiller le respect des obligations découlant des traités ont adopté une approche souple et accepté que les États parties à un traité puissent le mettre en œuvre de différentes manières³⁵. Les rapports réguliers sur chaque pays préparé par le Comité de suivi reconnaissent cette diversité au sein des États membres du Conseil de l'Europe³⁶.

IV. La Charte et les systèmes juridiques nationaux

A. Remarques générales

35. Il existe une grande diversité dans la manière dont les États membres ont traditionnellement traité la question de l'autonomie locale. Dans certains pays, des dispositions claires et souvent détaillées sur l'autonomie locale sont inscrites dans leur constitution respective, comme par exemple en Arménie, en Autriche, à Chypre, en Estonie, en Finlande, en France, en Allemagne, en Irlande, en Italie, en Lituanie, en Macédoine du Nord, au Monténégro, en République de Moldavie, à Monaco, au Portugal, en Serbie, en Slovaquie, en Espagne, en Suède, en Suisse, en Turquie et en Ukraine.

36. L'organisation interne d'un État est une question sensible du point de vue de son pouvoir constituant. Par conséquent, toute réglementation internationale sur ce sujet doit respecter les pouvoirs d'auto-organisation d'un État souverain. Les instruments internationaux ou régionaux relatifs à l'autonomie locale doivent accorder une attention particulière à l'organisation constitutionnelle nationale de l'autonomie locale³⁷.

37. La manière dont un traité est incorporé dans l'ordre juridique national varie d'un pays à l'autre, et les modalités de sa mise en œuvre peuvent dépendre de la législation spécifique et, dans certains cas, de l'interprétation d'un traité par les juridictions nationales. Plusieurs facteurs influencent la mise en œuvre de la Charte, notamment sa place dans l'ordre juridique national, son statut par rapport aux lois nationales, ou l'organisation territoriale du pays et les pouvoirs conférés aux différents niveaux des autorités judiciaires.

³² Idem, partie IV, Article 22.

³³ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CETC n° 148), partie III, Articles 8 à 14.

³⁴ Rapport explicatif - ETS 122 - Autonomie locale (Charte), page 10.

³⁵ Idem.

³⁶ Voir les rapports du Congrès sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale. <https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports>

³⁷ Par exemple, l'article 4.2 du traité sur l'Union européenne inclut dans l'« identité nationale » de l'État les règles « inhérentes à ses structures fondamentales, politiques et constitutionnelles, y compris l'autonomie régionale et locale ». Version consolidée du traité sur l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne, C 326/13.

B. L'applicabilité directe de la Charte dans le droit interne

38. Les États membres du Conseil de l'Europe n'adoptent pas une approche uniforme pour la mise en œuvre des traités internationaux dans leur droit interne. Les approches dites moniste et dualiste coexistent au sein de ces États. Le monisme est la conception selon laquelle le droit international et le droit interne font partie d'un système juridique unique et unifié, ce qui signifie qu'un traité international devient automatiquement partie intégrante du droit interne dès sa ratification. Le dualisme, quant à lui, considère que le droit international et le droit national sont des systèmes juridiques distincts et séparés, ce qui signifie que le droit international doit être explicitement incorporé dans le droit national par le biais d'une législation avant de pouvoir produire ses effets au niveau national. Si l'adoption de l'un de ces modèles n'implique pas un engagement plus fort envers les obligations découlant des traités internationaux, elle joue néanmoins un rôle important dans la détermination du statut juridique des traités internationaux au sein des systèmes juridiques nationaux, ainsi que dans la manière dont ils peuvent être et seront appliqués par les autorités nationales. En outre, les pratiques nationales varient considérablement, même au sein de ces deux approches.

39. Toutes les normes juridiques internationales ne sont pas « directement applicables », même dans les systèmes monistes. Certaines sont programmatiques et nécessitent l'adoption d'une législation nationale supplémentaire pour être mises en œuvre. Un traité est considéré comme directement applicable (ou auto-exécutoire) dans le droit interne et crée des droits et des obligations pour les individus lorsque ses dispositions sont appliquées par les tribunaux nationaux comme des dispositions de la législation nationale sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures législatives supplémentaires. C'est le droit national, et non le droit international, qui détermine si un traité est directement applicable dans l'ordre juridique national. Si un traité peut exiger de la partie contractante qu'elle veille à ce que certaines ou toutes ses dispositions soient directement applicables dans le droit national, ce n'est généralement pas le cas. Dans son rapport de 2014 sur les traités internationaux, la Commission de Venise a souligné que « même si les traités internationaux font partie du droit national, comme c'est le cas pour les normes juridiques es dans les systèmes monistes, ou après avoir été transposés dans le droit national, comme c'est le cas dans les systèmes dualistes, ils ne peuvent pas toujours être directement appliqués. »³⁸

40. Le terme « applicabilité directe » désigne le mécanisme juridique qui permet à une instance nationale (en particulier un tribunal) d'appliquer directement une règle internationale. Associée à la « primauté » du droit international, l'applicabilité directe peut rendre sans effet une règle de droit interne qui n'est pas conforme au droit international³⁹. Article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit qu'« une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant sa non-exécution d'un traité ». Le rapport de la Commission de Venise indique qu'« une disposition d'un traité peut faire partie de l'ordre juridique interne sans être directement applicable par les tribunaux nationaux »⁴⁰. La Commission estime que les États ne peuvent en aucun cas justifier le non-respect du droit international par le fait qu'un traité « ne fait pas partie en tant que tel de leur ordre juridique interne ou qu'il contredit une norme de leur ordre juridique national »⁴¹.

41. L'exemple classique d'un traité directement applicable est la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « Convention »). Les traités relatifs aux droits de

³⁸ [CDL-AD\(2014\)036](#), Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit interne et le rôle des tribunaux, adopté par la Commission de Venise lors de sa 100e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014), page 13.

³⁹ Par exemple, sur la primauté du droit de l'UE, voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 juillet 1964, Costa contre ENEL, affaire 6/64, ECLI:EU:C:1964:66; et l'arrêt du 22 février 2022, C-430/21 - RS, ECLI:EU:C:2022:99, §§ 47-53.

⁴⁰ [CDL-AD\(2014\)036](#), paragraphe 30.

⁴¹ Idem, paragraphe 17, page 7.

l'homme peuvent avoir un statut spécifique découlant de facteurs (nationaux et internationaux) propres à ce type d'instrument international, comme l'explique le rapport de la Commission de Venise sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit interne et le rôle des tribunaux. Le rapport explique, par exemple, que la Convention présente des caractéristiques spécifiques qui ont une incidence sur les systèmes juridiques nationaux, car elle constitue « le seul mécanisme judiciaire international obligatoire en matière de droits de l'homme qui permette aux particuliers de saisir directement la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « CEDH ») depuis l'entrée en vigueur du protocole n° 11 (1998) »⁴². En outre, la Convention dispose de plusieurs instruments pour renforcer son impact sur le droit national : l'article 32 confère à la CEDH la compétence finale pour interpréter la Convention et, conformément à l'article 46, les États s'engagent à se conformer à l'arrêt définitif de la CEDH. En outre, la CEDH a développé plusieurs pouvoirs spécifiques afin de maximiser l'impact de sa jurisprudence.

42. Dans de nombreux pays, la Charte a été incorporée dans le droit national. Cependant, certains tribunaux n'ont pas considéré que la Charte était suffisamment précise dans son contenu pour être directement applicable. La Charte elle-même fait référence à la nécessité de sa mise en œuvre par législation.⁴³

43. Selon les réponses au questionnaire, plusieurs pays, dont l'Arménie, la Macédoine du Nord, la Lituanie, la République de Moldavie, le Monténégro et la Serbie, considèrent que les dispositions de la Charte sont directement applicables par les tribunaux. En Arménie, par exemple, cette approche est inscrite à l'article 5, paragraphe 3, de la Constitution, qui dispose qu'« en cas de conflit entre les normes des traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie et celles des lois, les normes des traités internationaux s'appliquent ». Article 138(3) de la Constitution de la République de Lituanie prévoit que les traités ratifiés par le Seimas (parlement) font partie intégrante du système juridique national⁴⁴. En République de Moldavie, l'article 7 de la loi sur l'administration publique locale établit que « lors de l'exercice de leurs pouvoirs, les organes de l'autorité publique locale utilisent l'autonomie fixée et garantie par la Constitution de la République de Moldavie, la Charte européenne de l'autonomie locale et d'autres accords auxquels la République de Moldavie est partie »⁴⁵. L'article 9 de la Constitution du Monténégro stipule que les accords internationaux ratifiés et les normes généralement acceptées du droit international font partie intégrante de l'ordre juridique interne et ont préséance sur la législation nationale. Ils peuvent être appliqués directement par les tribunaux nationaux lorsqu'ils sont en conflit avec les lois nationales.

44. Si la question de l'applicabilité d'un traité international n'est pas expressément réglée par la Constitution, les juridictions nationales déterminent, par voie d'interprétation, si une règle de droit international est directement applicable ou non⁴⁶. Le Tribunal fédéral suisse a élaboré une série de critères pour l'applicabilité directe des règles de droit international. Selon ces critères, les

⁴² Idem, paragraphe 41, page 18.

⁴³ Voir *infra*, en particulier paragraphe 29

⁴⁴ En interprétant cette disposition de la Constitution, la Cour constitutionnelle de Lituanie a souligné que les traités ratifiés par le Seimas acquièrent force de loi. Cependant, dans les situations où une disposition d'un acte juridique national (à l'exception de la Constitution) est en conflit avec une disposition d'un traité, ce dernier doit être appliqué. Cependant, en cas d'incompatibilité entre un traité ratifié et la Constitution, la République de Lituanie doit soit se retirer du traité conformément aux normes du droit international, soit adopter les amendements appropriés à la Constitution (voir décision de la Cour constitutionnelle du 14 mars 2006 (dossier No. 17/02-24/02-06/03-22/04) et du 18 mars 2014 (dossier No. 31/2011-40/2011-42/2011-46/2011-9/2012-25/2012)).

⁴⁵ Article 7 de la loi n° 436 du 28 décembre 2006 sur l'administration publique locale.

⁴⁶ Par exemple, le Tribunal fédéral suisse a élaboré une série de critères pour l'applicabilité directe des règles du droit international. Selon ces critères, les normes juridiques internationales sont directement applicables (« auto-exécutables ») « si le contenu de la disposition du traité international invoquée est suffisamment précis et clair pour servir de base à une décision dans un cas particulier ». La spécificité nécessaire fait surtout défaut dans les simples articles de programme. Elle fait également défaut dans les dispositions qui ne réglementent une question que dans ses grandes lignes, qui laissent une marge d'appréciation ou une latitude considérable à l'État partie pour prendre des décisions, ou qui contiennent de simples principes directeurs, c'est-à-dire des dispositions qui ne s'adressent pas aux autorités administratives et judiciaires, mais au législateur » (voir par exemple BGE 126 I 240 E. 2c.).

normes juridiques internationales sont directement applicables « si le contenu de la disposition du traité international invoquée est suffisamment précis et clair pour servir de base à une décision dans un cas particulier ». La spécificité nécessaire fait surtout défaut dans les simples articles programmatiques. Elle fait également défaut dans les dispositions qui ne réglementent une question que dans ses grandes lignes, qui laissent une marge d'appréciation ou une latitude considérable à l'État partie pour prendre des décisions, ou qui contiennent de simples principes directeurs, c'est-à-dire des dispositions qui ne s'adressent pas aux autorités administratives et judiciaires, mais au législateur»⁴⁷.

45. Dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la Charte, comme la plupart des autres traités, n'est pas considérée par les juridictions nationales comme directement applicable dans l'ordre juridique national (par exemple, en Autriche, en Belgique, en République tchèque, à Chypre, en France, à Monaco, en Norvège, en Slovaquie et en Suède). Une législation nationale spécifique doit donner effet à la Charte dans un système juridique national, et les particuliers et les municipalités ne peuvent l'invoquer directement devant les tribunaux pour faire valoir leurs droits que si le droit national l'intègre ou si les tribunaux l'interprètent comme directement applicable. Il existe plusieurs exemples d'interprétation donnée par les juridictions nationales à des dispositions spécifiques de la Charte qui soutiennent cette position.

46. Les tribunaux chypriotes ne peuvent appliquer directement les dispositions d'un traité international que si celles-ci sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles. La Convention est le principal exemple d'un traité directement applicable à Chypre, en particulier ses articles 2, 3, 6, 8, 10 et 13 qui couvrent des domaines tels que le droit à un procès équitable, la liberté d'expression et la protection contre les traitements inhumains. En revanche, d'autres traités du Conseil de l'Europe, tels que la Charte,⁴⁸ la Convention de Lanzarote et la Convention d'Istanbul, contiennent des obligations programmatiques plus larges et ne sont pas considérés comme directement applicables. Leurs dispositions doivent être mises en œuvre par le biais de la législation nationale. Dans de tels cas, les tribunaux chypriotes n'appliquent pas directement les dispositions de ces traités, mais peuvent les utiliser comme aides à l'interprétation pour évaluer la compatibilité des mesures nationales avec les engagements internationaux. Sans législation d'application, ces traités ne sont pas considérés comme justiciables⁴⁹.

47. Une approche similaire de l'applicabilité directe des traités internationaux peut être observée dans la Constitution des Pays-Bas, qui tient expressément compte de cette condition d'applicabilité en stipulant que seules les dispositions des traités « qui peuvent être contraignantes pour toutes les personnes » peuvent être appliquées par les tribunaux et prévalent alors sur le droit national contradictoire (articles 93 et 94).

48. En Suisse, le Conseil fédéral a affirmé, dans son rapport explicatif sur la Charte du 19 décembre 2003, l'applicabilité directe d'au moins certaines de ses dispositions. La Cour suprême fédérale suisse a accepté les plaintes invoquant les articles 3, 4 et 5 de la Charte, sans toutefois discuter du caractère directement applicable de ces dispositions.

49. En République tchèque, la Cour constitutionnelle a parfois abordé la Charte comme faisant partie de l'ordre constitutionnel, de la même manière qu'elle traite la Convention, à la différence près que la Convention est considérée comme directement applicable, contrairement à la Charte. Une décision rendue par la Cour constitutionnelle en 2003 explique les raisons de cette approche

⁴⁷ Voir par exemple BGE 126 I 240 E. 2c.

⁴⁸ Malgré son incorporation formelle, les tribunaux chypriotes ne considèrent pas la Charte comme directement applicable. L'affaire *Pantelides c. Leantzi* (1991) 3 CLR 273, qui fait jurisprudence, a établi que les dispositions de la Charte sont trop générales et indéterminées pour créer des droits directement applicables sans législation nationale de mise en œuvre. La Cour a souligné que les dispositions d'un traité doivent être claires, précises et inconditionnelles pour pouvoir être appliquées judiciairement, s'appuyant sur un raisonnement antérieur tiré de l'affaire *Malachtou c. Armefti* (1987) 1 CLR 207.

⁴⁹ Voir les réponses de Chypre au questionnaire.

: en établissant des droits collectifs, la Charte ne s'adresse pas directement aux individus, mais plutôt à la communauté des citoyens. La décision stipulait que « les droits garantis par la Charte à l'autonomie locale des parties contractantes sont des droits-cadres » et que « la Charte elle-même, dans plusieurs dispositions, anticipe une législation nationale détaillée, qui fixe certainement les limites dans lesquelles l'autonomie locale fonctionnera ».⁵⁰

50. En Pologne, selon le Tribunal constitutionnel, « les dispositions de la Charte, en raison de leur nature générale, ne peuvent que dans une mesure limitée servir de base indépendante et directe pour examiner si la procédure utilisée pour adopter un acte législatif était compatible avec ses dispositions. Cependant, la Charte impose clairement au législateur polonais l'obligation d'établir des règlements législatifs appropriés qui mettront en œuvre les droits qui y sont garantis.»⁵¹

51. Pour certains pays, l'accent mis par la Charte sur les questions institutionnelles, qui sont généralement traitées par la législation nationale, est la raison pour laquelle les tribunaux nationaux ne considèrent pas ses dispositions comme directement applicables. Dans sa décision de 2007,⁵² la Cour suprême de Norvège a examiné si l'article 11 de la Charte, qui établit un droit de recours judiciaire pour les autorités locales, devait s'appliquer à une décision d'une autorité nationale concernant la répartition des dépenses entre les municipalités en matière de prise en charge des personnes handicapées. La Cour suprême a largement fait référence à la Charte, à une recommandation du Congrès et à l'avis d'un comité d'experts relevant du Congrès. Elle a toutefois estimé que la Charte devait céder le pas à une règle claire de la législation norvégienne, qui permet aux autorités nationales de régler les litiges entre municipalités concernant la responsabilité des soins. La Cour a fait référence au dualisme ainsi qu'au principe de présomption d'une interprétation favorable au traité, mais a estimé que cette présomption était principalement justifiée en ce qui concerne les droits individuels, et moins lorsqu'il s'agit de trancher des questions institutionnelles.

52. Comme indiqué précédemment, la Charte contient des principes généraux et des obligations programmatiques, tels que le droit des autorités locales à l'autonomie, à des ressources financières adéquates et à une protection juridique. Ces principes généraux sont difficiles à appliquer directement car ils ne précisent pas exactement quels droits et obligations doivent être respectés, laissant une grande marge d'appréciation quant à la manière dont les États doivent les mettre en œuvre. En effet, il peut ne pas être clair dans un système juridique national si les droits et obligations découlant de la Charte s'appliquent à l'État membre dans son ensemble, à des autorités spécifiques ou à des individus. La mise en œuvre de la Charte peut être réalisée par une interprétation du droit national à la lumière des dispositions pertinentes de la Charte. Selon le rapport de la Commission de Venise sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit national et le rôle des tribunaux, cette approche « peut compléter 'l'application directe' ou même constituer une alternative à celle-ci et est donc parfois qualifiée 'd'effet indirect' du droit international (des droits de l'homme) »⁵³.

53. Sur la base des exemples fournis par les États membres et des recherches supplémentaires, on peut conclure que, indépendamment de la question de savoir si les traités font partie de l'ordre juridique national, comme c'est le cas pour les normes juridiques internationales dans les systèmes monistes, ou après avoir été transposés dans le droit national, comme c'est le cas dans les systèmes dualistes, ils ne peuvent pas toujours être appliqués directement. La question de savoir si un traité est directement applicable dans un ordre juridique national est déterminée par le droit national et non par le droit international. Dans certains cas, les cours constitutionnelles et suprêmes des États membres ont décidé que l'ensemble du texte de la Charte ou certaines

⁵⁰ Cour constitutionnelle, affaire n° PI. ÚS 34/02 du 5 février 2003.

⁵¹ Cour constitutionnelle, jugement du 18 Février 2003, K24/02, OTK-A 2003, N°2, article 11, paragraphe 156.

⁵² Cour suprême, décision HR-2007-324-A.

⁵³ Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit interne et le rôle des tribunaux, [CDL-AD\(2014\)036](#), paragraphe 32.

de ses dispositions étaient directement applicables sur la base des constitutions ou des législations nationales.

54. La Commission de Venise considère que, indépendamment de son application direct ou indirecte, la Charte a de nombreux effets normatifs d'une importance capitale pour la protection de la démocratie locale. La Charte fournit des orientations claires aux législateurs nationaux (et infranationaux dans les États fédéraux et quasi fédéraux) lors de l'élaboration de la législation relative à l'autonomie locale. Ils doivent se prononcer sur la question en tenant compte non seulement de leurs traditions et règles constitutionnelles spécifiques, mais aussi du « consensus européen » sur l'autonomie locale, qui définit le niveau minimum d'autonomie à respecter dans tous les cas. En ce sens, la Charte a joué et continue de jouer un rôle important en fournissant des orientations aux États membres en matière d'autonomie locale. La Charte est donc un traité qui inspire et légitime les politiques législatives des États membres. De plus, dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, il est utilisé comme standard par les cours constitutionnelles pour le contrôle de la législation sur l'autonomie locale.⁵⁴

C. La place de la Charte dans l'ordre juridique national

55. Le statut de la Charte dans le système des sources du droit, son applicabilité directe et l'absence de référence spécifique à la Charte dans les constitutions des États membres suggèrent que son statut est, à première vue, le même que celui de tout autre traité international dans chaque ordre juridique national. Les réponses au questionnaire et les résultats des recherches supplémentaires démontrent que le statut de la Charte dans les États membres dépend de la manière dont les traités internationaux sont incorporés dans l'ordre juridique national respectif.

56. Des dispositions relatives à la primauté des traités internationaux dans l'ordre juridique interne existent, par exemple, en Arménie (article 5, paragraphe 3, de la Constitution)⁵⁵ en Grèce, où la Charte, en tant que traité international, prime, en vertu de l'article 28, paragraphe 1, de la Constitution grecque, sur la législation nationale ; en Estonie (article 123, paragraphe 2, de la Constitution)⁵⁶ ou en Macédoine du Nord, où les traités internationaux ratifiés ont un statut supérieur à la législation nationale (article 118 de la Constitution)⁵⁷.

57. En France, la Charte a le même statut que celui conféré par la Constitution (article 55) à tout traité ratifié, ce qui signifie qu'elle a « une autorité supérieure à celle des lois ». Dans le système juridique français, cependant, les traités internationaux n'ont pas une autorité supérieure à celle des dispositions constitutionnelles, qui restent au sommet du système constitutionnel des sources du droit. C'est également le cas en Lettonie, où les traités internationaux priment sur la législation et la réglementation nationales, à l'exception de la Constitution.⁵⁸ En vertu de l'article 169, paragraphe 3, de la Constitution, tous les traités ratifiés par Chypre, y compris ceux du Conseil de l'Europe, acquièrent un statut supra-législatif dès leur publication au Journal officiel. Ces traités prévalent sur la législation ordinaire mais restent subordonnés à la Constitution ;

⁵⁴ Voir, par exemple, l'Albanie, l'Arménie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Lituanie, la Macédoine du Nord, la République de Moldova, le Monténégro, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suisse.

⁵⁵ Article 5, paragraphe 3, de la Constitution dispose qu'« en cas de conflit entre les normes des traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie et celles des lois, les normes des traités internationaux s'appliquent ».

⁵⁶ Article 123, paragraphe 2, de la Constitution dispose que « lorsque les lois ou autres textes législatifs de l'Estonie sont en conflit avec un traité international ratifié par le Riigikogu, les dispositions du traité international s'appliquent ».

⁵⁷ La loi sur les tribunaux stipule que lorsqu'un tribunal estime que l'application de la loi dans un cas particulier est en conflit avec les dispositions d'un traité international ratifié conformément à la Constitution (article 118), il applique les dispositions du traité international, à condition qu'elles puissent être directement appliquées.

⁵⁸ En Lettonie, la loi sur les traités internationaux dispose que « si un traité international ratifié par la Saeima contient des dispositions différentes de celles des actes juridiques de la République de Lettonie, les dispositions du traité international s'appliquent ».

toutefois, bien qu'elle ait été ratifiée par la loi n° 27/1988 et incorporée dans le droit interne en vertu de l'article 169.3 de la Constitution, la Charte n'est pas considérée comme directement applicable ni comme conférant des droits. La Constitution de l'Azerbaïdjan établit que les traités internationaux ont un statut inférieur à celui de la Constitution nationale et des lois adoptées par référendum national (article 151 de la Constitution de l'Azerbaïdjan). En Slovaquie, conformément à l'article 5.7 de la Constitution, les traités internationaux ratifiés par la République slovaque et publiés de la manière prévue par la loi avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle de 2001⁵⁹ « font partie de son ordre juridique si la loi le prévoit ».

58. En Autriche, la Charte n'a pas rang constitutionnel et a le statut d'une loi ordinaire. C'est également le cas en Italie et en Allemagne, où la Charte a rang de législation ordinaire, de sorte que la règle de la *lex posterior* s'applique. Toutefois, si les tribunaux italiens ne sont pas en mesure d'interpréter le droit interne conformément au traité international, ils doivent saisir la Cour constitutionnelle, qui peut déclarer le droit interne inconstitutionnel pour violation de l'article 117, paragraphe 1, de la Constitution italienne (« Les pouvoirs législatifs sont dévolus à l'État et aux régions dans le respect de la Constitution et des contraintes découlant de la législation de l'Union européenne et des obligations internationales »). En Allemagne, seules la Convention et les autres traités relatifs aux droits de l'homme ne peuvent être supplantés par une législation postérieure, mais cela ne s'applique pas à la Charte, qui a le statut de législation ordinaire.⁶⁰ À Saint-Marin, les traités du Conseil de l'Europe sont des accords internationaux qui deviennent généralement contraignants pour le système juridique après avoir été transposés par une loi nationale spécifique et sont alors considérés comme des lois ordinaires.

59. En Finlande, en Irlande, en Norvège et en Suède, les traités internationaux (y compris la Charte) ne peuvent pas être intégrés dans l'ordre juridique national par simple ratification. Outre la ratification, une loi nationale distincte est nécessaire pour conférer aux dispositions du traité (y compris la Charte) une validité juridique nationale et une applicabilité directe dans l'ordre juridique national. La Finlande a ratifié et intégré la Charte en 1991 et son protocole additionnel en 2012. La Charte et son protocole additionnel ayant été intégrés dans l'ordre juridique national par une loi du Parlement, ils jouissent tous deux du statut de loi du Parlement. En Norvège, seuls quelques traités relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention, ainsi que l'Accord sur l'Espace économique européen et plusieurs accords supplémentaires avec l'UE, sont incorporés en tant que tels dans le droit norvégien. Par conséquent, la charte, comme d'autres traités non incorporés, ont donc le statut d'obligations internationales, mais leur mise en œuvre est soumise à une interprétation de la législation favorable aux traités. En Suède, lors de l'approbation de la Charte en 1989, le gouvernement estimait que la loi suédoise de 1977 sur les collectivités locales était conforme à la Charte et qu'aucune modification substantielle de la législation suédoise n'était nécessaire. Toutefois, certains ajustements ont été apportés à la loi de 1991 sur les collectivités locales à la suite de la ratification de la Charte.

60. La pratique des États membres diffère quant à la force donnée aux traités internationaux après leur ratification. Les trois approches les plus courantes sont les suivantes : les traités, y

⁵⁹ Loi constitutionnelle adoptée le 1er juillet 2001.

⁶⁰ En ce sens, ordonnance de la deuxième chambre du Sénat du 15 décembre 2015, [– 2 BvL 1/12 –](#), point 76, mais voir points 46 à 51 et 74, concernant l'application du principe de la *lex posterior* aux traités ordinaires. Dans sa déclaration et son memorandum sur la ratification de la Charte, le gouvernement allemand a déclaré que le droit allemand était déjà conforme aux exigences de la Charte, document parlementaire fédéral 10/6086 (1986), p. 5, 14. Une cour constitutionnelle régionale de Saxe-Anhalt a estimé que la Charte ne confère pas de droits subjectifs aux municipalités, Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 21. April 2009 – LVG 12/08 –, juris, par. 62. D'autres tribunaux régionaux ont appliqué la Charte comme simple aide à l'interprétation, Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Cour constitutionnelle du Land de Brandebourg), arrêt du 16 septembre 1999 – 28/98 –, juris, paragraphe 118, ou ont souligné qu'elle ne va pas au-delà de la constitution régionale, Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, arrêt du 20 janvier 2000 – 53/98 –, juris, paragraphe 105. janvier 2000 – 53/98 –, juris, par. 105. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), ordonnance du 25 juillet 1996 – 8 B 150/96 –, juris, par. 3, a cité la Charte sans déterminer son statut précis.

compris la Charte, sont directement intégrés dans le système juridique national, ont une force supérieure à celle des lois nationales et peuvent être invoqués par les tribunaux. La deuxième approche donne aux traités la primauté sur les lois ordinaires, mais dans les limites fixées par les constitutions nationales, qui restent au sommet de la hiérarchie des normes. Dans le troisième cas, la Charte ne peut être utilisée par les tribunaux comme norme pour évaluer d'autres législations, car elle est considérée comme une loi ordinaire dans le système constitutionnel national des sources du droit, à moins qu'une législation spécifique sur la mise en œuvre de la Charte ne soit adoptée. Quelle que soit la manière dont les dispositions de la Charte sont intégrées dans l'ordre juridique national, les autorités nationales doivent respecter leurs obligations internationales et prendre les mesures nécessaires pour adopter et/ou mettre à jour leurs cadres juridiques correspondants conformément aux dispositions de la Charte.

61. La Charte est directement intégrée dans l'ordre juridique national si la constitution prévoit que les traités internationaux ne nécessitent pas de législation d'application spécifique. Au Portugal, les traités dûment ratifiés sont intégrés dans le système juridique national et sont directement applicables sans qu'il soit nécessaire d'adopter une législation d'application spécifique. Une approche similaire est adoptée par les constitutions de la Bulgarie Lituanie (article 138(3)), (article 5, paragraphe 4), de la République de Moldavie (article 8), du Monténégro (article 9), de la Slovaquie (article 7, paragraphe 5), de la Slovénie (article 8) et de l'Ukraine (article 9, paragraphe 1).

62. La Charte elle-même fait référence dans ses articles à la législation nationale afin de concrétiser ses dispositions. Les références à « établi par la loi » ou « dans le cadre de la loi » sont récurrentes tout au long du texte. Cela peut être considéré comme une conséquence du respect des divers systèmes d'autonomie locale dans les États membres. Les normes énoncées dans la Charte sont généralement directement reprises dans la législation nationale sur l'autonomie locale. Par exemple, en Albanie, les lois 139/2015 sur l'autonomie locale et 68/2017 sur l'autonomie financière locale reflètent expressément les objectifs de la Charte et certaines de ses définitions. La même approche est évidente en Croatie (loi sur l'autonomie locale et régionale), en Roumanie (notamment l'article 75 du code administratif traitant de l'administration publique locale) et en Ukraine (lois sur l'autonomie locale, sur la coopération des communautés territoriales, entre autres).

63. Dans certains États membres, les questions relatives à l'autonomie locale relèvent de la compétence des entités régionales. Dans les pays fédéraux tels que l'Allemagne et la Suisse, les entités fédérées sont exclues du champ d'application de la Charte, mais elles sont compétentes pour réglementer l'autonomie locale par le biais de leur législation dans les limites de la constitution fédérale (cf. article 28 de la Grundgesetz allemande (loi fondamentale, ci-après : GG)). En Allemagne, les États fédérés (« Länder ») ne sont pas considérés comme de simples autorités locales ou autonomes, mais comme des États souverains, soumis uniquement au droit fédéral (article 31 GG) et au droit européen autonome qui prime (suprématie) dans les limites de la GG (art. 23) et qui est directement applicable dans l'ordre juridique interne lorsque cela est nécessaire. L'autonomie locale est donc régie par l'article 28 de la GG⁶¹ et par les lois des 16 Länder, respectivement. L'Allemagne a ratifié la Charte conformément à l'article 59, paragraphe 2, première phrase, de la GG, avec l'accord du Conseil fédéral, considérant que la Charte porte sur des questions législatives et non pas uniquement administratives. Cela confère à la Charte le statut de loi fédérale contraignante pour les Länder, mais n'implique pas nécessairement son applicabilité directe.⁶² L'article 50 de la Constitution fédérale suisse stipule que « l'autonomie

⁶¹ L'article 28, paragraphe 2, stipule en partie : (traduction anglaise) : « Les communes doivent se voir garantir le droit de réglementer toutes les affaires locales sous leur propre responsabilité dans les limites prescrites par la loi. Dans les limites de leurs fonctions désignées par la loi, les associations de communes ont également le droit à l'autonomie administrative conformément à la loi. La garantie de l'autonomie administrative s'étend aux bases de l'autonomie financière. »

⁶² La Cour constitutionnelle fédérale ne s'est pas encore prononcée sur la question ; quelques cours constitutionnelles des Länder ont appliqué la Charte sans clarifier son effet direct.

communale est garantie conformément au droit cantonal ». L'autonomie étant définie par le droit cantonal, l'étendue de la protection judiciaire varie d'un canton à l'autre. Cette particularité reflète le principe de subsidiarité et la forte souveraineté cantonale qui caractérisent la Suisse. Au niveau cantonal, chaque canton définit et protège l'autonomie communale dans sa propre constitution et ses propres lois cantonales.

64. Une situation similaire existe dans les pays qui comprennent des régions dotées de pouvoirs étendus. L'Espagne est organisée en municipalités, provinces et communautés autonomes (article 137 de la Constitution). Les communautés autonomes sont des entités régionales qui jouissent d'un degré élevé d'autonomie (« autonomie politique »), y compris le pouvoir d'adopter des lois primaires. Leurs pouvoirs sont comparables à ceux des entités fédérales dans les États fédéraux, mais elles ne disposent pas du pouvoir constituant régional. Les communautés autonomes ne sont pas considérées comme des entités locales au sens de la Charte européenne. Bien que l'Espagne ne soit pas un État fédéral, les compétences en matière d'autonomie sont réparties entre les pouvoirs centraux, qui sont chargés d'établir les règles de base de l'autonomie locale, et les autorités régionales, qui sont chargées de développer ces règles de base de manière pour leurs propres territoires sur la base des dispositions de la loi-cadre sur les collectivités locales.⁶³

65. Lorsque les États ont signé et ratifié la Charte, ils se sont engagés à respecter les normes énoncées dans ses articles. La législation nationale et régionale sur l'autonomie locale reflète ces normes et prévoit une réglementation détaillée des différents domaines relevant des compétences et de l'organisation des autorités locales, de leurs relations avec le gouvernement central et de leur degré d'autonomie. Les références directes à la Charte dans la législation nationale sont rares. Sur la base des informations fournies dans les réponses au questionnaire et d'autres documents de recherche, on peut conclure que les garanties relatives à l'autonomie locale énoncées dans la Charte se reflètent dans la législation nationale sur l'autonomie locale dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe.

D. La Charte et la jurisprudence des juridictions constitutionnelles et ordinaires nationales dans les États membres du Conseil de l'Europe

66. L'intégration des traités internationaux, y compris la Charte, dans les ordres juridiques nationaux par les cours constitutionnelles et suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe dépend d'un certain nombre de facteurs. Ces éléments comprennent les dispositions constitutionnelles relatives à la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique national, le statut accordé à un traité international au moment de sa ratification, la nature des obligations établies par le traité et l'étendue des pouvoirs des cours constitutionnelles et des juridictions similaires pour contrôler la conformité des normes juridiques nationales avec le traité international ratifié. Ces éléments, pris individuellement ou combinés, peuvent expliquer pourquoi les cours constitutionnelles de certains États membres du Conseil de l'Europe ont utilisé la Charte comme norme pour le contrôle constitutionnel de la législation sur l'autonomie locale, tandis que d'autres ne l'ont pas fait.

67. Dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe où les traités internationaux ont préséance sur la législation nationale, les cours constitutionnelles et les cours suprêmes se réfèrent à la Charte comme norme de contrôle constitutionnel lorsqu'elles examinent des plaintes concernant l'autonomie locale. C'est le cas en Albanie, en Arménie, en République tchèque, en Estonie, en Grèce, en Lituanie, en Macédoine du Nord, en République de Moldavie, au Monténégro, en Pologne, en Serbie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suisse. Certains pays, tels que la Lituanie, la Macédoine du Nord, la Serbie et la Slovaquie, prévoient également un contrôle de conformité de la législation devant leurs cours constitutionnelles.

⁶³ Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), «BOE» núm. 80, de 03/04/1985.

68. La Cour constitutionnelle albanaise s'est prononcée à plusieurs reprises sur des affaires concernant l'autonomie locale et a fait directement référence à la Charte dans plusieurs décisions⁶⁴.

69. La Cour constitutionnelle d'Arménie a fait référence à la Charte dans ses décisions sur la constitutionnalité de certains textes législatifs nationaux relatifs à l'autonomie locale, aux référendums et aux questions électorales. La première décision faisant référence à la Charte a été adoptée avant sa ratification par l'Arménie et concernait la conformité de la législation sur l'autonomie locale et les élections avec la Constitution arménienne.⁶⁵ La deuxième décision concernait la mise en place d'une procédure constitutionnelle et législative pour la création d'organes d'autonomie locale⁶⁶.

70. La Cour constitutionnelle de Croatie, dans une décision de 1999, a abrogé deux articles de la loi sur l'autonomie locale en faisant valoir que le législateur avait l'obligation d'offrir des recours juridiques pour contester les décisions de destituer des organes représentatifs d'autonomie locale, en application de l'article 11 de la Charte.⁶⁷

71. En République tchèque, la Cour constitutionnelle semble avoir utilisé dans certains cas la Charte comme norme pour le contrôle constitutionnel de la législation. Le fait que la Charte fasse partie de l'ordre constitutionnel signifie qu'en principe, les tribunaux ordinaires sont autorisés à s'abstenir d'appliquer les textes législatifs subordonnés qu'ils jugent incompatibles avec les dispositions de la Charte⁶⁸.

72. La Cour suprême d'Estonie a fait référence à la Charte dans sa décision du 5 juillet 2024 concernant le financement de certains services sociaux (à savoir s'ils devaient être financés par le gouvernement ou par la municipalité locale)⁶⁹. Dans cette affaire, la Cour suprême estonienne a statué contre les municipalités locales concernées, mais a considéré la Charte comme une norme pertinente.

73. En Lettonie, le principe d'autonomie administrative, dérivé par la Cour constitutionnelle des articles 1 et 101 de la Constitution, a été interprété de manière cohérente par la Cour constitutionnelle en harmonie avec la Charte⁷⁰ et sert de norme pour le contrôle constitutionnel de la législation. Le droit d'examiner les affaires concernant la conformité des dispositions juridiques nationales lettones avec les accords internationaux auxquels la Lettonie est partie, y compris la Charte, est explicitement conféré à la Cour constitutionnelle par l'article 16, paragraphe 6, de la loi sur la Cour constitutionnelle⁷¹.

⁶⁴ Dans sa décision n° 37 du 12 juin 2015, la Cour a déclaré que la Charte avait établi des concepts clairs applicables à la fois à l'autonomie locale et au principe de subsidiarité, et que l'autonomie locale signifiait le droit des habitants d'une communauté géographique de gérer leurs affaires de manière indépendante, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes de leur choix. La Cour a ajouté que la décentralisation du pouvoir était un principe fondamental sur lequel reposaient l'autonomie locale et son fonctionnement. Dans sa décision n° 19 du 15 avril 2015, la Cour a expressément fait référence à l'article 5 de la Charte. Dans ses décisions n° 4 du 2 février 2015 et n° 3 du 2 février 2009, elle a examiné le principe de subsidiarité du point de vue de l'article 4 de la Charte.

⁶⁵ Décision DCC-179 sur l'affaire concernant la conformité de l'article 3.2 de la loi sur l'autonomie locale, des articles 2.1, 122.1 et 122.2 du code électoral de la République d'Arménie et de l'article 18.8 de la loi sur les réfugiés de la République d'Arménie avec la Constitution de la République d'Arménie. <https://concourt.am/decision/decisions/sdv-179.htm>

⁶⁶ Dans cette décision, la Cour a fait référence au contenu général de l'article 3 de la Charte, ainsi qu'à l'article 1 de son protocole additionnel. Décision DCC-1356. <https://concourt.am/decision/decisions/sdv-1356.pdf>

⁶⁷ Cour constitutionnelle de Croatie, décision N° U-I-317/1996 du 3 février 1999

⁶⁸ Voir, par exemple, les arrêts rendus dans les affaires n° PI. ÚS 5/03 du 9 juillet 2003 et n° PI. ÚS 24/19 du 24 novembre 2020).

⁶⁹ Arrêt 5-23-38, paragraphes 27, 52 et 86. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-23-38/48>

⁷⁰ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 novembre 2023 dans l'affaire n° 2022-17-01, paragraphe 18.2.

⁷¹ La Cour constitutionnelle de Lettonie applique régulièrement la Charte, comme en témoigne le rapport de suivi du Congrès de 2018 sur la démocratie locale et régionale en Lettonie. [Rapport de suivi 2018](#).

74. La Cour constitutionnelle de Lituanie a fait référence aux normes européennes relatives au fonctionnement des institutions politiques représentatives et des institutions locales autonomes, y compris aux dispositions de la Charte, dans quatre de ses décisions.⁷² En Lituanie, d'autres tribunaux considèrent également la Charte comme une norme internationale dans le cadre de l'examen conventionnel de la législation. La Cour administrative suprême de Lituanie et les tribunaux administratifs régionaux se sont à plusieurs reprises appuyés sur la Charte et ses principes pour évaluer la légalité d'actes individuels et normatifs. La Cour suprême de Lituanie a également fait référence à la Charte dans au moins une de ses décisions⁷³.

75. En République de Moldavie, lorsque les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale s'appliquent, la Cour constitutionnelle fonde son examen des affaires sur les normes dérivées de la Charte, en étayant son raisonnement par référence aux dispositions de celle-ci.⁷⁴ Le contrôle constitutionnel examine la compatibilité des dispositions légales avec le texte constitutionnel, et les traités internationaux servent d'argument pour établir les incohérences entre les dispositions légales et la Constitution. Dans la pratique des tribunaux ordinaires, le recours à la Charte comme norme de contrôle de la conformité est moins fréquent. Toutefois, dans les affaires concernant les droits des autorités locales ou les conflits de compétence, les tribunaux peuvent se référer à la Charte comme instrument d'interprétation subsidiaire.

76. La Cour constitutionnelle de Macédoine du Nord considère la Charte comme une norme pour le contrôle de constitutionnalité de la législation. L'article 18, paragraphe 4, de la loi sur les tribunaux⁷⁵ prévoit que lorsqu'un tribunal estime que l'application de la loi dans une affaire spécifique est en conflit avec les dispositions d'un traité international ratifié, il applique les dispositions du traité. En 2018, la Cour constitutionnelle s'est référée aux dispositions de la Charte lorsqu'elle a examiné l'affaire relative aux pouvoirs des autorités locales⁷⁶.

77. La Cour constitutionnelle de Pologne utilise la Charte comme standard pour le contrôle constitutionnel des lois, se référant à la Charte dans ses arrêts et donnant une orientation pour l'interprétation des dispositions de la Charte.⁷⁷

⁷² Décisions « Sur les élections et les pouvoirs des maires municipaux » (19 avril 2021) ; « Sur le transfert d'une partie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aux budgets municipaux » (11 juin 2015) ; « Sur la création et la suppression de municipalités, la détermination et la modification de leurs limites territoriales et de leurs centres » (28 juin 2001) et « Sur les questions de contrôle administratif des activités municipales » (18 février 1998).

⁷³ La Cour suprême de Lituanie a également fait référence à la Charte dans son arrêt du 4 juillet 2012 dans l'affaire civile n° 3K-3-356/2012, qui concernait la base juridique et les conditions de paiement de la rémunération des membres du conseil municipal pour l'exercice de leurs fonctions officielles. Selon la base de données des décisions judiciaires (infolex.lt), la Charte a été mentionnée dans plus de 70 décisions des tribunaux lituaniens.

⁷⁴ Par exemple, la Cour constitutionnelle a fait référence à la Charte dans des affaires concernant la redistribution des ressources au niveau local en fonction des tâches de chaque unité administrative et territoriale (*décision n° 27 de la Cour constitutionnelle du 14 septembre 2021, § 25*) ou les droits des communautés locales à gérer leurs intérêts légitimes sans ingérence des autorités centrales (*décision n° 17 de la Cour constitutionnelle du 5 août 2003*).

⁷⁵ [CDL-REF \(2019\) 016](#), Macédoine du Nord, loi sur les tribunaux, traduction officielle.

⁷⁶ Par exemple, dans sa décision n° 105/2017É1 du 20 juin 2018, la Cour constitutionnelle a établi que : « En ce qui concerne les compétences des autorités locales vis-à-vis des autorités centrales, la disposition de l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale, selon laquelle les autorités locales, dans le cadre de la loi, ont toute liberté d'exercer leur initiative dans les domaines qui ne sont pas exclus de leur compétence et ne sont pas attribués à la compétence d'une autre autorité, est pertinente. »

⁷⁷ Exemples de décisions dans lesquelles la Charte est un standard de contrôle : arrêt du Tribunal constitutionnel du 18 juillet 2006, U 5/04, OTK-A 2006, n° 7, point 80, arrêt du Tribunal constitutionnel du 18.09.2006, K 27/05, OTK-A 2006, n° 8, point 105, arrêt du Tribunal constitutionnel du 3 novembre 2006, K 31/06, OTK-A 2006, no 10, point 147. arrêt du Tribunal constitutionnel du 12.03.2007, K 54/05, OTK-A 2007, n° 3, point 25. arrêt du Tribunal constitutionnel du 8 avril 2009, K 37/06, OTK-A 2009, no 4, point 47.

78. La Cour constitutionnelle de Serbie, conformément à l'article 167 de la Constitution, statue sur la conformité des lois et autres actes juridiques généraux avec la Constitution, les règles généralement acceptées du droit international et les traités internationaux ratifiés. En vertu de l'article 194, paragraphe 5, de la Constitution, les lois et autres actes juridiques généraux promulgués en Serbie ne peuvent être contraires aux traités internationaux ratifiés et aux règles généralement acceptées du droit international. Par conséquent, dans tout examen constitutionnel pertinent de la législation, la Cour constitutionnelle considère la Charte comme une norme. En outre, en ce qui concerne l'autonomie locale, l'article 193, paragraphe 2, de la Constitution stipule explicitement qu'un organe désigné par le statut de la municipalité/ville peut engager une procédure pour évaluer la constitutionnalité ou la légalité d'une loi ou d'un autre acte juridique de la Serbie ou d'une province autonome si celui-ci viole le droit à l'autonomie locale. Une protection similaire est accordée à l'autonomie provinciale par l'article 187, paragraphe 2, de la Constitution. Le contrôle conventionnel de la législation est l'une des compétences constitutionnelles de la Cour constitutionnelle. La Charte est considérée comme une norme internationale en matière de droit à l'autonomie locale.

79. La Cour constitutionnelle de Slovaquie a le pouvoir d'invalidier les lois et autres règlements généralement contraignants pour cause d'inconstitutionnalité et de non-conformité. La Charte a été explicitement reconnue comme norme de contrôle dans l'affaire n° PL. ÚS 4/2016⁷⁸ car il s'agit de l'un des « traités internationaux auxquels le Conseil national de la République slovaque a donné son accord et qui ont été ratifiés et promulgués selon les modalités prévues par la loi » (art. 125, paragraphe 1, point a)). Dans deux affaires, les dispositions de la Charte ont été utilisées comme argument à l'appui, reconnaissant ainsi implicitement leur effet indirect⁷⁹.

80. En Slovénie, la Cour constitutionnelle a la compétence de déclarer qu'une loi n'est pas conforme à la Charte. Comme l'a noté le rapport 2018 du Comité de suivi du Congrès, la Cour constitutionnelle slovène est très active pour garantir l'applicabilité et l'efficacité de la Charte, comme en témoignent de nombreuses décisions judiciaires qui l'interprètent de manière extensive. Les affaires jugées par la Cour ont couvert un large éventail de questions qui bénéficient de la protection de la Charte, telles que les pouvoirs des municipalités, leur financement ou les services fournis par les organes d'autonomie locale⁸⁰.

81. En Suisse, les tribunaux de différents niveaux se réfèrent régulièrement à la Charte. Le Tribunal fédéral suisse considère l'autonomie comme un « droit constitutionnel » des municipalités, qu'elles peuvent invoquer dans toutes les procédures judiciaires ou administratives. Les tribunaux suisses, en particulier les tribunaux administratifs cantonaux et le Tribunal fédéral, veillent à ce que l'autonomie municipale soit respectée lorsqu'elle est remise en cause par des actions cantonales ou fédérales. Il existe de nombreuses décisions judiciaires, tant au niveau cantonal que fédéral, sur la portée de l'autonomie municipale. Plusieurs décisions de la Cour suprême fédérale suisse citent la Charte, le plus souvent parce qu'elle a été invoquée par les plaignants. Cependant, les dispositions de la Charte sont rarement discutées sur le fond ; souvent, la Cour se contente de déclarer que la disposition de la Charte invoquée ne confère pas plus de droits aux parties que la législation nationale.⁸¹

⁷⁸ Décision de la Cour constitutionnelle de Slovaquie, PL. ÚS 4/2016, paragraphe 134.

⁷⁹ Voir, par exemple, les décisions du tribunal de district de Liptovský Mikuláš, 4C/87/2009 ; du tribunal régional de Košice, 7S/21/2014.

⁸⁰ Voir, entre autres, les décisions n° U-I-150/15, du 10 novembre 2016, sur les fonds de péréquation de solidarité intercommunale ; n° U-I-164/13, du 10 juin 2015, sur les tâches des communes dont les coûts sont pris en compte lors de la détermination des dépenses appropriées d'une commune ; n° U-I-37/10, du 18 avril 2013, sur les zones de protection spéciale (zones Natura 2000) ; n° U-I-88/10, du 22 novembre 2012, sur les services publics fournis par les collectivités locales autonomes ; N° U-I-239/10, du 23 juin 2011, sur le cumul des mandats pour les maires employés à titre non professionnel ; N° U-I-230/10, du 23 juin 2011, sur la position du maire dans les organismes communs créés pour la prestation de services d'utilité publique ; N° U-I-312/08 du 20 mai 2010, sur les missions initiales des municipalités.

⁸¹ Voir, entre autres, l'arrêt 1C_181/2007 du 9 août 2007 ; l'arrêt 2C_885/2011 du 16 juillet 2012, paragraphe 3.2 ; Arrêt 1C_263/2018 du 4 décembre 2018 ; arrêt 1C_517/2017 du 18 décembre 2017.

La jurisprudence tant au niveau fédéral que cantonal montre que la législation suisse respecte ou dépasse les normes de la Charte. Parallèlement, la Charte peut être invoquée devant le Tribunal fédéral et servir de référence pour l'interprétation juridique, ce qui lui confère une valeur interprétative.

82. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle ukrainienne comprend des décisions sur un large éventail de questions relatives à l'autonomie locale, notamment l'organisation administrative et territoriale⁸² ou la révocation d'actes des organes d'autonomie locale⁸³. En Ukraine, les traités internationaux ratifiés par le Parlement ont un effet direct et sont appliqués par les tribunaux lors de l'examen des affaires. En cas de conflit entre une loi et un traité international, le traité international prévaut.

83. Certaines cours constitutionnelles ne se réfèrent pas aux dispositions de la Charte comme norme lorsqu'elles examinent les lois, car elles considèrent que le niveau de protection accordé à l'autonomie gouvernementale par la législation nationale dépasse les obligations consacrées dans ses articles.

84. Par exemple, les tribunaux allemands ont jusqu'à présent appliqué l'article 28, paragraphe 2, de la GG ou les constitutions régionales des Länder plutôt que la Charte pour faire respecter l'autonomie locale⁸⁴. La Cour constitutionnelle fédérale exerce sa compétence pour faire respecter le droit constitutionnel à l'autonomie locale consacré à l'article 28, paragraphe 2, qui est considéré comme allant au-delà des exigences de la Charte. Selon l'article 28, paragraphe 3, de la GG, le gouvernement fédéral a un devoir de surveillance, mais cette disposition est supplantée par la possibilité pour les communes de saisir la Cour constitutionnelle fédérale (article 94, paragraphe 1, n° 4a, de la GG).

85. En Italie, la Cour constitutionnelle n'a fait référence à la Charte qu'à deux reprises. Dans son arrêt 325/2010, la Cour constitutionnelle a noté que les articles de la Charte invoqués par les parties comme norme pour le contrôle constitutionnel « n'ont pas de contenu normatif spécifique, mais sont principalement définitoires (article 3, paragraphe 1), programmatiques (article 4, paragraphe 2) et, en tout état de cause, génériques (article 4, paragraphe 4) ». En outre, la Cour constitutionnelle a souligné que l'article 4, paragraphe 1, de la Charte « stipule, par une disposition de nature générale, que « les compétences de base des autorités locales sont établies par la Constitution ou par la loi », renvoyant ainsi la définition du cadre général des compétences à la législation nationale ». Cette déclaration a été confirmée et développée dans l'arrêt n° 50/2015 de la Cour, dans lequel la Cour constitutionnelle a qualifié la Charte d'« inadaptée pour déterminer l'inconstitutionnalité d'une législation nationale qui lui est contraire ».

86. Dans les pays où les traités internationaux, y compris la Charte, ont le statut de loi ordinaire et ne sont pas considérés comme faisant partie de la Constitution ou du « bloc constitutionnel », les dispositions des traités ne peuvent être utilisées pour déterminer la constitutionnalité de la législation. Cela s'applique à l'Autriche, à Chypre, au Liechtenstein, à la Norvège, à la Suède et à la Turquie.

87. En Autriche, la Cour constitutionnelle est compétente pour évaluer la législation au regard des normes constitutionnelles. La Charte ne faisant pas partie de la partie constitutionnelle de l'ordre juridique autrichien, elle ne peut être invoquée comme norme. Dans l'ordre juridique autrichien, la Charte (comme la plupart des traités internationaux) a le rang d'une loi ordinaire. Par conséquent, la Charte ne peut servir de norme pour évaluer la légalité d'une autre loi lors de l'examen de la constitutionnalité d'une loi. La Cour constitutionnelle a confirmé cette position à

⁸² Décisions n° 11-rp/2001 du 13 juillet 2001, n° 1-rp/2003 du 16 janvier 2003.

⁸³ Décision n° 7-rp/2009 du 16 avril 2009.

⁸⁴ Voir la note de bas de page n° 58 ci-dessus pour des cas isolés devant les cours constitutionnelles des Länder.

plusieurs reprises, notamment dans le cadre de plaintes contre des fusions de communes⁸⁵. Toutefois, certaines dispositions de la Charte étant conformes à celles de la Constitution fédérale autrichienne, elles peuvent être invoquées pour l'examen de la législation correspondante.

88. Dans des pays comme la France, Monaco et l'Espagne, les juridictions constitutionnelles ne contrôlent pas la conformité de la législation nationale avec les dispositions des traités internationaux. Cette tâche est plutôt confiée aux tribunaux ordinaires.

89. Le Conseil constitutionnel français ne contrôle pas la conformité des lois avec les traités internationaux. Le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative française, a refusé, dans un arrêt rendu en 2015 dans le cadre d'un litige concernant une loi modifiant les limites territoriales des régions françaises, de considérer que les dispositions de l'article 5 de la Charte imposaient une règle de procédure au Parlement français (ces dispositions prévoient la consultation des communautés concernées avant toute modification de leurs limites territoriales). Les juges français ont estimé que seule la Constitution est compétente pour imposer des règles de procédure législative au Parlement national.

90. La Cour suprême de Monaco a décidé qu'elle n'était compétente que pour statuer sur les recours constitutionnels impliquant une violation des droits et libertés consacrés au titre III de la Constitution (droits et libertés fondamentaux). Elle a jugé qu'elle n'était pas habilitée à déclarer une loi inconstitutionnelle au motif qu'elle est contraire à une convention internationale, que ce soit par voie d'action ou d'exception.⁸⁶ Néanmoins, la jurisprudence distingue les normes internationales ayant un effet direct (qui peuvent être invoquées par les justiciables) de celles qui ne créent que des droits ou des obligations à l'égard de l'État (qui ne peuvent être invoquées). En effet, la Cour suprême estime qu'elle n'est pas compétente pour annuler un acte administratif sur la base d'une norme internationale qui n'a pas d'effet direct dans l'ordre juridique monégasque⁸⁷. Jusqu'à présent, la Cour suprême n'a pas été appelée à se prononcer sur des plaintes concernant des violations des dispositions de la Charte.

91. La Cour constitutionnelle espagnole a toujours refusé de se prononcer sur la compatibilité des traités avec les lois nationales, estimant que ces conflits relèvent davantage du choix de la règle applicable que d'une question constitutionnelle. Il appartient donc aux tribunaux ordinaires de se prononcer.

92. Les cours constitutionnelles et suprêmes jouent un rôle important dans la protection de l'autonomie locale en Europe. Il existe une grande diversité d'approches en matière de contrôle judiciaire de la mise en œuvre des traités internationaux, y compris la Charte, au sein des systèmes juridiques nationaux. Dans la majorité des États membres, cette fonction appartient aux cours constitutionnelles et suprêmes ; dans d'autres pays, cette tâche est confiée aux juridictions ordinaires. Dans les pays où les traités internationaux sont directement applicables, les cours constitutionnelles et les juridictions similaires se réfèrent plus souvent à la Charte comme norme lorsqu'elles évaluent la législation nationale en matière d'autonomie locale. Ce contrôle constitutionnel est exercé en ce qui concerne la compatibilité des dispositions juridiques avec le texte constitutionnel, les traités internationaux servant d'argument pour établir l'incompatibilité entre une disposition juridique et la constitution nationale concernée. Ces pouvoirs sont exercés par les tribunaux sur la base des dispositions de la constitution et de la législation relative aux cours constitutionnelles. Dans certains systèmes juridiques nationaux où la Charte pourrait potentiellement servir de norme, les tribunaux nationaux utilisent la législation

⁸⁵ Voir par exemple les décisions VfSlg 13.235 du 16 octobre 1992 et G220/2014 du 23 février 2015.

⁸⁶ Voir les décisions rendues dans les affaires du Tribunal Suprême, 4 octobre 2010, *Ordre des avocats Défenseurs et Avocats près la Cour d'appel c/ Ministre d'État* ; T. S., 4 mars 2022, *Union Des Syndicats de Monaco c/ État de Monaco*.

⁸⁷ Voir, par exemple, Cour suprême, 1er décembre 2008, *Syndicat des Copropriétaires de l'immeuble « Le Sardanapale » c. État de Monaco* ; Cour suprême, 4 octobre 2010, *Syndicat des Copropriétaires de l'immeuble « Le Sardanapale » c. Ministre d'État*).

nationale sur l'autonomie locale, car ils estiment que le cadre juridique national est plus complet que les dispositions de la Charte. Dans certains États membres où les traités internationaux ont le statut de lois ordinaires, les cours constitutionnelles et autres juridictions n'utilisent pas la Charte pour vérifier la constitutionnalité de la législation.

93. La Charte elle-même n'a pas de statut constitutionnel dans aucun des pays mentionnés dans le présent rapport. Toutefois, elle peut être utilisée par les cours constitutionnelles et d'autres juridictions pour interpréter de manière plus concrète les dispositions plus générales relatives à la protection de l'autonomie locale dans les constitutions nationales, ou pour combler d'éventuelles lacunes dans les garanties constitutionnelles de l'autonomie locale en tant qu'indicateur de droit souple. Comme le montre la jurisprudence nationale, la plupart des États ne considèrent pas le contrôle conventionnel comme équivalent au contrôle constitutionnel. Toutefois, de nombreuses décisions rendues par des tribunaux nationaux indiquent que la Charte est utilisée par les juridictions nationales et, dans plusieurs États parties, elle contribue à combler les lacunes du droit interne et à interpréter les dispositions constitutionnelles ou législatives au regard de leur conformité avec les normes internationales.

94. Sur la base des réponses au questionnaire, des documents de recherche supplémentaires et des informations disponibles dans les rapports du Comité de suivi du Congrès, la Commission de Venise estime que l'utilisation de la Charte comme norme pour examiner la législation nationale sur l'autonomie locale dépend de plusieurs facteurs. Il s'agit notamment de la place des traités internationaux dans l'ordre juridique interne, de l'interprétation donnée par les tribunaux nationaux à ses dispositions, de la nature des juridictions traitant les plaintes relatives à l'autonomie locale et du degré de développement de la législation nationale dans ce domaine. Que la Charte soit ou non utilisée comme norme pour examiner la législation nationale sur l'autonomie locale, il convient de noter que de nombreux tribunaux tiennent compte de ses dispositions lorsqu'ils statuent sur des affaires impliquant différentes autorités locales.

V. Conclusions

95. La Charte est un traité international au sens de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Elle est juridiquement contraignante pour ses parties, qui doivent la mettre en œuvre de bonne foi. La Charte a été signée et ratifiée par les 46 États membres du Conseil de l'Europe. Dans la plupart des pays, la Charte a le même statut dans l'ordre juridique national que les autres traités du Conseil de l'Europe. Seuls les traités relatifs aux droits de l'homme, en particulier la Convention, peuvent bénéficier d'un statut supérieur.

96. Les approches en matière d'autonomie locale varient considérablement d'un pays européen à l'autre. L'objectif de la Charte est de fixer des normes minimales pour la protection et l'autonomie des autorités locales. En renvoyant à plusieurs reprises à la législation nationale, la Charte accorde aux États membres une grande latitude dans la mise en œuvre des principes qu'elle contient. Elle leur permet également de choisir les dispositions de la Charte auxquelles ils acceptent d'être liés, conformément à l'article 12. Cette « géométrie variable » de la Charte donne aux États membres du Conseil de l'Europe une grande liberté dans le respect de ses dispositions. Les États peuvent être réticents à limiter le contrôle national de la gouvernance locale. Le texte de la Charte lui-même ne précise pas comment ni dans quelle mesure ses principes doivent être mis en œuvre. Si ces principes peuvent être généraux, ils sont clarifiés par la législation nationale.

97. Sur la base des exemples fournis par les États membres et des documents de recherche supplémentaires, on peut conclure que, que les traités fassent partie de l'ordre juridique national — comme c'est le cas pour les normes juridiques internationales dans les systèmes monistes — ou qu'ils aient été transposés dans le droit interne — comme c'est le cas dans les systèmes dualistes —, ils ne peuvent pas toujours être appliqués directement. C'est le droit interne, et non

le droit international, qui détermine si la Charte est directement applicable dans l'ordre juridique national. Dans certains cas, les cours constitutionnelles et suprêmes des États membres ont décidé que l'ensemble du texte de la Charte ou certaines de ses dispositions étaient directement applicables sur la base des constitutions nationales ou de la législation relative aux traités internationaux. La Commission de Venise considère que, quelle que soit sa place dans le système constitutionnel des sources du droit, la Charte a de nombreux effets normatifs d'une importance primordiale pour la protection de la démocratie locale. La Charte fournit des orientations claires aux législateurs nationaux (et infranationaux dans les États fédéraux et quasi fédéraux) lors de l'élaboration de la législation relative à l'autonomie locale. Les États membres doivent tenir compte du « consensus européen » sur l'autonomie locale, qui établit le niveau minimum d'autonomie qui doit être respecté dans tous les cas. En ce sens, la Charte est un traité qui inspire et légitime les politiques législatives des États membres.

98. La pratique des États membres varie quant à la force donnée aux traités internationaux après leur ratification. Les trois approches les plus courantes sont les suivantes : les traités, y compris la Charte, priment sur les lois nationales et peuvent être invoqués directement par les tribunaux. La deuxième approche donne la primauté aux traités sur les lois ordinaires, mais dans les limites fixées par les constitutions nationales, qui restent au sommet de la hiérarchie des normes. Dans le troisième cas, la Charte ne peut être utilisée comme norme par les tribunaux pour évaluer d'autres législations, car elle a un statut similaire à celui des lois ordinaires dans le système constitutionnel des sources juridiques, mais peut servir d'aide à l'interprétation de la législation nationale. Quelle que soit la manière dont les dispositions de la Charte sont intégrées dans l'ordre juridique national, les autorités nationales doivent respecter leurs obligations internationales et prendre les mesures nécessaires pour adopter et/ou mettre à jour leurs cadres juridiques correspondants conformément aux dispositions de la Charte.

99. La Charte elle-même n'a pas de statut constitutionnel dans aucun des pays mentionnés dans le présent rapport. Cependant, elle a été utilisée par les juridictions constitutionnelles et autres pour interpréter les dispositions générales relatives à la protection de l'autonomie locale dans les constitutions nationales ou pour combler d'éventuelles lacunes dans les garanties constitutionnelles de l'autonomie locale en tant qu'indicateur de droit souple. De nombreuses décisions rendues par des tribunaux nationaux indiquent que la Charte aide les juridictions nationales à interpréter les dispositions constitutionnelles ou législatives conformément aux normes internationales. Les tribunaux nationaux, en particulier les cours constitutionnelles, peuvent également utiliser la Charte pour définir les limites minimales de l'autonomie locale que les législateurs ne peuvent dépasser, en particulier dans les pays qui n'ont pas une longue tradition d'autonomie locale.

100. L'analyse ci-dessus montre que, s'agissant de la place de la Charte dans un pays donné, plusieurs facteurs interdépendants doivent être pris en considération :

- 1) Les États membres du Conseil de l'Europe ont des formes de gouvernement différentes (fédéral, unitaire, décentralisé, centralisé) et la répartition des pouvoirs entre les gouvernements central, régional et local varie considérablement, ce qui influence la manière dont les différentes normes sont appliquées dans l'ordre juridique national.
- 2) Au moment de la ratification de la Charte, certains pays disposaient de dispositions constitutionnelles bien développées concernant les autorités locales, certains systèmes constitutionnels offrant davantage de garanties que celles prévues par la Charte. Pour d'autres pays, cependant, la Charte a joué un rôle important dans la mise en place, voire la création, de l'autonomie locale.
- 3) Dans les pays où l'autonomie locale est fortement protégée par la Constitution et par la loi, il n'est peut-être pas nécessaire d'invoquer régulièrement la Charte, car il existe déjà une jurisprudence abondante sur les garanties nationales en matière d'autonomie locale.
- 4) La Charte contient des dispositions larges et vagues, utilisant un langage général (comme « ressources adéquates », « proportion substantielle »), ce qui permet une certaine souplesse mais empêche une interprétation cohérente de ses dispositions.

- 5) Dans les situations impliquant des plaintes concernant des questions d'autonomie locale, les personnes concernées se tournent généralement vers les dispositions constitutionnelles nationales et la législation nationale sur l'autonomie locale plutôt que vers la Charte.

101. Certains tribunaux nationaux appliquent directement la Charte. Dans tous les cas, elle a des effets normatifs importants. Premièrement, il existe des effets indirects, tels que l'obligation d'une interprétation de la législation nationale sur l'autonomie locale qui soit conforme aux dispositions de la Charte. Deuxièmement, il y a un effet directif, qui consiste à encourager la modification du droit national afin de remplir les obligations découlant de la Charte, ainsi qu'à sélectionner l'alternative la plus appropriée pour chaque État sur la base des dispositions de la Charte. Enfin, l'effet interprétatif « constitutionnel » permet de combler les lacunes dans l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale par les cours constitutionnelles et autres tribunaux grâce à des références directes et indirectes au texte de la Charte.

102. La Commission de Venise reste à la disposition du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour poursuivre la coopération sur cette question.

Annexe I

QUESTIONNAIRE

CONCERNANT LE STATUT DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DANS L'ORDRE JURIDIQUE NATIONAL

1. *Dans quelle mesure le statut de l'autonomie locale est-il protégé dans l'ordre juridique national par :*
 - a. *la Constitution;*
 - b. *la législation nationale;*
 - c. *la législation régionale (le cas échéant).*
2. *Quel est le statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique national ? Les cours constitutionnelles et ordinaires considèrent-elles la Charte ou ses dispositions comme directement applicables ?*
3. *Quel est le statut juridique des autres traités ratifiés par le Conseil de l'Europe ?*
4. *Quelle interprétation est donnée aux obligations de l'État à la lumière de l'article 12 de la Charte ?*
5. *Quelles catégories d'autorités locales ou régionales sont couvertes par le champ d'application de la Charte et lesquelles en sont exclues (le cas échéant) (conformément à l'article 13 de la Charte) ? L'application de la Charte a-t-elle été étendue aux autorités qui en étaient exclues au moment de la ratification ?*
6. *Les juridictions constitutionnelles nationales considèrent-elles la Charte comme une norme pour le contrôle constitutionnel de la législation ?*
7. *Les cours constitutionnelles et ordinaires considèrent-elles la Charte comme une norme internationale pour le contrôle conventionnel de la législation ?*
- Facultatif:*
8. *Pourriez-vous indiquer les publications universitaires pertinentes traitant de la question du statut de la Charte dans votre système juridique ?*