

Des Communes fortes – une force pour l'Europe

**L'Association des Communes
Autrichiennes en Autriche
et en Europe**

Editeur: L'Association des Communes autrichiennes

Editeur, Rédaction, Présentation:
l'Association des Communes Autrichiennes
1010 Vienne, Loewelstrasse 6

Photos:
Archives photographiques de l'Association des
Communes Autrichiennes

Impression:
PSP gerichte communicatie bvba, Jos Biesmansstraat
7, 1560 Hoeilaart (Belgique); (Juillet 2003)

Photo de Couverture: Comité des Régions
(Photomontage de l'Association des Communes
Autrichiennes; photos de la Médiathèque Commission
européenne)

TABLE DES MATIÈRES

Des communes fortes – une force pour l'Europe
(Robert Hink, Helmut Mödlhammer)

Ouvrons ensemble pour des communes fortes dans une Europe unifiée (Jeremy Smith)

I L'Association des communes autrichiennes: portrait

- la structure de l'Association des communes autrichiennes – un organigramme
- l'Association des communes autrichiennes en Autriche et en Europe 10

II Les communes autrichiennes en Europe

II.1 L'Association des communes autrichiennes et l'Europe 11

II.2 Le rôle des communes dans une Europe élargie (Benita Ferrero-Waldner) 18

III Les communes autrichiennes et leur force dans le cadre de la Constitution Fédérale

III.1 Jalons des communes autrichiennes (*Herbert Waldhauser*) 23

III.2 Les communes autrichiennes et leur statut dans la Constitution Fédérale (*Martin Huber*)

III.3 La péréquation financière en Autriche (*Anton Matzinger*) 51

III.4 Le mécanisme de consultation – la nouvelle réglementation de l'Autriche en matière de prise en charge des coûts au sein de l'État fédéral (*Anton Matzinger*) 62

III.5 Le pacte de stabilité autrichien de 2001 (*Anton Matzinger*) 66

**Le Secrétariat Général à Vienne et le Bureau de
Représentation à Bruxelles**



H. Mödlhammer
Président



R. Hink
Secrétaire Général

Des communes fortes – une force pour l'Europe

Le *Österreichischer Gemeindebund* (l'Association des Communes Autrichiennes) est l'association officielle qui défend les intérêts des communes autrichiennes. Structurée en associations régionales, elle réunit actuellement 99% des communes d'Autriche, toutes adhérentes sur une base volontaire.

Après des débuts relativement modestes, l'Association des communes autrichiennes est devenue en cinquante ans une organisation forte et unie qui, par sa défense des intérêts communaux, constitue aussi un modèle pour les communes et institutions d'Europe.

Si au sein de la structure étatique, les communes autrichiennes ont pu acquérir un statut absolument unique en Europe, tant dans la législation que dans les faits, c'est notamment grâce au travail, à l'engagement et à l'autorité de l'Association qui défend leurs intérêts.

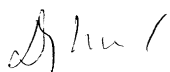
En effet, l'avenir de l'Europe et de l'Union Européenne se jouera dans les communes, donc là où les citoyens habitent et où le mot «patrie» a un sens vraiment tangible. Une Europe proche et respectueuse des citoyens peut uniquement devenir réalité dans ces communes: elles constituent la seule base solide pour une Europe unifiée. A l'heure de l'élargissement et du bouleversement de l'Union, notamment dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe et de l'élaboration d'une Constitution européenne, l'Association des communes autrichiennes considère qu'il est de son devoir de défendre avec force et conviction les intérêts des citoyens.

En raison du succès du travail de ces dernières décennies, cette brochure est devenue un abrégé très instructif, notamment pour d'autres institutions à vocation communale au niveau européen ou international.


Avec cette publication, l'Association des communes autrichiennes relate comment elle poursuit résolument sa voie déjà bien confirmée, illustrée par des jalons importants qu'elle a posés récemment, comme le mécanisme de consultation et le pacte de stabilité.

Le premier chapitre présente l'organisation, les domaines d'activité et les objectifs du *Gemeindebund*. Le second chapitre est consacré au statut et aux domaines d'action des communes et de l'Association des communes autrichiennes en Europe, alors que le troisième traite des jalons essentiels dans l'histoire de l'Association

ainsi que de particularités autrichiennes, comme la péréquation financière et le statut des communes entériné par la Constitution fédérale. Pour nous, ces thèmes clés de l'univers communal sont aussi une belle occasion de présenter à un public intéressé le vaste éventail de la politique communale autrichienne, avec ses particularités et ses succès.



wHR Dr. Robert Hink
Secrétaire Général



Bgm. Helmut Mödlhammer
Président



*J. Smith
Secrétaire Général*

Œuvrons ensemble pour des communes fortes dans une Europe unifiée

En tant que Secrétaire Général du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), je me réjouis à chaque fois de pouvoir collaborer à des projets destinés à promouvoir le niveau régional et local. Les communes autrichiennes sont parmi les plus dynamiques au sein du CCRE. L'Association des communes autrichiennes a été l'un des premiers membres du Conseil des Communes d'Europe (1952) ; le bourgmestre Lugger et le Secrétaire Général Hammer y ont fait preuve d'un engagement exemplaire.

L'Association des communes autrichiennes participe pleinement à la vie du Conseil, comme l'a montré à nouveau la XXIIe Assemblée générale du CCRE à Poznan. L'engagement de l'Association des communes autrichiennes est intimement lié au pouvoir des municipalités autrichiennes qui bénéficient en Europe d'un statut absolument unique, consacré par la Constitution.

Le CCRE est né en 1951, à l'initiative de bourgmestres de plusieurs pays d'Europe qui voulaient, à leur niveau, rapprocher les villes et communes d'un même continent déchirées par deux guerres mondiales successives. Aujourd'hui, le CCRE compte 46 associations nationales et régionales, dont les États membres actuels et futurs de l'U.E.

Le renforcement de l'autonomie locale en Europe et le soutien aux autorités locales et régionales en vue de l'intégration européenne, figurent aujourd'hui parmi les priorités du CCRE. Un autre défi réside dans l'élaboration d'une Constitution européenne qui devrait prendre en considération le poids des régions et communes ainsi que leur valeur économique, sociale et culturelle.

Après plus de cinquante ans, le CCRE est devenu un point de convergence et d'échange d'informations convivial pour les villes, communes et régions de toute l'Europe.

Comme plus de deux tiers de la législation européenne sont appliqués directement au niveau régional et local, le CCRE s'engage notamment dans le processus législatif. Son objectif est de faire entendre la voix des communes, villes et régions d'Europe aux institutions européennes chargées d'élaborer cette législation. A l'avenir, nous pouvons continuer à œuvrer ensemble pour la qualité de vie des communes et ainsi, celle de l'Europe.



Jeremy Smith

Secrétaire Général du CCRE

I L'ASSOCIATION DES COMMUNES AUTRICHIENNES : PORTRAIT

L'Association des communes autrichiennes (Österreichischer Gemeindebund) est l'association légale qui défend les intérêts des communes autrichiennes de petite et moyenne importance. Structurée en dix associations régionales (pour des raisons historiques, la Basse Autriche et le Burgenland disposent respectivement de deux associations de représentants communaux soutenues par les grands partis ÖVP et SPÖ), le Gemeindebund rassemble 2.346 communes, soit 99 % des communes autrichiennes avec quelque 70 % de la population totale.

En tant qu'association de défense des intérêts communaux, le Gemeindebund est associé tout autant aux négociations sur la péréquation financière qu'à l'examen de toutes les lois et ordonnances qui, d'une manière quelconque, ont trait aux intérêts et préoccupations des communes. En outre, l'Association des communes autrichiennes participe activement aux organisations les plus diverses au niveau national et international. L'intensité et l'ampleur des tâches sont mises en évidence par le fait que le secrétariat général de l'Association participe à environ 600 rendez-vous par an.

C'est d'autant plus remarquable que du point de vue strictement juridique, l'Association des communes autrichiennes est simplement une association de membres volontaires –

contrairement aux autres groupes de pression légaux comme par exemple les chambres. Il s'agit donc incontestablement d'une entité peu banale en termes de politique démocratique: en République fédérale d'Autriche, les communes et les associations qui défendent leurs intérêts – à côté de l'Association des communes autrichiennes, il y a aussi l'Association des villes autrichiennes – ont acquis au sein de la structure étatique un statut absolument unique en Europe et même dans le monde, tant dans la législation que dans les faits.

Si cette position a pu être conquise, c'est notamment grâce au travail de l'Association des communes autrichiennes fondée en 1947. Les jalons essentiels de cette évolution sont décrits plus en détail ci-après.

L'histoire d'une institution est finalement celle des individus qui l'ont marquée et portée à bout de bras. L'Association des communes autrichiennes est présidée depuis mars 1999 par Helmut Mödlhammer qui fut longtemps bourgmestre de la commune de Hallwang près de Salzbourg. Ses prédécesseurs à la présidence furent quatre personnalités extrêmement différentes:

- Florian Födermayr, ancien ministre, Haute Autriche - le pionnier de la collaboration intercommunale en Autriche - président d'octobre 1948 à décembre 1957
- Ernst Grundemann-Falkenberg, député du Conseil national, Haute Autriche - président de décembre 1957 à janvier 1971

- Ferdinand Reiter, Président de l'Assemblée du Land, Basse Autriche - président de janvier 1971 à 1987
- Franz Romeder, Président de l'Assemblée du Land, Basse Autriche - président de février 1987 à mars 1999

Le président représente l'Association des communes autrichiennes vis-à-vis de l'extérieur; parmi ses tâches, notons l'exécution des décisions des organes collégiaux et la surveillance de la direction de l'Association. Il est à la tête de la direction dont font également partie ses cinq représentants et le secrétaire général. Les autres organes sont le comité de direction fédéral et l'assemblée des délégués avec respectivement 29 et 49 membres fournis par les associations régionales (au niveau des Länder) sur la base de leur nombre de membres.

Les tâches administratives sont accomplies par le secrétariat général établi dans la capitale fédérale (1010 Vienne, Löwelstrasse 6). Jusqu'à présent, les présidents successifs étaient assistés des secrétaires généraux suivants:

- Alfred Sponner (de 1948 à 1952)
- Albert Hammer (de 1952 à 1979)
- Otto Maier (de 1979 à 1988)
- Robert Hink (depuis le 1^{er} juillet 1988)

Depuis octobre 1996, l'Association des communes autrichiennes dispose aussi d'un bureau à Bruxelles (Avenue de Cortenberg 30), à proximité immédiate d'institutions européennes importantes et sous le même toit qu'une série de représentations d'institutions autrichiennes. L'aménagement de ce bureau découlait tout

naturellement de l'adhésion de l'Autriche à l'Union Européenne, pour laquelle l'Association des communes autrichiennes s'est toujours battue passionnément. Ses tâches consistent à collecter les informations nécessaires à la préparation de la volition au sein de l'État autrichien, à nouer et entretenir des contacts avec d'autres associations nationales de communes présentes dans la capitale de l'Europe afin de défendre ensemble des intérêts communaux vis-à-vis des organes de l'Union Européenne et d'assister les représentants communaux autrichiens lors de réunions à Bruxelles.

Un des rendez-vous incontournables de l'Association des communes autrichiennes est la «Journée autrichienne des Communes». Elle est organisée chaque année dans un autre Land et constitue la plus grande manifestation de politique communale en Autriche. En 2003, elle fêtera sa 50^e édition. Ces dernières années, le statut des communes dans une Europe élargie a été de plus en plus au centre des discussions («Des communes fortes pour une Europe forte»). Ainsi, en 2003, le 50^e anniversaire de la Journée des Communes est entièrement placé sous le signe de l'élargissement de l'Union – sous la forme d'un dialogue avec les communes et représentants communaux des États voisins candidats à l'adhésion.



Burgenland

Salzburg

Carinthie

Styrie

Haute-Autriche

Tyrol

Basse-Autriche

Vorarlberg

2.346 communes sont membres
de l'Association des
Communes Autrichiennes

Le Secrétariat Général à Vienne

Président: Bgm. Helmut Mödlhammer
Secrétaire Général: wHR Dr. Robert Hink

Loewelstraße 6, 1010 Vienne
Téléphone: 01/5121480; Fax: 01/5121480-72;
E-mail: oesterreichischer@gemeindebund.gv.at
Internet: www.gemeindebund.at

Le Bureau de Représentation à Bruxelles

Mag. Michaela Petz
Avenue de Cortenbergh 30, 1040 Bruxelles

Téléphone: 00322-2820680;
Fax: 00322-2820688
E-Mail: oe gemeindebund@compuserve.com

Associations régionales membres de l'Association autrichienne des communes

Association des Communes du Burgenland

LObm. Präs. Bgm. Leo Radakovits
Ing. Julius-Raab-Str. 7/1 7001 Eisenstadt
Téléphone: 02682/799-34 ou 35
Fax: 02682/799-627
E-mail: bgld.gemeindebund@netway.at

Association des représentants communaux sociaux- démocrates du Burgenland

LObm. Präs. LAbg. Bgm. Ernst Schmidt
Permayerstrasse 5, 7000 Eisenstadt
Téléphone: 02682/775-255
Fax: 02682/68105
E-mail: gvvbgld@spoe.at

Association des Communes de Carinthie

LObm. Präs. LAbg. Bgm. Hans Ferlitsch
Lgf. Bgm. a.D. Dir. Helmut Lackner
Alter Platz 28 – 9020 Klagenfurt
Téléphone: 0463/55 111, Fax: 0463/55 111/22
E-mail: gemeindebund@ktn.gde.at

Associations des représentants communaux du ÖVP de la Basse-Autriche

LObm.: Präs. LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl
Lgf. Mag. Christian Schneider
Ferstlergasse 4 – 3109 St. Pölten
Téléphone: 02742-800
Fax: 02742/9020-800
E-mail: office@noegvvoevp.at

Associations des représentants communaux sociaux- démocrates P de la Basse-Autriche

LObm.: Präs. Bgm. Bernd Vögerle
Lgf. Dir. Mag. Ewald Buschenreiter
Bahnhofplatz 10, Postfach 73 – 3100 St. Pölten
Téléphone: 02742/313054-0, Fax: 02742/313054-20

Association des Communes de la Haute-Autriche

LObm. Präs. Bgm. Franz Steininger
Lgf. Dr. Hans Gargitter

Coulinstrasse 1 – 4920 Linz
Téléphone: 0732/656516, Fax: 0732/651151
E-Mail: ooegemeindebund@ooegemeindebund.at

Association des Communes de Salzbourg

LObm. Präs. Bgm. Helmut Mödlhammer
Lgf. Dir. Dr. Franz Hocker
Alpenstrasse 47 – 5020 Salzburg
Téléphone: 0662/622325-0, Fax: 0662/62 23 25 16
E-Mail: sbg-gem-verband@salzburg.at

Association des Communes de la Styrie

LObm. Präs. NR-Abg. a.d. Bgm. Hermann Kröll
Lgf. Dr. Klaus Wenger
Burgring 18 – 8010 Graz
Téléphone: 0316/82 20 79, Fax: 0316/81 05 96
E-Mail: post@gemeindebund.steiermark.at

Association des Communes du Tyrol

LObm. Präs. LAbg. Bgm. Dipl.Vw. Herbert Rauch
Lgf. Dr. Helmut Ludwig
Adamgasse 7a – 6020 Innsbruck
Téléphone: 0512/587130, Fax: 0512/573350-14
E-Mail: tiroler@gemeindeverband.tirol.gv.at

Association des Communes du Vorarlberg

LObm. Präs. Bgm. Mag. Wilfried Berchtold
Lgf. Dr. Otmar Müller, Peter Jäger
Marktstrasse 51 – 6850 Dornbirn
Téléphone: 05572/55451, Fax: 05572/55451-93
E-Mail: vbg.gemeindeverband@gemeindehaus.at

II LES COMMUNES AUTRICHIENNES EN EUROPE

II.I L'Association des communes autrichiennes et l'Europe

«Les Européens n'habitent pas dans les bureaux des ministères des affaires étrangères, mais dans les villages et les villes !»

Ce principe formulé en 1975 par le Président Ferdinand Reiter lors de la 11^e Journée Européenne des Communes à Vienne, l'Association des communes autrichiennes (*Österreichischer Gemeindebund*) l'a défendu depuis ses débuts. A l'époque, c'est surtout Alois Lugger, le futur double «maire olympique» d'Innsbruck, qui devient le «Monsieur Europe» de l'Association des communes dans la première moitié des années 50, soutenu par le Secrétaire général Albert Hammer. Bien que l'Autriche soit alors encore un pays occupé avec une souveraineté restreinte, des contacts transfrontaliers se nouent déjà entre communes ainsi qu'avec des institutions internationales.

Dès 1952, l'Association des communes autrichiennes devient membre du Conseil des Communes d'Europe fondé en janvier 1951 à Genève et devenu entre-temps le **Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)**. Elle compte ainsi

parmi les membres les plus anciens de cette association internationale. Le CCRE est présidé depuis octobre 2001 par l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing; avec Walter Zimper, l'Association des communes autrichiennes y fournit un des vice-présidents élus.

L'Association des communes autrichiennes est déjà fortement représentée à la 1^{ère} Journée Européenne des Communes en octobre 1953 à Paris-Versailles où sera adoptée la «Charte européenne des libertés communales».

La suggestion du Conseil des Communes de mettre en place des jumelages de communes par-delà les frontières nationales, afin de rapprocher les hommes et d'œuvrer pour un développement pacifique de l'Europe, trouve également une oreille attentive au sein du *Gemeindebund* et de ses associations dans les *Länder*. D'après les données encore disponibles actuellement, il semblerait que Bad Schallerbach soit la première commune autrichienne à avoir répondu à cet appel: elle s'est jumelée avec Coxyde (Koksijde), commune côtière belge. Dans les années et décennies qui suivront, d'innombrables communes dans tous les *Länder* d'Autriche lui emboîteront le pas.

En avril 1962, l'Association des communes autrichiennes est également l'hôte de la 6^e Journée Européenne des Communes,

la première organisée en Autriche, avec quelque 3.600 participants. Le fait que l'association joue depuis toujours un rôle important non seulement comme organisatrice, mais aussi comme initiatrice lors des Journées Européennes des Communes, devient particulièrement manifeste en 1979, à La Haye.

A la demande de l'Autriche, la nécessité de soutenir le monde rural à l'échelle européenne est reprise dans la résolution finale. Depuis lors, ce thème est resté constamment à l'ordre du jour. En 1986, le Conseil de l'Europe lance enfin officiellement la «Campagne européenne pour le monde rural».

La «Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux» auprès du Conseil de l'Europe voit le jour comme comité d'experts en 1957. L'organisation qui lui succède est le **Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE)**, fondé en 1994; il s'agit d'un organe consultatif au sein duquel tant les communes que les régions des États membres du Conseil de l'Europe ont le droit de siéger et de voter. Actuellement, le CPLRE est considéré comme le quatrième pilier du Conseil de l'Europe, à côté de l'Assemblée parlementaire, du Comité des ministres et de la Commission des droits de l'homme. Avec sa constitution, les communes et régions connaissent une revalorisation capitale. Les communes d'Autriche sont représentées dans le CPLRE par respectivement trois membres effectifs et suppléants, une

convention entre l'association des communes et l'association des villes (*Städtebund*) garantissant une nomination équitable.

L'institution européenne la plus récente – mais éminemment importante – à laquelle l'Association des communes autrichiennes participe activement est le **Comité des Régions (CdR)**, constitué en mars 1994 sur la base du Traité de Maastricht; organe auxiliaire au sein de l'Union Européenne, il a pour mission de conseiller à la fois la Commission et le Conseil. Selon le Traité d'Amsterdam, le Comité des Régions peut désormais aussi être entendu par le Parlement Européen.

Actuellement, le Comité des Régions se compose de 222 membres et d'autant de suppléants. L'Autriche a le droit d'y envoyer respectivement douze membres et suppléants; trois membres et suppléants viennent de l'Association des villes et de l'Association des communes. Pour le moment, l'Association des communes autrichiennes est représentée dans trois des sept commissions spécialisées (développement durable, affaires constitutionnelles et gouvernance européenne, relations extérieures).

Dans l'esprit d'une «Europe des régions et communes», proche du citoyen, et de son slogan «Des communes fortes pour une Europe forte», l'Association des communes autrichiennes s'engage vivement en faveur d'un renforcement du Comité des

Régions. Parmi les exigences essentielles, citons notamment une large autonomie organisationnelle du Comité ainsi qu'un droit d'action devant la Cour Européenne de Justice, surtout pour la préservation du principe de subsidiarité.

Rien qu'en raison de la situation géopolitique de l'Autriche, l'élargissement imminent de l'U.E. constitue un défi de taille pour le pays et ses communes. D'aucuns l'ont sans doute jugée trop audacieuse, cette vision développée par Ferdinand Reiter, alors Président de l'Association des communes autrichiennes, lors de la Journée Européenne des Communes en 1975 – à l'ombre du rideau de fer et en pleine guerre froide :

«Les communes d'Autriche, ce pays situé à l'interface entre différentes idéologies, doivent cependant garder en mémoire que l'Europe ne s'arrête pas aux frontières de l'Autriche ou de la République fédérale d'Allemagne. Pour le moment, il n'est pas possible d'associer les États d'Europe de l'Est au processus de l'unification européenne. Mais à l'instar de l'Ouest où elles ont été les premières à harmoniser les contraires, les communes pourraient aussi jeter des passerelles vers les villes et communes d'Europe de l'Est – grâce aux relations les plus variées au niveau européen – et aider ainsi à créer les conditions nécessaires à une entente et une réconciliation de tous les peuples européens.»

Les communes d'Autriche ne se sont pas soustraites à cette mission et peuvent à présent s'y appuyer, à la veille de l'élargissement de l'U.E., source de grands espoirs, mais aussi de risques non négligeables. L'Association des communes autrichiennes a appelé toutes ses communes à nouer des contacts avec les communes des pays candidats à l'adhésion de la première et de la seconde vague, à intensifier les liens existants et à éliminer les peurs liées à l'élargissement, par le contact direct, donc de personne à personne, ainsi qu'à fournir des renseignements et conseils concrets.

Par ailleurs, dans le cadre de l'élargissement de l'Union, l'Association des communes autrichiennes a déjà lancé une série d'initiatives concrètes censées contribuer à faire de ce pas historique une réussite pour les communes et donc pour les citoyens, dans les États à la fois actuels et futurs de l'Union. En voici trois exemples:

L'Association des communes autrichiennes a participé à un appel d'offres public pour l'élaboration d'une stratégie de développement de l'économie communale en Croatie et obtenu le marché, en tant que meilleur offrant.

En collaboration avec la Société autrichienne de politique européenne (*Österreichische Gesellschaft für Europapolitik*), le *Gemeindebund* a lancé un projet européen qui soutient la

réalisation d'activités transfrontalières et l'échange d'expériences entre communes. Le concept clé: mettre sur pied un partenariat de projet entre les associations communales d'Autriche, Italie et Allemagne ainsi que de Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Slovénie.

Ces institutions proposent aux autorités locales d'organiser des manifestations transfrontalières de petite envergure, pour ainsi dire de personne à personne, dans le cadre du projet. La priorité y serait donnée aux régions situées à l'actuelle frontière extérieure avec l'U.E.

Une initiative particulièrement ambitieuse de l'Association des communes autrichiennes est la création d'un Réseau Communal International (*ICNW*) au sein de l'U.E. et des pays adhérents actuels et futurs. Il est prévu de créer un «pool» qui offre un accès rapide et direct à des informations, expériences et structures pertinentes ainsi qu'à des partenaires de coopération communaux potentiels et des experts en la matière. Car même dans une Europe élargie, le slogan devrait rester inchangé:

Des communes fortes pour une Europe forte!

II. 2 Le rôle des communes dans une Europe élargie

L'Europe, œuvre de paix

La recherche de la paix peut être considérée comme l'idée maîtresse de l'unification européenne. Du point de vue historique, la naissance de l'Union Européenne découle de la Seconde Guerre mondiale. Afin que plus jamais la guerre et la destruction ne frappent l'Europe, Robert Schuman, l'un des pères fondateurs de l'Union Européenne, propose le 9 mai 1950 de fonder une communauté au service de la paix. Aujourd'hui, en considérant les cinquante ans d'histoire de l'unification européenne, il s'avère que l'Union Européenne est l'histoire d'une grande réussite. Malgré leurs différences de structure et d'évolution, les États membres de l'U.E. disposent à présent d'une monnaie et d'institutions communes. L'Europe commune a puisé et puise toujours sa force dans les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme que partagent tous les peuples d'Europe. Parallèlement, la diversité culturelle et linguistique ainsi que les différents trésors traditionnels ont pu être préservés.

L'Europe communautaire est devenue un pôle d'attraction pour d'autres pays, qu'ils soient limitrophes ou plus éloignés. Ils voient en l'Union Européenne la possibilité de consolider leurs

structures démocratiques et d'adapter leur économie aux nouveaux défis. L'Europe des citoyens est un point de référence et un espoir pour les peuples qui tiennent à la paix et au respect des droits de l'homme.

L'élargissement, un investissement pour l'Europe

L'élargissement de l'Union Européenne constitue l'un des plus grands défis dans l'histoire de notre continent et fait partie de la politique de stabilité et de paix européenne. L'intégration de l'Europe en un espace de paix, de sécurité et de stabilité est l'objectif suprême de l'Union Européenne. C'est pourquoi elle a estimé qu'il était moralement souhaitable et politiquement incontournable de soutenir les nouvelles démocraties en Europe centrale et orientale, en leur promettant à terme une adhésion à l'Union.

Le 16 avril 2003, après plusieurs années de négociations intensives, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Malte et Chypres signeront les traités d'adhésion à l'U.E. A partir du 1^{er} mai 2004, ils seront les nouveaux membres de l'U.E. et pourront ainsi participer à ses décisions.

Toutefois, l'élargissement de l'Union Européenne implique aussi une responsabilité des anciens et nouveaux États membres vis-à-vis des collectivités territoriales locales et régionales. Le niveau communal forme la base de la diversité

européenne, parce qu'il est le plus proche des citoyens. Par la garantie de leur autonomie et le rendement de leur économie, les communes fortes constituent le fondement d'une Europe démocratique, pacifique et proche des citoyens. Ces dernières années, l'Union Européenne a pris de plus en plus conscience du rôle des collectivités territoriales régionales et locales. Les communes apportent une contribution importante au processus d'intégration européen: elles permettent de rapprocher l'Europe du citoyen.

Le rôle des communes autrichiennes dans le processus d'élargissement et de paix

Les représentants de l'Association des communes autrichiennes ont reconnu d'emblée toute l'importance de l'Europe en tant qu'œuvre de paix et participé intensivement à sa construction. Dès le début des années cinquante, à une époque où l'Autriche ne pouvait même pas encore exercer pleinement sa souveraineté, l'Association des communes autrichiennes a compris l'importance de la collaboration transfrontalière et internationale comme moyen de concrétiser l'ordre pacifique en Europe et dans le monde.

Les jumelages entre communes constituaient et constituent toujours un instrument pacificateur important qui contribue à l'unification européenne. Depuis l'ouverture du rideau de fer,

l'Association des communes autrichiennes s'est fortement engagée en faveur d'un soutien des pays d'Europe centrale, orientale et méridionale dans leur voie vers l'adhésion à l'Union Européenne. Par son passé historique, la République fédérale d'Autriche est profondément liée entre autres aux États d'Europe centrale et orientale et donc naturellement disposée à aider ses voisins à tout point de vue. L'Association des communes autrichiennes a soutenu dès le début les communes dans les nouvelles démocraties, notamment en intensifiant les jumelages, en organisant régulièrement des conférences sur des thèmes spécifiques aux communes et en développant une collaboration transfrontalière étroite avec les associations de communes.

En octobre 2002, l'Association des communes autrichiennes a mis sur pied, en collaboration avec la Société autrichienne de politique européenne, le projet ambitieux de collaboration transfrontalière et d'initiatives locales avec les pays d'Europe centrale et orientale. Ce Réseau Communal International (*Internationales Kommunales Netzwerk – ICNW*) est entièrement placé sous le signe du processus d'intégration européen. Son concept clé: mettre sur pied un partenariat de projet entre d'une part les associations de communes d'Autriche et d'autres pays de l'Union et d'autre part les institutions similaires dans les pays candidats à l'adhésion de la première et de la seconde vague. Parmi les objectifs

importants, citons l'intensification et le renforcement de la collaboration transfrontalière entre les administrations locales et régionales, la préparation des communes les plus concernées par l'élargissement avec le soutien d'un pool d'experts ainsi que la forte intégration des personnes vivant dans les communes à ce projet.

Cette coopération intensive entre l'Association des communes autrichiennes et les communes et associations de communes des pays d'Europe centrale et orientale renforce non seulement le transfert de savoir-faire, mais aussi l'interaction culturelle et économique. Le caractère local de ces activités encourage le rapprochement des citoyens des deux côtés. Ainsi, l'intégration européenne devient tangible au niveau local, par de nombreux exemples; les citoyens comprennent la volonté farouche de surmonter définitivement l'ancienne scission de l'Europe.

L'Europe peut seulement se construire sur des fondations solides. Dans le sens du principe classique qui veut que la commune libre soit la base de l'État libre, l'Association des communes autrichiennes est consciente de ses responsabilités dans le travail qu'elle accomplit pour concrétiser l'idée européenne.

III LES COMMUNES AUTRICHIENNES ET LEUR FORCE DANS LE CADRE DE LA CONSTITUTION FEDERALE

III.1 Jalons des communes autrichiennes

Alors que l'Association des villes autrichiennes (*Österreichischer Städtebund*) existe déjà depuis 1915, l'idée de créer également une association capable de défendre efficacement les intérêts des communes de petite et moyenne importance pourra seulement être concrétisée après la Seconde Guerre mondiale. En Autriche, c'est alors l'époque de la reconstruction des structures démocratiques et fédéralistes. Mais il faut aussi rappeler que jusqu'en 1955, l'Autriche est un pays occupé par quatre nations, avec une souveraineté très restreinte. Cela a également des répercussions au niveau communal et tout particulièrement dans la zone d'occupation soviétique, dans l'Est de l'Autriche.

Après une série d'entretiens préalables, l'Association des communes rurales autrichiennes (*Österreichischer Landgemeindenbund*) est constituée le 16 novembre 1947; elle changera bientôt son nom en Association des communes autrichiennes (*Österreichischer Gemeindebund*). La mise sur pied des associations régionales dans les *Länder* se fait en parallèle et dès 1949, le constat est clair: «*Les communes qui*

se tiennent encore à l'écart du Gemeindebund constituent une minorité en voie de disparition».

De la «Chronique d'une réussite» – tel est le titre de la plaquette commémorative publiée à l'occasion du 50^e anniversaire du *Gemeindebund* en 1997 – nous reprendrons ici seulement quelques jalons et heures de gloire qui ont fondé le statut juridique exemplaire des communes autrichiennes partout en Europe.

1962 : La nouvelle loi communale *Gemeindegessetznovelle* - la consécration de l'autonomie communale

Parmi ces jalons incontournables, il y a notamment le 12 juillet 1962. En cette date sans aucun doute historique pour les communes autrichiennes, le Conseil national adopte à l'unanimité la nouvelle loi communale (*Gemeindegessetznovelle*) qui consacre l'autonomie au niveau constitutionnel et permet aux communes de renforcer leur autonomie et d'optimiser leur administration autonome.

Le texte de loi se conforme très largement à un projet commun élaboré par l'Association des communes et l'Association des villes. Avec seulement cinq intervenants, le débat est relativement bref à la chambre haute ; mais il sera précédé de plusieurs années de négociations difficiles. La revendication des associations défendant les intérêts communaux d'instaurer davantage de fédéralisme et de subsidiarité rencontrera surtout

de fortes résistances de la part de certains *Länder* qui craignent une restriction de leur pouvoir fédéral.

Ce rêve que certains détracteurs remettent en doute en 1962, est devenu aujourd'hui une réalité incontestable. Helmut Mödlhammer, président de l'Association des communes autrichiennes, l'a d'ailleurs résumé en quelques mots devant le Parlement, le 20 novembre 2002, lors de la cérémonie officielle à l'occasion du 40^e anniversaire de la nouvelle loi communale: *«Les communes ont démontré des milliers de fois leur capacité à gérer leurs affaires en toute responsabilité!»*

Avec la consécration de l'autonomie communale par la Constitution fédérale, l'Autriche a mis en route un nouveau processus bien au-delà de ses frontières. Le Luxembourgeois Henry Cravatte, à l'époque président du Conseil des Communes d'Europe, l'a exprimé très clairement: *«Avec cet acte, la République fédérale d'Autriche a résolument pris la tête, avec une bonne longueur d'avance, de tous ces pays européens qui tiennent au développement d'un État de droit, doté d'une structure moderne fondée sur le principe ancestral de l'administration autonome des communes. Nous pouvons sans hésitation exprimer notre profonde satisfaction quant à ce projet révolutionnaire. Que tous les États d'Europe occidentale suivent le même exemple. Ne nous y trompons pas: il s'agit de garantir les fondements d'une société réellement démocratique.»*

D'ailleurs, les points forts de la nouvelle loi communale autrichienne de 1962 seront aussi intégrés bien plus tard, dans les années 80, dans la «Charte européenne de l'autonomie locale» du Conseil de l'Europe. Les représentants de l'Association des communes autrichiennes contribueront fortement à son élaboration. Sur l'initiative du *Gemeindebund*, l'Autriche sera en septembre 1987 le second État après le Luxembourg à accepter, par décision du Conseil national, d'être lié par cette charte. Par là, le principe de l'autonomie communale acquerra pour la première fois une validité au niveau du droit international.

1988 : La consécration par la Constitution fédérale!

Dès 1954, la Chancellerie fédérale adresse une circulaire à tous les ministères, à la cour des comptes ainsi qu'aux directions générales de la poste et des chemins de fer autrichiens pour leur demander de *«porter à la connaissance de l'Association des communes autrichiennes et de l'Association des villes autrichiennes les projets de lois et règlements importants qui concernent les intérêts des communes et à leur offrir la possibilité de faire valoir les intérêts des communes, à côté des services des gouvernements régionaux des Länder qui sont avant tout des organes de tutelle.»* Le chemin pour aboutir à un droit d'approbation consacré par la législation sera cependant encore bien long; en

attendant, les associations défendant les intérêts des communes sont seulement porte-parole et interprète des revendications, problèmes et préoccupations des communes.

Dans la seconde moitié des années 70, la revendication de renforcer les possibilités de codécision et de coopération des associations défendant les intérêts des communes et surtout de les consacrer aussi dans la Constitution fédérale devient de plus en plus pressante. Le sujet est au centre de plusieurs Journées des communes; une enquête parlementaire se penche également sur tous les aspects de la question. En 1981, un catalogue de revendications correspondant de l'Association des communes autrichiennes est aussi un des thèmes de la Journée Européenne des Communes à Madrid.

Dans d'innombrables négociations et discussions, il faudra surtout convaincre les représentants des *Länder* d'oser instaurer davantage de fédéralisme. Leurs réserves sont tout à fait compréhensibles, puisque selon le droit constitutionnel, ils sont tenus de représenter les communes et craignent donc de voir leur influence s'affaiblir.

L'heure de gloire des associations défendant les intérêts des communes autrichiennes arrive le 29 novembre 1988: le Conseil national adopte un amendement à la Constitution fédérale, également approuvé le 6 décembre par le Conseil fédéral, seconde chambre du parlement autrichien. Le passage

décisif pour lequel l'Association des communes autrichiennes s'est battue si longtemps se trouve au paragraphe 3 de l'article 115:

«L'Association des communes autrichiennes (Österreichischer Gemeindebund) et l'Association des villes autrichiennes (Österreichischer Städtebund) ont vocation à défendre les intérêts des communes.»

Ainsi, les associations défendant les intérêts communaux sont consacrées par le droit constitutionnel! Par là, les communes d'Autriche acquièrent un statut juridique qui peut être considérée à juste titre comme absolument unique et exemplaire en Europe et même dans le monde. Cette position sera encore développée et renforcée par la suite, notamment dans le cadre des négociations sur l'adhésion de l'Autriche à l'U.E.

1995: L'adhésion de l'Autriche à l'U.E. – Mécanisme de consultation et pacte de stabilité

Au début des années 90, l'Autriche se trouve dans un contexte européen radicalement différent. La chute du rideau de fer, l'effondrement du communisme, la libéralisation et démocratisation dans les États voisins au nord et à l'est ainsi que l'avancement de l'intégration à l'ouest et plus concrètement

le souhait de l'Autriche d'adhérer à l'U.E., tout cela représente aussi un défi de taille pour les communes.

Introduite dès 1989, la demande d'adhésion de l'Autriche à l'Union Européenne est saluée à 100 % par les communes et le *Gemeindebund*, mais en même temps, leur message est sans équivoque: «*L'intégration à l'Europe se fera avec les communes ou ne se fera pas!*» En mettant en évidence les incidences profondes sur leur gestion – deux tiers de toutes les lois de l'U.E. concernent directement ou indirectement les communes –, mais aussi leur contribution à l'émergence et au développement de l'idée européenne pendant plusieurs décennies, les communes exigent une participation adéquate des associations défendant les intérêts communaux aux négociations sur l'intégration.

Et l'Association des communes autrichiennes est effectivement associée dès le premier jour aux consultations du «Conseil de la politique d'intégration autrichienne» constitué en janvier 1990. L'amendement de la loi constitutionnelle de 1992 garantit aux communes autrichiennes le droit d'être informées de tous les projets liés à l'intégration européenne et de prendre aussi position à leur sujet. Elles en feront largement usage.

L'information sera également assurée par la participation de l'Association des communes autrichiennes aux séances préparatoires régulières pour les Commissions des Représentants Permanents à Bruxelles (COREPER). Ici aussi,

le *Gemeindebund* profitera de l'occasion pour prendre position, notamment au sujet du projet de directive «Droit de vote communal pour les ressortissants de l'Union».

Sans exagérer, on peut donc affirmer et considérer comme un succès de l'Association des communes autrichiennes que dans aucun autre État membre de l'U.E., les communes n'ont été associées avec autant d'efficacité aux discussions sur l'intégration européenne qu'en Autriche!

Cela vaut également pour la représentation au sein du Comité des Régions créé en mars 1994 sur la base du Traité de Maastricht et qui constitue un pas important vers la concrétisation du principe de subsidiarité dans une Europe des régions et communes. Sur les douze membres et autant de suppléants autrichiens, respectivement trois sont désignés par l'Association des communes autrichiennes et l'Association des villes autrichiennes. Soit un quart – un taux qui fait rêver les communes dans les autres États de l'Union à structure fédérative.

Mais pour les partenaires de la péréquation financière, c'est-à-dire la Fédération, les Länder et les communes, l'adhésion à l'U.E. et à l'Union économique et monétaire constitue aussi un nouveau défi et une nouvelle contrainte: l'objectif de convergence des critères de Maastricht – le déficit public ne peut pas dépasser trois pour-cent du produit intérieur brut – vaut pour toutes les collectivités dans leur ensemble. Cela

nécessitera de nouvelles idées et des voies inédites dans l'interaction entre les partenaires de la péréquation financière. Résultats des négociations en cette matière:

Le mécanisme de consultation et le pacte de stabilité autrichien

Du point de vue des communes, ce sera surtout le **mécanisme de consultation** qui constituera une percée historique en termes de politique démocratique. Il s'agit d'un instrument qui empêche une collectivité territoriale d'imposer des charges financières aux autres, sans leur consentement, par des lois ou règlements. Certes, les critères de Maastricht constituent ici l'élément déclencheur; mais indépendamment de cela, les communes et les associations qui défendent leurs intérêts revendiquent déjà depuis plusieurs années un tel mécanisme, en raison de nombreuses expériences douloureuses. En effet, la Fédération et les *Länder* ont toujours réussi jusque là à modifier la loi sur la péréquation financière à charge des communes, par des mesures à la limite de la légalité: les communes se voient attribuer de nouvelles tâches, mais pas les moyens supplémentaires nécessaires à leur exécution. A cet égard, on parle parfois à juste titre d'une péréquation financière «grise».

Ainsi, l'instauration du mécanisme de consultation sera une énorme revalorisation pour les associations défendant les

intérêts communaux et donc aussi pour les communes elles-mêmes. Ce sera également manifeste lors de la signature de la convention à la Chancellerie fédérale, le 10 décembre 1996. Le fait que pour la première fois, un contrat soit non seulement signé par des représentants de la Fédération et des Länder, conformément à l'article 15a de la Constitution fédérale, mais aussi par le président respectif de l'Association des communes autrichiennes et de l'Association des villes autrichiennes, sera bien plus qu'un symbole extérieur. Franz Romeder, à l'époque président de l'Association des communes autrichiennes, décrira le mécanisme de consultation comme *«un barrage efficace contre un surendettement supplémentaire et une contribution importante à la réalisation des critères de Maastricht. Mais une chose doit également être claire à nos yeux: ce système fonctionnera seulement si toutes les parties contractantes font preuve de bonne volonté. Le mécanisme de consultation ne peut pas être un levier pour bloquer des mesures et développements importants et nécessaires, en prétextant des restrictions financières. Bien sûr, ce n'est pas non plus l'intention des communes.»*

Depuis l'entrée en vigueur du mécanisme de consultation, les responsables communaux autrichiens ont démontré à souhait que ce sens des responsabilités vis-à-vis de l'ensemble de l'État est une évidence à leurs yeux.

Quant au «Pacte de stabilité autrichien», il est étroitement lié au mécanisme de consultation. Son intitulé complet est «Convention entre la Fédération, les *Länder* et les communes sur la coordination de la gestion budgétaire de la Fédération, des *Länder* et des communes». L'objectif est évident: consolider les budgets publics et remplir les critères de Maastricht.

Le **pacte de stabilité** est structuré en quatre grands domaines: la consolidation du budget, l'orientation de la gestion budgétaire à moyen terme, les programmes de stabilité et la répartition des parts de déficit et de la charge des sanctions entre la Fédération, les *Länder* et les communes, ce dernier point étant évidemment le plus vivement discuté.

Le pacte de stabilité exige des communes une discipline budgétaire encore plus rigoureuse.

Elles ont apporté leur contribution à la stabilité, malgré de grandes difficultés financières.

III.2 Les communes autrichiennes et leur statut dans la Constitution fédérale

En termes constitutionnels, les principes du droit communal autrichien sont régis par les articles 115 à 120 de la Constitution fédérale. Sauf dans les domaines où la compétence est expressément réservée à la Fédération, il incombe au législateur du *Land* d'arrêter le droit communal selon ces principes (art. 115, point 2 de la Constitution fédérale); seules des dispositions isolées du droit constitutionnel (art. 118, points 6 et 7 et art. 119a, point 5 de la Constitution fédérale) sont réputées représenter le droit constitutionnel immédiatement applicable, sans besoin d'aucune loi d'exécution propre.

Il y a une autre loi qui ne relève pas du droit communal au sens strict, mais qui est d'une importance capitale pour les communes: la loi constitutionnelle sur les finances publiques de 1948, décrite plus en détail à la section suivante. Elle sert de base pour régler, à intervalle de quelques années, les droits d'imposition et la répartition des recettes fiscales entre la Fédération, les Länder et les communes, par le biais des lois dites de péréquation financière.

Voici les questions de fond essentielles du droit communal autrichien:

- Qu'est-ce que le droit autrichien entend par le concept de la «commune»?
- Quels sont ses domaines d'influence?
- Quels organes sont prévus par le droit communal?
- Comment les citoyens peuvent-ils participer aux décisions de leur commune?
- Comment la tutelle de l'État s'exerce-t-elle sur l'activité des communes?
- Comment la coopération se passe-t-elle par-delà les frontières communales?

A Caractéristiques et définition du concept de la «commune»

La réponse à la question de savoir ce que le droit autrichien entend par le concept de la «commune» résulte de l'examen de toute une série de caractéristiques qui découlent de la jurisprudence et de la doctrine dominante, mais aussi directement du texte de la Constitution fédérale.

Les communes locales (Ortsgemeinden)

Selon l'art. 116, point 1, 1^{ère} phrase de la Constitution fédérale, chaque *Land* autrichien se divise en communes. Ainsi, les communes constituent le niveau le plus bas de la structuration du territoire national que la Constitution fédérale connaisse. L'art. 115, point 1 de la Constitution fédérale stipule que dans

ce sens, il convient d'entendre par commune la commune locale (*Ortsgemeinde*). Il faut la distinguer du modèle de la commune territoriale (*Gebietsgemeinde*) au sens de l'art. 120 de la Constitution fédérale, c'est-à-dire un regroupement de plusieurs communes locales réservé au législateur constitutionnel fédéral, mais qui n'est jamais devenu une réalité constitutionnelle.

b) Le concept de la commune unitaire, les villes à statut propre

Un concept très important pour bien comprendre le droit communal autrichien est celui de la commune unitaire (*Einheitsgemeinde*), notamment aussi à la base de l'amendement de la Constitution de 1962. Le concept de la commune unitaire part du principe que les fondements constitutionnels du droit communal autrichien s'appliquent à toutes les communes, indépendamment de leur désignation (commune locale, commune bourg (*Marktgemeinde*) ou commune urbaine), de leur extension géographique, du nombre d'habitants ou de leur rendement économique, sauf disposition constitutionnelle contraire. Au moment d'arrêter le droit communal, même le simple législateur de la Fédération ou du *Land* est tenu de respecter le principe constitutionnel de la commune unitaire.

La Constitution accorde une place particulière aux villes à statut propre (Eisenstadt, Rust, Klagenfurt, Villach, Wiener Neustadt, St. Pölten, Krems, Waidhofen/Ybbs, Linz Steyr, Wels, Salzbourg, Graz et Innsbruck). Celles-ci doivent administrer non seulement les affaires communales, mais aussi celles des autorités administratives de districts. Un autre statut particulier est réservé à Vienne, la capitale fédérale, qui est à la fois ville et *Land*.

c) Garantie d'existence de la commune

L'art. 116, point 1, 1^{ère} phrase de la Constitution fédérale stipule que chaque *Land* (à l'exception de Vienne) se divise en communes. Selon la Constitution fédérale, la commune dispose seulement d'une garantie d'existence en tant qu'institution, mais elle ne possède pas de droit individuel à une «existence tranquille». Toutefois, même si elle ne possède pas de droit individuel à une existence tranquille, la dissolution d'une commune doit être légitime selon la norme de disposition d'un *Land*, c'est-à-dire qu'elle ne peut notamment pas être irréaliste et donc pas contraire au principe d'égalité.

d) La capacité des communes de jouir et d'exercer des droits

La commune est une personne juridique de droit public et, à ce titre, aussi largement capable de jouir des droits. Elle est habilitée, dans la limite du droit, à accomplir des tâches

administratives, à posséder des biens de toute nature, à en acquérir et à en disposer ainsi qu'à gérer des entreprises économiques (voir art. 116, point 2 de la Constitution fédérale). Elle est titulaire de droits et obligations d'ordre privé et public, peut conclure des contrats, obtenir des autorisations officielles, etc. Les communes sont également titulaires de droits protégés par la Constitution, surtout en ce qui concerne leurs droits d'autonomie et des droits constitutionnels qui reviennent à une personne juridique, comme p. ex. la protection de la propriété, l'égalité devant la loi ou la liberté d'association.

e) Caractéristiques du concept de la «commune» selon l'art. 116, points 2 et 3 de la Constitution fédérale

Cette disposition de la Constitution fédérale définit la commune à la fois comme une collectivité territoriale ayant droit à une administration autonome et une circonscription administrative. Par ailleurs, elle établit son statut d'entité économique autonome ainsi que son droit de gérer son budget de façon autonome dans le cadre des lois constitutionnelles de finances et de prélever des impôts et taxes. Ces caractéristiques constitutionnelles principales sont brièvement décrites ci-après:

Les *collectivités territoriales* (Fédération, *Länder*, communes) sont des personnes juridiques de droit public qui participent au pouvoir de souveraineté de l'État par l'exécution de tâches

administratives et qui comprennent les personnes qui ont un lien local avec un territoire précis.

La commune a le droit constitutionnel à une *administration autonome*. Selon la doctrine dominante en Autriche, l'administration autonome désigne une administration décentralisée assurée par des sujets de droit relativement autonomes qui possèdent en général la personnalité propre. La nature de l'administration autonome de la commune s'exprime notamment dans la désignation démocratique des organes parmi les citoyens de la commune, l'indépendance et la responsabilité du domaine d'action propre, sous la tutelle de l'État.

En tant que *circonscription administrative*, la commune assume en même temps le domaine d'action qui lui est confié par la Fédération et le *Land* et auquel les communes doivent participer conformément aux lois fédérales et régionales ainsi qu'aux instructions de la Fédération et du *Land* (art. 119, point 2 de la Constitution fédérale).

En tant qu'*entité économique autonome*, la commune a le droit, dans la limite des lois générales de la Fédération et du *Land*, de posséder des biens de toute nature, d'en acquérir et d'en disposer ainsi que de gérer des entreprises économiques. Tout empiètement sur ce droit dépassant la tutelle prévue dans la

Constitution est incompatible avec le droit d'administration autonome des communes.

Selon l'art. 116, point 2 de la Constitution fédérale, la commune a le droit de *gérer son budget de façon autonome* dans le cadre des lois constitutionnelles de finances, et de *prélever des impôts et taxes*. La gestion budgétaire comprend l'établissement et l'exécution de la prévision budgétaire de la commune et doit se faire sans instructions, selon les principes de l'économie, de la rentabilité et de la pertinence, sous la tutelle de l'État. La commune peut seulement lever des impôts et taxes sur la base de lois de la Fédération et du *Land* ainsi que sur la base de décisions libres des édiles communaux fondées sur une habilitation légale de la part du législateur de la Fédération (art. 7, point 5 de la loi constitutionnelle sur les finances publiques de 1948) ou du *Land* (art. 8, point 5 de la loi constitutionnelle sur les finances publiques de 1948). Dans les limites de ce droit de décision, les communes ne sont liées à aucune instruction: elles sont autonomes.

B Le domaine d'action propre et délégué de la commune

Dans la répartition des domaines d'action de la commune, la Constitution fédérale autrichienne fait une distinction entre le *domaine d'action propre* que la commune assume en tant

qu'entité administrative autonome et le *domaine d'action délégué* où elle agit en tant que circonscription administrative.

a) Le domaine d'action propre

L'administration autonome du domaine d'action propre est un droit garanti par la Constitution. Outre toutes les affaires liées à l'administration de l'économie privée, la gestion budgétaire et la levée d'impôts et de taxes (art. 116, point 2 de la Constitution fédérale), le domaine d'action propre comprend aussi *«toutes les affaires relevant exclusivement ou majoritairement de l'intérêt de la collectivité locale incarnée par la commune, et qui sont de nature à être prises en charge par la collectivité dans le cadre de ses limites territoriales»* (principe de subsidiarité, art. 118, point 2 de la Constitution fédérale). Le législateur constitutionnel partait du principe que la commune doit remplir toutes les tâches qu'elle est en mesure d'exécuter le mieux et le plus facilement, en tant que regroupement le plus bas des citoyens sur une base territoriale, étant donné le caractère local de cette mission.

Par ailleurs, l'art. 118, point 3 de la Constitution fédérale contient une énumération claire des affaires officielles qui sont *de toute façon* à attribuer au domaine d'action propre; toutes les autres affaires sont, lors du classement par le législateur de la Fédération ou du *Land* (art. 118, point 4 de la Constitution fédérale), à attribuer au domaine d'action correspondant, selon

les critères généraux de l'art. 118, point 2 de la Constitution fédérale. Le domaine d'action propre comprend également le droit de prendre des arrêtés autonomes au nom de la loi, selon l'art. 118, point 6 de la Constitution fédérale (arrêtés de police locale).

La commune règle les affaires de son domaine d'action propre dans le cadre des lois et règlements de la Fédération et du *Land*, sous sa propre responsabilité, sans être soumise à des instructions et - sous réserve des dispositions de l'art. 119a, point 5 de la Constitution fédérale (concernant la représentation), sans voie de recours faisant appel à des organes administratifs en dehors de la commune (art. 118, point 4, 1^{ère} phrase de la Constitution fédérale).

Il découle de la *responsabilité propre* établie par la Constitution que la commune est en principe libre de décider si elle exécute telle ou telle tâche; toutefois, cela ne vaut pas lorsqu'une loi oblige la commune à exécuter une certaine tâche, ce que l'on peut en tout cas supposer des tâches officielles confiées par l'art. 118, point 3 de la Constitution fédérale. Si la commune ne respecte pas son obligation d'accomplir les tâches qui lui sont confiées par la loi, elle peut y être contrainte par voie d'exécution d'office par l'autorité de tutelle (voir détails au point «La tutelle sur la commune») et être enjointe à exercer sa compétence dans les affaires officielles par un recours en

carence, selon les conditions de l'art. 132 de la Constitution fédérale.

Dans le contexte de l'exécution d'affaires relevant du domaine d'action propre de la commune, la *liberté d'instruction* signifie que les organes administratifs de l'État ne peuvent donner aux organes communaux aucune instruction en dehors de l'administration autonome de la commune, à la différence de l'exécution des affaires relevant du domaine d'action délégué.

Toute *voie juridique* contre les ordres donnés en dernière instance par les communes aux organes administratifs en dehors de la commune dans les affaires relevant du domaine d'action propre est formellement exclue. Dans les affaires relevant du domaine d'action propre, la succession des instances s'arrête donc en règle général au conseil communal, dans les cas exceptionnels au comité de direction de la commune. Il y a une exception à cette règle: la voie juridique (extraordinaire) de la représentation qui vise à surveiller et vérifier la légalité de l'administration communale.

Identique et valable pour toutes les communes, la description du domaine d'action ne dit rien sur l'envergure réelle des tâches à accomplir. Comme les tâches officielles attribuées par la loi aux communes peuvent être trop grandes pour une petite entité, le législateur constitutionnel a prévu la possibilité de

déléguer certaines de ces affaires, à la demande de la commune, à une autre autorité étatique (art. 118, point 7 de la Constitution fédérale).

b) Le domaine d'action délégué

La commune n'est pas seulement une collectivité territoriale ayant droit à une administration autonome, mais aussi une *circonscription administrative* (art. 116, point 1, 2^e phrase de la Constitution fédérale). La commune est une circonscription administrative en ce qui concerne le domaine d'action qui lui est délégué par la Fédération et le *Land*. Pour ce domaine, elle agit fonctionnellement comme une autorité de la Fédération ou du Land soumise à la voie hiérarchique étatique.

La commune est tenue d'accomplir ces tâches administratives étatiques pour ordre de la Fédération et/ou du *Land*, mais elle n'a pas le droit d'être chargée par la Fédération ou le *Land* de certaines affaires dans le domaine d'action délégué. Dans l'accomplissement de ces tâches, elle est aussi soumise à tous les principes applicables à l'administration étatique (principe de légalité, obligation de s'en tenir aux instructions, etc.).

L'accomplissement des tâches relevant du domaine d'action délégué incombe au bourgmestre. Celui-ci peut déléguer à certains autres organes communaux, pour accomplissement en son nom, mais sans préjudice de sa propre responsabilité,

certaines catégories de tâches relevant du domaine d'action délégué – en raison de leur lien matériel avec les affaires relevant du domaine d'action propre. Dans ces affaires, les organes ou leurs membres concernés sont liés aux instructions du bourgmestre et responsables selon l'art. 119, point 4 de la Constitution fédérale (art. 119, point 3 de la Constitution fédérale).

C *Les organes communaux*

Le législateur de la Constitution fédérale a non seulement fixé un minimum d'organes communaux à mettre en place, mais aussi établi que ces organes communaux sont formés et mis en place selon des principes démocratiques. Conformément à cette règle constitutionnelle, la Constitution fédérale prévoit ceci:

- Le *conseil communal (Gemeinderat)* est une assemblée représentative générale élue par les habitants de la commune ayant droit de vote.
- Le *comité de direction de la commune (Gemeindevorstand)* est un organe collégial constitué selon le rapport de force au sein du conseil communal.
- Le *bourgmestre (Bürgermeister)* est un organe monocratique élu par le conseil communal en son sein ou directement par les habitants de la commune ayant

droit de vote pour le conseil communal (pour autant que ce soit prévu dans la loi constitutionnelle du *Land*).

Par ailleurs, tous les droits des villes et tous les règlements communaux d'Autriche prévoient notamment la création de *commissions (Ausschüsse)* en tant qu'organes communaux supplémentaires. A cet égard, un statut particulier revient à la *commission de contrôle (Überprüfungsausschuss)*, un organe de contrôle interne à la commune dans le domaine d'action propre. L'autocontrôle de la gestion communale par une instance de contrôle interne propre, à côté du contrôle de gestion par l'autorité de tutelle et (dans un cadre limité) par la cour des comptes, constitue une caractéristique bien particulière du principe de l'autonomie communale.

Avec l'*administration communale (Gemeindeamt)*, les organes communaux disposent d'un appareil auxiliaire administratif dirigé par le chef de l'administration ou le secrétaire communal pour l'accomplissement de leurs tâches.

a) Le conseil communal (la représentation communale)

Le conseil communal constitue l'organe suprême de la commune auquel sont réservées les décisions les plus importantes en matière de gestion communale; selon la Constitution, le bourgmestre, les membres du comité de direction de la commune (le conseil de la ville) et tout au plus

d'autres organes désignés (commissions) de la commune sont responsables vis-à-vis de lui de l'accomplissement de leurs tâches relevant du domaine d'action propre.

Le conseil communal est une assemblée représentative générale élue pour une certaine période par les habitants de la commune ayant droit de vote. Les élections au conseil communal ont lieu sur la base du droit de vote proportionnel égal, immédiat, secret et personnel. La Constitution fédérale établit les principes généraux, notamment les conditions du droit de vote actif et passif, pour les élections au conseil communal et laisse la législation ordinaire déterminer les modalités plus précises du droit de vote.

b) Le comité de direction de la commune (direction de la commune, conseil de la ville)

La Constitution fédérale stipule qu'à côté du conseil communal et du bourgmestre, il faut aussi prévoir un comité de direction de la commune (direction, conseil de la ville) - pour les villes à statut propre le conseil municipal – en tant qu'organe communal. Les partis électoraux (groupes politiques) représentés au conseil communal ont le droit d'être représentés au sein du comité de direction de la commune, en fonction de leur poids politique, c'est-à-dire du nombre de sièges (art. 117, point 5 de la Constitution fédérale). Les tâches sont

déterminées par le législateur du Land compétent en matière de règlement du droit d'organisation de la commune.

c) Le bourgmestre

Le bourgmestre est le seul organe monocratique (c'est-à-dire constitué d'une seule personne) de la commune et obligatoirement prévu par le législateur du Land, tout comme le conseil communal et le comité de direction de la commune. Selon la Constitution fédérale, il lui incombe d'accomplir notamment les tâches relevant du domaine d'action délégué (art. 119, point 2 de la Constitution fédérale). Par une habilitation propre et légale en termes constitutionnels, le législateur du *Land* peut prévoir dans le rang constitutionnel que le bourgmestre soit élu directement par les personnes ayant droit de vote, au lieu d'être élu en son sein par le conseil communal.

À côté de l'exercice des compétences officielles, les tâches du bourgmestre consistent avant tout à représenter la commune vis-à-vis de l'extérieur, à présider le conseil communal et le comité de direction de la commune ainsi qu'à assumer la responsabilité du bon déroulement du service au sein de l'administration communale.

D Les instruments de la démocratie directe dans la commune

La Constitution fédérale autrichienne (art. 117, point 8 de la Constitution fédérale) ainsi que les dispositions d'exécution correspondantes des *Länder* prévoient une série d'instruments qui permettent aux citoyens de la commune de contribuer voire de participer immédiatement aux décisions de leur commune. Ainsi, la Constitution fédérale garantit depuis 1984 la participation immédiate (jusqu'alors juridiquement contestée) de la population de la commune à l'accomplissement des tâches relevant du domaine d'action propre.

La *participation* se fait sous la forme de référendums destinés à la population ou aux électeurs et permet de décider immédiatement sur une affaire précise à la place de l'organe communal compétent, par le vote populaire. Quant à la *contribution*, elle désigne toutes les autres formes de démocratie directe (consultations populaires, initiatives populaires). D'autres droits importants des citoyens en matière de politique démocratique sont bien sûr le droit de vote actif et passif au sein de la commune.

E La tutelle sur la commune

Dans l'accomplissement de ses tâches dans les affaires relevant de son domaine d'action propre, la commune est soumise à la tutelle de la Fédération, en ce qui concerne l'exécution fédérale, et du *Land*, pour le reste. L'objectif de la tutelle sur la commune est d'assurer la légalité de l'administration autonome de la commune et de contrôler l'exécution des tâches qui lui incombent. Sur l'ensemble du domaine d'action propre, l'autorité de tutelle a en outre le droit de contrôler la gestion de la commune selon les critères de l'économie, de la rentabilité et de la pertinence. La tutelle sur la commune doit toujours viser le bien de cette dernière et veiller à ce qu'elle ne subisse aucun désavantage. Lors de l'exercice de la tutelle sur la commune, les droits acquis de tiers sont à préserver dans la mesure où la réalisation de l'objectif de tutelle semble encore garantie par là.

La réglementation du droit de tutelle relève des *Länder*, pour autant qu'elle ne revienne pas à la Fédération (loi fédérale relative à la tutelle sur les communes). Parmi les moyens de tutelle prévus par la Constitution, il convient de citer notamment:

- les droits d'accès aux informations et de contrôle;
- le contrôle de gestion;
- les réserves d'approbation pour des mesures isolées à prendre par la commune dans le domaine d'action propre et qui touchent également des mesures supra-

locales, notamment celles qui revêtent une importance financière particulière;

- l'intervention en cas d'illégalité et/ou le contrôle de la légalité des décisions des organes communaux;
- le contrôle d'ordonnances prises dans le domaine d'action propre;
- l'exécution d'office au cas où la commune n'accomplit pas ses tâches légales;
- la dissolution du conseil communal en tant que moyen extrême de la tutelle étatique, notamment en cas d'incapacité de travail et de décision permanente.

En outre, la Constitution prévoit la possibilité de former un recours extraordinaire contre l'adoption d'une décision en dernière instance de la commune dans des affaires relevant du domaine d'action propre, par la représentation devant l'autorité de tutelle. Toutefois, conformément au principe de l'autonomie communale, l'autorité de tutelle ne peut pas statuer sur le fond, mais seulement renvoyer l'affaire pour nouvelle décision à la commune, pour autant que l'illégalité et/ou la violation des droits de l'intervenant ait été constatée. Dans la procédure de représentation – comme d'ailleurs dans la procédure de l'autorité de tutelle –, la commune a le statut de partie.

F La collaboration intercommunale

Les règlements communaux et les droits des villes prévoient en règle générale deux formes de collaboration intercommunale, institutionnalisées par la loi: les syndicats intercommunaux (Gemeindeverbände) au sens de l'art. 116a de la Constitution fédérale et les communautés administratives (Verwaltungsgemeinschaften). Par ailleurs, les communes peuvent convenir de formes de collaboration de droit privé (association, SARL, S.A., etc.) ou simplement informelles (associations momentanées, etc.).

Grâce à l'Association des communes autrichiennes et l'Association des villes autrichiennes, les communes autrichiennes disposent d'organisations qui défendent leurs intérêts et qui sont consacrées en tant que telles par la Constitution fédérale (art. 115, point 3); en collaboration avec les associations respectives au niveau des Länder, elles se chargent des préoccupations et revendications des villes et communes vis-à-vis de la Fédération, des Länder et de l'U.E.

III.3 La Péréquation financière en Autriche

En Autriche, le secteur gouvernemental général comprend quatre sous-secteurs: le gouvernement fédéral, 9 gouvernements régionaux dans les *Länder*, 2.359 gouvernements locaux et les organismes de sécurité sociale.

Selon la Constitution autrichienne, le gouvernement fédéral et les neuf gouvernements de *Länder* sont autonomes en termes d'administration et de législation. La Constitution répartit comme suit les différentes fonctions associées à ces deux domaines:

La plupart des fonctions législatives sont assignées au niveau fédéral. La première chambre, le Conseil national (*Nationalrat*), réunit 183 représentants, élus au vote libre et secret par les citoyens autrichiens. La seconde chambre, le Conseil fédéral (*Bundesrat*), rassemble 62 représentants élus par l'Assemblée (*Landtag*) de chacun des neuf *Länder*. Ils sont libres dans leur vote, mais d'habitude seulement habilités à voter un veto suspensif.

Par opposition au niveau fédéral, les fonctions des *Länder* sont axées sur l'administration (le fédéralisme administratif autrichien). Ces «provinces» appliquent leurs propres lois, tout comme la plupart des lois du niveau fédéral (administration indirecte). Dans ce dernier cas, le gouverneur

(*Landeshauptmann*) de chaque *Land* est tenu de suivre les directives du ministre fédéral respectif.

Une exception importante à l'administration par les autorités des *Länder* concerne la gestion financière : les bureaux de recettes autrichiens sont gérés par le niveau fédéral.

Les matières législatives et administratives qui ne sont pas explicitement mentionnées dans la Constitution restent du ressort des *Länder*. La juridiction est réservée au niveau fédéral.

Le troisième niveau de gouvernement réunit les 2.359 communes autrichiennes (*Gemeinden*). Elles ont autonomes et ont d'ailleurs le droit de gouvernement autonome (sous la tutelle des *Länder*, p. ex. pour les budgets locaux). Les communes autrichiennes se sont volontairement associées en deux institutions représentatives: le *Österreichischer Städtebund* représente les grandes villes, alors que le *Österreichischer Gemeindebund* représente les villes plus petites, principalement les communautés rurales (les communes).

A La péréquation financière

Le cadre constitutionnel des relations financières intergouvernementales est donné par la loi constitutionnelle sur les finances publiques (*Finanz-Verfassungsgesetz 1948*,

abrégée ci-après *F-VG 1948*). La *F-VG* est une loi-cadre qui a besoin d'une loi «ordinaire» (p. ex. une loi qui ne relève pas du niveau constitutionnel) pour la mise au point des modalités précises. En l'occurrence, il s'agit de la loi sur la péréquation financière (*Finanzausgleichsgesetz*, abrégée ci-après *FAG*).

La *FAG* détaille les règles pour le partage des impôts et taxes, les transferts financiers intergouvernementaux et la prise en charge de coûts entre la Fédération, les *Länder* et les communes. Il n'y a pas de péréquation horizontale réglée par le gouvernement fédéral ; toutefois, le système de péréquation verticale comporte des éléments intégrés qui ont des effets horizontaux.

La *FAG* est un exemple de ce que les anglo-saxons appellent *sunset law*, c'est-à-dire une loi «coucher de soleil» dont l'application est limitée à quelques années, après quoi elle doit être remplacée par une nouvelle réglementation. La *FAG* actuelle est entrée en vigueur en 2001 (*FAG 2001*).

Bien que la Fédération puisse faire accepter une *FAG* par le parlement, des négociations entre le ministre fédéral des finances, les ministres des finances respectifs des *Länder* et les représentants des gouvernements locaux ont habituellement lieu avant que le gouvernement fédéral ne soumette le projet d'une nouvelle *FAG* au parlement. En règle générale, les parties trouvent un consensus. De plus, les *Länder* et les communes sont protégées de tout type de discrimination ou de

traitement injuste par leur droit de soumettre l'affaire à la cour constitutionnelle. Si la loi est anticonstitutionnelle, la cour la déclarera nulle et non avenue.

D'autres entités du secteur public, notamment les organismes de sécurité sociale qui sont autonomes, ne sont pas incluses dans le système de péréquation financière. Elles sont réglées par le Conseil fédéral sous la forme d'autres lois.

B Le partage des impôts et taxes

Le premier pas vers la péréquation financière dans la *FAG* respective est le partage des impôts et taxes.

En Autriche, la Fédération peut légiférer pour un certain impôt si elle a au moins partiellement droit aux recettes de celui-ci. S'il n'y a pas de partage fédéral des recettes, la législation fiscale correspondante reste aux mains des *Länder*. Les communes ne sont pas habilitées à légiférer pour des impôts. Toutefois, elles peuvent prescrire des taxes locales si elles y sont habilitées par une loi relevant du niveau fédéral ou des *Länder*.

En Autriche, l'administration fiscale incombe principalement au gouvernement fédéral. 95% de toutes les recettes fiscales sont perçus par des bureaux de recettes fédéraux. Les communes prélèvent plus de 4% et les *Länder* moins de 1% de toutes les recettes fiscales.

Tableau 1 : Partage des impôts et taxes en Autriche (2001)

Impôts et taxes	Recettes (millions d'euros)	Fédération	% de Länder	Communes
Taxes et impôts exclusivement fédéraux				
Contributions WBF pour la promotion de la construction de logements ¹	614	100	-	-
Taxe de douane	225	100 (U.E. 75)		
Taxe sur les tabacs	1.234	100		
Redevances administratives	798	100		
Taxe d'assurance	814	100		
Contributions des employeurs au fonds d'allocations familiales	3.262	100 (Fonds)		
Autres taxes et impôts exclusivement fédéraux	2.441	100	-	-
Taxes et impôts partagés				
Impôts des sociétés	6.235	71,891	14,941	13,168
Impôt sur le revenu	3.814	71,891	14,941	13,168
Impôt sur les salaires (retenu)	15.154	71,891	14,941	13,168
Impôt sur les intérêts (retenu)	1.615	53,000	27,000	20,000
TVA	16.148	67.437	18.341	14.222
Impôt sur la publicité	87	4,000	9,083	86,917
Impôt sur le pétrole	2.880	91.291	6.575	2.134

¹ Contributions pour la promotion de la construction de logements, pourcentage fixe du salaire

Autres taxes et impôts partagés	4.697			
<i>Précomptes</i>	-3.718			
Taxes et impôts locaux				
Impôt foncier	479	-	-	100
Contribution à charge des employeurs	1.797	-	-	100
Charges	1.668	-	-	100
Autres taxes et impôts locaux	734	-	-	
Taxes et impôts des <i>Länder</i>				
Impôt sur la protection incendie	45	-	100,0	-
Permis de chasse / de pêche	9	-	100,0	-
Taxe sur le tourisme	53		*)	*)
Taxes sur les divertissements	73		*)	*)
Autres taxes et impôts des <i>Länder</i>	237	-		
Total	63.265	73,3	26,7	

*) Répartitions variables dans les *Länder* respectifs

Source : STATÖ, Statistiques financières gouvernementales, données propres, FAG 2001

C La distribution des recettes fiscales

Les recettes des taxes et impôts partagés sont allouées comme suit:

Tout d'abord, les recettes brutes font l'objet de précomptes (*Vorwegabzüge*) pour financer certaines tâches courantes à tous les niveaux de gouvernement.

Ensuite, la *FAG* détermine les recettes fiscales distribuées au gouvernement fédéral et aux gouvernements respectifs des *Länder* ainsi qu'aux gouvernements locaux par *Land*.

A nouveau, les recettes font l'objet de précomptes pour des tâches courantes.

Puis vient la distribution aux neuf *Länder* :

Les recettes destinées aux *Länder* et aux communes (regroupées par *Land*) sont distribuées par le gouvernement fédéral aux *Länder* individuels. Cette procédure est guidée par deux critères principaux:

- le critère des recettes fiscales: l'allocation est basée sur les recettes régionales ou locales d'un impôt;
- le critère démographique: l'allocation est basée sur le nombre d'habitants d'un *Land* ou d'une commune.

Les *Länder* allouent alors comme suit la part locale des recettes fiscales aux différentes communes:

87,3 % selon des critères comme les besoins financiers, des critères démographiques ordinaires et un critère démographique spécial appelé «multiplicateur de population échelonnée». Cet indice multiplie l'effectif simple de la population par un facteur d'échelle, fondé sur des catégories de population: le multiplicateur de population échelonnée favorise

les communes plus grandes. Ce parti pris positif se base sur la supposition que les communes plus grandes ont des besoins financiers plus importants, de manière non proportionnelle (loi de Brecht).

12,7 % sont alloués selon des critères établis par le *Land* chargé de la distribution.

D Les transferts financiers intergouvernementaux

Un second pas vers la péréquation financière : les transferts financiers intergouvernementaux. Ils existent sous forme de règles spéciales pour la prise en charge financière, l'allocation de quotas à des fonds ou les subventions destinées à couvrir des besoins ou objectifs spécifiques.

Les transferts suivants sont d'un intérêt particulier:

Les transferts destinés à équilibrer les recettes moyennes : la Fédération subventionne à la fois les *Länder* et les communes en difficulté afin de leur garantir des moyens financiers proches de la moyenne respective des recettes par habitant au niveau national. Les montants nécessaires sont puisés dans le budget fédéral et non auprès des *Länder* ou communes qui dépassent la moyenne nationale.

Les transferts destinés à couvrir les besoins de communes qui ne sont plus en mesure d'assumer leurs obligations légales.

Les transferts du niveau fédéral aux *Länder* destinés au développement de la construction de logements, à des fins environnementales et à l'infrastructure, aux théâtres et aux budgets stables de gouvernements subnationaux.

Les transferts du fond fédéral des calamités destinés à soutenir des gouvernements subnationaux en cas de pertes propres ou d'aides au secteur privé.

Les *Länder* sont en outre habilités à organiser une péréquation horizontale pour les communes, par le biais de transferts des recettes du gouvernement local à d'autres fins, comme le financement de budgets de *Länder* (max. 7,8 %) ou le financement de tâches spécifiques de *Länder* ou de communes.

E La prise en charge de coûts

La loi constitutionnelle régit également les obligations de prise en charge de coûts des gouvernements : chaque unité territoriale (Fédération, chaque *Land*, chaque commune) doit prendre en charge ses propres coûts. Cela a l'air simple, en principe, mais c'est difficile dans le détail, surtout en ce qui concerne l'administration indirecte:

La Cour Constitutionnelle a décidé que le salaire des employés des *Länder* travaillant dans l'administration indirecte (c'est-à-

dire accomplissant des tâches de la Fédération) doit être pris en charge par les *Länder*. Par ailleurs, les *Länder* doivent payer toutes les dépenses nécessaires à la création de conditions de travail correctes pour ces employés (c'est-à-dire bâtiments, mobilier, papier, frais de téléphone et autres dépenses variables).

La fédération paie les coûts afférents aux tâches particulières de cette administration (p. ex. les coûts de construction d'une autoroute).

F L'allocation de moyens financiers après la péréquation financière

Au terme de tous ces partages de recettes fiscales, transferts et prises en charge de coûts, les différents gouvernements peuvent disposer des moyens suivants:

Tableau 2 : Allocation de moyens financiers après la péréquation financière

	%	Millions d'euros
Fédération	59,4	38.602
Länder *)	19,5	12.705
Vienne	8,5	5.509
Communes *)	12,6	8.207
Total		65.023

*) sans Vienne; Source : STATÖ, Statistiques financières gouvernementales, données propres, FAG 2001

G Perspectives

Le système de péréquation financière de l'Autriche s'est avéré assez complexe. La raison principale en est l'approche par la négociation, orientée vers un consensus. Néanmoins, il y a un résultat horizontal tangible: la grande acceptation du système indique que l'équilibre entre la péréquation régionale et les incitants de performance restants pourrait être maintenu.

Malgré ce succès, des réformes doivent être appliquées:

Il faut réexaminer si la péréquation verticale est toujours appropriée lorsque des excédents budgétaires des gouvernements de *Länder* sont financés par des déficits fédéraux.

Les maigres compétences des gouvernements de *Länder* dans l'établissement d'impôts et de taxes ne sont pas appropriées au caractère fédéral de l'Autriche.

Au sein des gouvernements locaux, les discussions vont bon train pour savoir si le système de l'allocation des recettes entre eux est toujours approprié et s'il ne devrait pas être réformé dans le sens d'une approche davantage ciblée sur les tâches.

III. 4 Le mécanisme de consultation – La nouvelle Réglementation de l’Autriche en matière de prise en charge des coûts au sein de l’État fédéral

L’Autriche est un État fédéral. Le régime des finances publiques (loi constitutionnelle sur les finances publiques 1948 - F-VG 1948) régit les relations financières variées entre la Fédération, les neuf *Länder* et les 2359 communes.

A Réglementation de la prise en charge des coûts

La réglementation de la prise en charge des coûts en est un aspect important:

Les collectivités territoriales, c’est-à-dire la Fédération, les *Länder* et les communes, assument elles-mêmes les coûts résultant de l’accomplissement de leurs tâches respectives (principe de connexité). Des exceptions à cette règle sont seulement accordées par une disposition légale spéciale. Cela s’applique aussi à l’exécution de lois par des organes d’un niveau de gouvernement subordonné, largement répandue en Autriche:

Parmi les cas significatifs à cet égard, il y a notamment l’administration fédérale indirecte où des organes d’un *Land*

exécutent des lois pour la Fédération. Dans ce cas, le *Land* prend en charge les dépenses de personnel et de matériel (bâtiments administratifs, moyens d'exploitation, ordinateurs, etc.) et la Fédération, les autres dépenses (exception: la Fédération rembourse aux *Länder* la majeure partie des coûts des enseignants du *Land*, pensions comprises).

Les communes accomplissent elles aussi leurs tâches dans un domaine d'action propre et délégué (art. 118 de la Constitution fédérale). Dans le domaine d'action délégué, la commune agit pour ordre du *Land* ou de la Fédération et est liée à leurs instructions.

Dans ce système, les collectivités territoriales subnationales se sont vues imputer peut-être involontairement des coûts par de nouvelles lois du niveau supérieur. De plus, elles ont pu être forcées, par la loi, à assumer des coûts pour des tâches d'autres niveaux de gouvernement.

Pour éviter d'imputer ainsi involontairement des coûts à d'autres niveaux et pour améliorer la coordination lors de la préparation des lois et ordonnances, les parties concernées ont convenu d'un mécanisme de consultation, par le biais d'un contrat national (art. 118 de la Constitution fédérale).

B Teneur de la convention de consultation

- La convention de consultation comporte des obligations d'information mutuelles, avec la possibilité de prendre position sur toutes les mesures législatives;
- le droit d'exiger, dans le délai d'approbation, des négociations au sein d'un comité de consultation. Ce comité rassemble des représentants de tous les niveaux de gouvernement;
- la remise de recommandations concertées du comité de consultation au législateur, au sujet de la prise en charge des coûts;
- des règlements de prise en charge des coûts, notamment des obligations de remboursement automatique si les obligations d'approbation minimales ne sont pas respectées ou s'il n'est pas tenu compte des décisions du comité de consultation.

Les parlements de la Fédération (Conseil national, Conseil fédéral) et des *Länder* (Assemblées) sont dispensés de ces obligations: pour des propositions de loi de parlementaires (propositions de loi et propositions d'amendement parlementaires), il ne faut pas nécessairement d'approbations ni d'éventuelles délibérations au sein du comité de consultation. Par contre, pour de telles lois (si elles occasionnent des coûts),

il existe une obligation de remboursement automatique des coûts aux collectivités territoriales concernées.

C Garantie juridique

La convention de consultation prévoit la possibilité d'introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle autrichienne contre une collectivité territoriale législative, si la convention n'est pas respectée. Cela concerne justement aussi des dépenses supplémentaires involontaires qui dépassent une limite équivalente à un montant insignifiant.

Les transferts financiers basés sur le mécanisme de consultation sont à fournir durant toute la période de péréquation financière. Pour la péréquation financière suivante, toutes les relations financières entre les collectivités territoriales font l'objet d'une nouvelle réglementation. Les dépenses à régler doivent y être intégrées d'un commun accord, en tant qu'obligations existantes, lors des négociations sur la période de péréquation financière suivante.

D Pratique

Dans la pratique administrative, le mécanisme de consultation s'est avéré un instrument important, notamment pour les collectivités territoriales subnationales. Le comité prévu a dû

être réuni une seule fois. Dans une multitude de cas, la demande de consultation était déjà suivie de nouvelles négociations au niveau des experts; le projet de loi était alors soit modifié, afin de prendre en compte les intérêts des collectivités territoriales lésées, soit purement et simplement abandonné.

E Évaluation

La conception du mécanisme de consultation fut une étape essentielle dans la nouvelle réglementation en matière de prise en charge des coûts au sein de l'État fédéral autrichien. Depuis lors, un travail intensif d'information et de communication entre la Fédération, les *Länder* et les communes est dans l'intérêt de toutes les parties. La sécurité de planification pour les budgets des collectivités territoriales subnationales s'est sensiblement améliorée.

III.5 Le Pacte de Stabilité Autrichien 2001

Le gouvernement fédéral autrichien s'engage dans la voie de la consolidation des budgets publics pour décharger durablement les salariés et les entreprises et réduire la charge financière des générations à venir. Au plan des dépenses publiques, un système de ciblage stratégique et orienté vers l'avenir permet de renforcer la position de l'Autriche sur l'échiquier économique international. Axée sur la stabilité, la politique budgétaire remplit les obligations du pacte de stabilité et de croissance européen. En Autriche aussi, se pose ici le problème de l'intégration de gouvernements subnationaux dans une politique budgétaire durable et globale. A cet effet, les parties en présence ont conclu un contrat interne qui comporte des exigences concrètes pour la politique budgétaire orientée stabilité des différents gouvernements.

Ce contrat, appelé «Pacte de stabilité autrichien 2001», constitue un nouvel outil efficace pour une coordination et politique budgétaires durables. Il est d'application pour la période de 2001 à 2004.

A L'objectif du Pacte de stabilité autrichien 2001

Le Pacte de stabilité autrichien 2001 a pour objectif d'établir et de maintenir un budget équilibré sur l'ensemble de l'État. La

Fédération, les *Länder* et les communes s'y engagent à des résultats budgétaires bien définis dont la non-réalisation peut entraîner des sanctions établies à l'avance.

Le Pacte de stabilité autrichien 2001 comporte toutefois bien plus que ces possibilités de sanctions discutées en public: il crée avant tout les conditions nécessaires à une amélioration sensible de la coordination budgétaire nationale. L'objectif du Pacte ne réside pas dans les sanctions, mais dans la garantie d'un budget global équilibré dans le cadre d'une collaboration nationale.

B Les contributions à la stabilité

Dans le Pacte de stabilité autrichien 2001, les *Länder* se sont engagés à réaliser chacun des excédents budgétaires, au total +0,75% du PIB, et les communes à des budgets équilibrés par *Land*. Avec le déficit fédéral réduit à -0,75% du PIB, l'ensemble permet de réaliser l'équilibre budgétaire national visé. Les limites convenues peuvent seulement être dépassées de manière légère, sporadique et passagère, sans risque de sanction. Mais les prestations en moins doivent être rattrapées dans les années ultérieures. Par contre, les recettes en plus peuvent être transférées par écrit à d'autres parties contractantes.

Si ces contributions ne sont pas apportées à la stabilité, une «commission d'arbitrage» peut ordonner des sanctions. Au sein

de cette commission, deux membres sont désignés par le ministre des finances, deux autres par les *Länder* ou les communes. Les *Länder* (communes) en faute n'ont pas le droit de nomination. La commission décide à l'unanimité, sur la base d'un avis émis par le Président de la Cour des comptes. Dans des cas particuliers (par exemple en cas de réalisation des objectifs au niveau de l'ensemble de l'État), aucune sanction n'est ordonnée.

La sanction convenue s'élève à 8 % de la contribution respective à la stabilité, majorée de 15 % de la somme manquante. Le maximum équivaut au montant d'une éventuelle somme manquante sur l'obligation. Toute amende doit être déposée auprès de la Banque nationale d'Autriche et échoit, en cas de récidive, aux parties contractantes fidèles au contrat; en cas d'amélioration, elle est restituée.

C La coordination budgétaire

Au niveau national, la coordination budgétaire se fait au sein d'un comité de coordination auprès du ministère fédéral des finances, dans lequel sont représentées toutes les parties (les communes sont représentées par les organismes qui défendent leurs intérêts, à savoir l'Association des communes autrichiennes et l'Association des villes autrichiennes). Au niveau subnational, il existe auprès du gouvernement de

chaque *Land* des comités de concertation entre celui-ci et les communes respectives. Ces comités servent de centres d'information et ont des missions de coordination, de conseils et de surveillance de la planification et réalisation budgétaires. Ils décident à l'unanimité. Toutefois, la responsabilité des résultats incombe toujours aux différents gouvernements.

D Le Système Européen des Comptes - SEC

Comme méthode de calcul des résultats budgétaires, les parties ont convenu d'adopter le SEC95, parce que ce système est également utilisé au niveau de l'U.E. (déficit selon les critères de Maastricht). A cet égard, pour les objectifs du Pacte de stabilité autrichien 2001, il a fallu abandonner le système de statistiques financières orienté caisses utilisé en Autriche.

Cependant, le SEC95 n'est pas un système abouti. La Commission Européenne (EUROSTAT) procède sans cesse à des modifications d'interprétation, lors de son application. C'est un point particulièrement important pour les parties contractantes du Pacte de stabilité autrichien 2001 : une modification d'interprétation pourrait entraîner la non-comptabilisation de mesures considérées jusque là comme irréprochables et, par là, des sanctions pour l'Autriche.

Pour le Pacte de stabilité autrichien 2001, les parties utilisent dès lors le SEC dans sa version d'interprétation de 2000. Les bases utilisées sont les définitions et méthodes pertinentes à cette époque pour la notification budgétaire, telles qu'elles ont également été décrites dans une publication de l'Office national des statistiques autrichien (STATÖ). Cette convention a bien sûr uniquement effet national et aucune incidence sur des calculs modifiés par EUROSTAT. Les résultats du Pacte de stabilité autrichien 2001 peuvent donc diverger de ceux d'EUROSTAT, mais ils reposent en revanche sur une plus grande sécurité de planification.

Les résultats selon le Pacte de stabilité autrichien 2001 sont établis jusqu'en août de chaque année par STATÖ. Pour 2001, ils dépassent les objectifs convenus (en % du PIB) :

	2001
Déficit fédéral :	-0,13
Excédents des <i>Länder</i> :	+0,76
Résultat des communes :	+0,10
Résultat total pour l'Autriche :	+0,72

(Source: STATÖ, calcul: SEC95 selon Pacte de stabilité autrichien 2001)

Pour 2002, il n'y a pas encore de données définitives. Cependant, les résultats SEC laissent présager qu'ici aussi, les obligations de consolidation selon le Pacte de stabilité

autrichien 2001 pourront être remplies, malgré un ralentissement de la dynamique de rendement.

E Les perspectives

Le Pacte de stabilité autrichien 2001 a été un pas important dans la coordination des budgets publics en Autriche. Après expiration de sa durée d'application, les parties devront établir un nouveau règlement, en tenant compte des expériences vécues. A cet égard, elles devront notamment se demander si les objectifs actuels sont appropriés à long terme, à savoir le financement des excédents des *Länder* par des déficits fédéraux.

Le Secrétariat Général de l'Association des Municipalités Autrichiennes

Les travaux administratifs liés aux organes et comités de l'Association des Municipalités Autrichiennes sont à la charge du Secrétariat de l'Association en vertu des statuts. Il a son siège au même lieu que le gouvernement national. Depuis 1988 Dr. Robert Hink est à la tête du Secrétariat Général. Il gère les affaires en cours sous la surveillance du Président et il est également le supérieur de tous les employés de l'Association. Le bureau bruxellois de l'Association existe depuis 1996.

Personel du Secrétariat général à Vienne:

- Mag. Sabine Blecha
- GS-Stv. RR Mag.
Nicolaus Drimmel
- Josefine Gruber
- Iris Houra
- Mag. Petra Schröder
- Dr. Erich Sieder
- Petra Stossier



Secrétaire
Général
wHR Dr. Robert
Hink

Adresse à Vienne:

Loewelstrasse 6, 1010
Wien

Tél.: 01/5121480; Fax:
01/5121480-72;

Mail: oesterreichischer
@gemeinbund.gv.at

Internet:
www.gemeinbund.at

Personel du Secrétariat général à Bruxelles:

- Sybille Schwarz



Directrice
Mag. MAS
Michaela Petz

Adresse à Bruxelles:

Avenue de Cortenberg
30, 1040 Bruxelles

Tél.: 00322-2820680;
Fax: 00322-2820688

E-Mail: oegemeinbund
@compuserve.com

Homepage:
www.gemeinbund.at



La représentation d'intérêts
pour 2.346 Communes d'Autriche

www.gemeindebund.at