

# GOUVERNANCE LOCALE, PRINCIPES, DELIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS, TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE : LES EXPERIENCES EUROPEENNES <sup>1</sup>

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA

CATHERINE MAIA

C'est un grand honneur de participer à ce colloque international sur « Le pouvoir local, la démocratie et le développement : partage des expériences », qui nous amène à parler du rôle des collectivités locales dans la construction de la démocratie<sup>2</sup> – autrement dit d'un régime politique dans lequel le pouvoir est détenu par le peuple – dans le contexte spécifique qui a suivi les événements du Printemps arabe<sup>3</sup>. C'est un sujet d'une grande actualité et d'une importance cruciale, non seulement pour la Tunisie, qui a initié le processus de revendications démocratiques dans le bassin méditerranéen et adopté une nouvelle Constitution en 2014 après le départ du président Ben Ali, mais aussi à l'échelon global.

Les pays du Sud de la Méditerranée et du Proche Orient ont connu, lors du printemps 2011, des mouvements d'émancipation démocratique sans précédent, qui ont donné lieu à un bilan contrasté. L'aspiration à plus de démocratie et de liberté dans ces pays si proches de l'Europe a naturellement captivé l'attention de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe et occupé une grande place dans les débats politiques des États européens.

---

<sup>1</sup> Texte préparé par les auteurs et présenté par Mme le Professeur Catherine Maia à l'occasion du colloque international « Pouvoir local, démocratie et développement : partage d'expériences », organisé par l'Arab Reform Initiative (ARI) et le Collège Méditerranéen pour la Recherche Scientifique (CMRS), avec le soutien de l'Union européenne et du Gouvernement portugais, les 30 et 31 mai 2016 à Tunis (Tunisie).

<sup>2</sup> Étymologiquement, le terme démocratie provient de l'assemblage des mots grecs *demos*, signifiant peuple, et *kratos*, signifiant pouvoir ou autorité.

<sup>3</sup> Le « Printemps arabe » désigne un ensemble de contestations populaires, d'ampleur et d'intensité variables, qui se produisent dans de nombreux pays du monde arabe depuis décembre 2010. Ces événements ont commencé le 17 décembre 2010 dans la ville de Sidi Bouzid par la révolution en Tunisie, laquelle a conduit à la fin du règne sans partage du président Ben Ali, au pouvoir de 1987 à 2011. À leur tour, d'autres peuples ont, par la suite, repris le slogan « Dégage ! » (ou *Erhal !* en arabe), devenu le symbole de ces soulèvements. Outre le départ des dictateurs et l'instauration d'une démocratie, les manifestants aspirent à un partage des richesses qui leur assurerait de meilleures conditions de vie, des emplois et la dignité.

En de tels instants historiques, il est crucial que l'Europe et la communauté internationale soutiennent ces pays pour assurer que les processus de transition se déroulent de manière pacifique et ordonnée. Par le passé, l'Europe a sans doute trop tardé à apporter son soutien aux peuples concernés par les révolutions en marche. Désormais, elle ne doit pas manquer l'occasion d'être présente pour accompagner la construction de la démocratie et promouvoir la décentralisation, tout en restant vigilante à ne pas imposer un modèle prédéterminé et à respecter les spécificités de chaque pays.

Les transformations actuelles créent de grandes opportunités, mais également des défis et des attentes auxquels il est important de répondre. Que faire pour soutenir les réformes en cours, pour favoriser la participation des citoyens à la prise de décision et pour améliorer la vie des populations en garantissant la prospérité, la stabilité et la paix ? En particulier – puisque c'est le thème central du colloque – comment impliquer au mieux les collectivités territoriales, qui sont des acteurs clés dans les processus de démocratisation, afin que la démocratie à l'échelle nationale trouve un prolongement effectif à l'échelle locale ? Afin de donner quelques pistes de réflexion, nous allons ici explorer les expériences des pays européens depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale (1939-1945).

**1.** Pour commencer, il est important de rappeler que peu avant la Seconde Guerre mondiale, deux pays européens directement impliqués dans ce conflit ont mis fin au pouvoir local, entendu comme le droit des citoyens d'élire leurs représentants pour gouverner les collectivités territoriales.

Ainsi, l'Allemagne dirigée par Adolf Hitler a, dès 1935, transformé les communes en de simples instruments de la politique totalitaire de l'État nazi en les faisant administrer par des dirigeants nommés suivant les recommandations du Parti nazi (Parti national socialiste des travailleurs allemands). Ces dirigeants locaux avaient les pleins pouvoirs, tandis que les assemblées locales qui existaient à leurs côtés n'avaient que de simples pouvoirs consultatifs.

De son côté, son alliée, l'Italie fasciste de Benito Mussolini, a également mis en place une dictature totalitaire. La fin du régime démocratique est notamment passée par la fin de l'élection des organes des collectivités locales, leurs titulaires étant, dès 1926, directement nommés par le gouvernement.

En France, déjà pendant la guerre puis après l'instauration du Régime de Vichy – régime qui a émergé en 1940 après l'occupation du pays par les forces armées du Troisième

Reich et l'accord d'armistice signé par le maréchal Pétain –, les élections ont été supprimées comme moyen de choisir les autorités locales (à l'exception des petites communes).

Une fois la Guerre de 1939-1945 terminée, ces trois régimes ont disparu et on a alors pu assister, sur le continent européen, à la (re)construction de la démocratie, non seulement au niveau national mais également au niveau local.

Cette re(construction) de la démocratie a impliqué l'adoption de nouvelles Constitutions qui reconnaissent les droits fondamentaux des citoyens, dont celui d'élire leurs représentants, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, la France a-t-elle approuvé la Constitution de 1946, l'Italie la Constitution de 1947 et l'Allemagne de l'Ouest la Loi fondamentale de 1949<sup>4</sup>.

2. Ce retour à la démocratie après la Guerre et, avec lui, l'intérêt renouvelé pour le renforcement du pouvoir local, s'est manifesté dans toute l'Europe occidentale, à l'exception notable de certains pays. Tel est le cas de l'Espagne et du Portugal, où la démocratie locale (pouvoir local) n'est apparue que tardivement.

L'Espagne vivait depuis la fin de la Guerre civile (1936-1939) dans un régime dictatorial dirigé par le général Franco, dans lequel les maires (*alcaldes*) étaient nommés par le ministre de l'Intérieur pour les communes de plus de 10.000 habitants et par le gouverneur civil<sup>5</sup> pour les communes de moins de 10.000 habitants. Le retour à la démocratie locale ne se produira que dans la période de transition pacifique qui a eu lieu après la mort de Francisco Franco en 1975 jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1978. Avec cette Constitution, a été

---

<sup>4</sup> Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne s'est retrouvée divisée entre, d'un côté, l'Allemagne de l'Ouest ou République fédérale d'Allemagne (RFA) qui a suivi la voie démocratique des pays d'Europe occidentale et, de l'autre côté, l'Allemagne de l'Est ou République démocratique allemande (RDA) qui a rejoint les régimes dits de « démocratie populaire » politiquement affiliés à l'ex-URSS.

La Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) est la Constitution de l'Allemagne depuis 1949, d'abord pour les *Länder* de l'Ouest, puis, depuis la réunification du pays en 1990, pour le pays tout entier. Lors de son adoption, elle n'a pas reçu la désignation formelle de « Constitution » mais de « Loi fondamentale », afin de souligner le caractère transitoire qu'elle devait avoir dans le contexte de la division de l'Allemagne et dans l'optique d'une future réunification de l'Allemagne. Elle est également connue comme « Loi fondamentale de Bonn » (*Bonner Grundgesetz*), en référence à la ville de Bonn où elle fut adoptée et qui fut la capitale de la RFA jusqu'en 1990.

<sup>5</sup> En Espagne, chaque province dispose d'un représentant gouvernemental, dénommé jusqu'en 1997 gouverneur civil (*gobernador civil*), puis sous-délégué du gouvernement (*subdelegado del gobierno*).

établi le pouvoir local démocratique à travers des élections locales pour les communes (plus de 8.000) et les provinces (50), ainsi que pour les régions autonomes (17).

Le Portugal, quant à lui, vivait depuis 1926, sous le régime autoritaire de l'*Estado Novo*. Dominé par la figure centrale d'António de Oliveira Salazar, décédé en 1970, ce même régime a perduré sous la direction de Marcelo Caetano jusqu'en 1974, date à laquelle une révolution militaire, la Révolution des Œillets (*Revolução dos Cravos*), a éclaté le 25 avril et donné naissance à une nouvelle période dans l'histoire du Portugal avec l'instauration d'une IIIe République. Entre le 25 avril 1974 et le 25 avril 1976 (date d'entrée en vigueur de la Constitution de la République portugaise), la période a été particulièrement conflictuelle, en raison de l'affrontement entre deux courants politiques, tous deux bénéficiant de l'appui de forces militaires alors divisées.

D'un côté, un courant politique, représenté par le Parti socialiste (PS), le Parti populaire démocratique (PPD)<sup>6</sup> et le Parti du centre démocratique et social (CDS), défendait une transition vers une démocratie semblable à celle d'autres démocraties d'Europe occidentale, basée sur des élections libres qui devraient avoir lieu le plus tôt possible (au plus tard dans un délai d'un an). D'un autre côté, un courant, représenté principalement par le Parti communiste portugais (PCP) et par le Mouvement démocratique portugais (MDP), estimait que le nouveau régime ne devait pas être fondé sur la seule légitimité électorale, mais devait aussi tenir compte de la légitimité révolutionnaire qui avait découlé de la Révolution des Œillets et de la subséquente alliance du peuple avec les forces armées. À cette fin, il appelait à l'approfondissement des acquis de la révolution, dans le sens d'un renforcement de la participation populaire dans la vie des collectivités locales.

Si le premier courant de la légitimité électorale l'a finalement emporté, la Constitution de 1976 a toutefois laissé la possibilité que soient créées des « organisations populaires de base territoriale », en vue de « renforcer la participation des populations dans la vie administrative locale »<sup>7</sup>. Les collectivités locales prévues par la Constitution<sup>8</sup> et dotées d'organes élus sont : les *freguesias*, collectivités infra-municipales déjà existantes au nombre de plus de 4.000 ; les communes, jouissant également d'une existence traditionnelle et au nombre d'un peu plus de 300 ; et les régions en tant que nouvelles collectivités supra-

---

<sup>6</sup> Aujourd'hui dénommé Parti social-démocrate (PSD).

<sup>7</sup> António CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das autarquias locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1<sup>e</sup> éd., 1993, pp. 204-211.

<sup>8</sup> Article 236, § 1 : « No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas ».

municipales dont la Constitution ne fixait pas le nombre, même si, à l'heure actuelle, ces dernières n'ont toujours pas été mises en place, en dépit d'une tentative infructueuse en 1998<sup>9</sup>.

Quoi qu'il en soit, à partir de la fin des années 1970, le Portugal et l'Espagne ont initié une période de consolidation du pouvoir local qui perdure jusqu'à nos jours.

Il en va de même pour la France, qui est l'exemple type d'un pays unitaire fortement centralisé, ayant connu un lent processus de décentralisation marqué, en particulier, par deux points d'orgue. En 1982, deux lois ont initié ce qu'on a appelé « l'Acte I de la décentralisation » en introduisant des modifications significatives dans l'organisation territoriale du pays, dont les plus notables sont la promotion de la région en collectivité territoriale à part entière, dotée d'un conseil élu au suffrage universel et le remplacement de la tutelle administrative *a priori* par un contrôle juridictionnel *a posteriori* du juge administratif (déféré préfectoral)<sup>10</sup>. Puis, en 2003, « l'Acte II de la décentralisation » s'est traduit par une réforme relative à l'organisation décentralisée de la République française, qui est venue consacrer dans la Constitution le principe de « l'organisation décentralisée » de l'État (art. 1<sup>er</sup>) et l'existence des régions (art. 72)<sup>11</sup>.

**3.** Dans ce processus de consolidation du pouvoir local, les pays d'Europe occidentale, et plus particulièrement les pays du Nord de l'Europe occidentale, ont été confrontés, après la Seconde Guerre mondiale et surtout dans les années 1960 et 1970, à la question du découpage de leur territoire. Dans la mesure où il est important que les collectivités locales aient une population et un territoire suffisants pour mener à bien leurs tâches, on a assisté à des débats sur ce que pourrait être la « taille optimale » ou la plus appropriée des collectivités territoriales, en général, et des communes, en particulier. Si ce problème s'est posé c'est parce que, dans presque tous les pays européens, les communes étaient particulièrement nombreuses mais que la grande majorité d'entre elles n'avait qu'une population et un territoire limités.

---

<sup>9</sup> Cette année-là, un référendum proposant la création de régions a été rejeté, empêchant ainsi la mise en place de 8 régions.

<sup>10</sup> De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se sont succédé, en vue de donner un second souffle à la décentralisation, en relançant la coopération inter-communale ainsi que la démocratie locale.

<sup>11</sup> La loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié substantiellement le titre XII de la Constitution française consacré aux collectivités territoriales, en ajoutant cinq nouveaux articles (articles 72-1, 72-2, 72-3, 72-4 et 74-1) et en reformulant les articles 72, 73 et 74. En dehors du titre XII, elle a également ajouté un article 37-1 et modifié les articles 1, 7, 13, 34, 39 et 60. Cette réforme de 2003 prévoit essentiellement quatre axes de changement : l'organisation décentralisée de la République française, la démocratie locale directe, l'autonomie financière des collectivités territoriales et le statut des collectivités d'outre-mer.

Il n'est donc pas surprenant que l'Allemagne de l'Ouest ait diminué le nombre de ses communes de plus de 24.500 à guère plus de 8.000, de même que la Belgique de plus de 2.300 à moins de 600, les Pays-Bas de plus de 1.000 à un peu plus de 400, le Danemark de plus de 1.200 à environ 300 (puis, en 2007, à 98), la Suède d'environ 2.500 à près de 1.000 en 1950 (puis, en 1980, à environ 300). Une réduction moins importante a aussi eu lieu en Norvège (d'environ 800 à environ la moitié) et en Finlande (d'environ 600 à un peu plus de 300). De même, l'Angleterre et le Pays de Galles ont procédé à une refonte profonde de leur organisation administrative locale en réduisant, en 1972, le nombre de leurs entités locales à environ 400<sup>12</sup>.

La question de la dimension des communes a également été amplement débattue en France, où l'on dénombre plus de 36.000 communes, ainsi qu'en Espagne et en Italie, qui comptabilisent chacune 8.000 communes, même si la carte municipale y est finalement demeurée inchangée. Dans ces pays, l'existence d'un grand nombre de communes dotées d'une faible population pose des problèmes que l'on a cherché à résoudre par la collaboration inter-communale et par l'assistance, pour le cas espagnol, d'une entité locale supra-communale qu'est la province.

S'il peut exister des entités locales très proches des populations – comme les *freguesias* au Portugal ou les *civil parishes* au Royaume Uni – qui sont chargées de tâches n'exigeant pas de gros moyens humains et financiers, il n'en demeure pas moins vrai que l'existence de collectivités territoriales dotées d'une population et d'un territoire suffisants s'avère indispensable pour que celles-ci puissent jouir d'une véritable autonomie.

4. Un autre aspect important de la gouvernance locale a trait aux questions de la participation et de la responsabilité.

Dans un régime démocratique, les citoyens ont le droit de participer non seulement à la résolution des problèmes de leur pays (questions nationales), mais aussi à celle des problèmes de leurs collectivités territoriales (questions locales).

---

<sup>12</sup> Sur ce point, voir António CÂNDIDO DE OLIVEIRA, « A singularidade europeia da divisão municipal em Portugal: o decreto de 6 de novembro de 1836 », *Questões atuais de direito local*, vol. 9, 2016, pp. 38-41 et les sources qui y sont citées.

Cette participation se manifeste par le droit d'élire leurs représentants aux assemblées délibérantes, tant au niveau national, qu'au niveau local ou au niveau régional dans les pays où existe un tel échelon<sup>13</sup>.

Les collectivités territoriales s'administrent, d'une part, par une assemblée délibérante élue et, d'autre part, par un gouvernement nommé par l'assemblée délibérante en son sein<sup>14</sup>. En qualité d'organe exécutif, le gouvernement est chargé d'appliquer les délibérations adoptées et doit rendre des comptes devant l'organe collégial respectif.

Quelques pays s'éloignent cependant de ce schéma. Ainsi, en Italie, en Allemagne, en Autriche, en Hongrie, en Pologne, en Slovénie ou encore en Slovaquie, l'organe exécutif est élu directement par la population. Le Portugal, quant à lui, présente une situation particulièrement originale, puisque l'organe exécutif (*câmara municipal*) est non seulement élu au suffrage universel mais est collégial. Le fait d'être un organe collégial élu au scrutin proportionnel plurinominal (selon la méthode d'Hondt) explique que la majorité de cet organe exécutif puisse différer de la majorité de l'organe délibératif, ce qui peut alors nuire au bon fonctionnement de la gouvernance locale.

Le système politique dans lequel on reconnaît à une assemblée restreinte le droit de représenter une communauté de citoyens, ceux-ci s'exprimant à travers la voix de représentants élus qui incarnent la volonté générale, renvoie au concept de démocratie représentative.

En raison de l'impossibilité pratique de mettre en œuvre le concept opposé de démocratie directe, en permettant à tous les citoyens de participer aux délibérations à prendre<sup>15</sup>, ceux-ci élisent des organes collégiaux qui les représentent pour une période

---

<sup>13</sup> À l'échelle nationale, l'organe législatif représentatif, qui peut être monocaméral ou bicaméral, prend le plus couramment le nom de parlement, tandis qu'à l'échelle locale, il prend le plus souvent le nom de conseil municipal ou de conseil départemental, régional ou provincial, selon les cas.

<sup>14</sup> En France, l'article 72, § 3, de la Constitution pose le principe selon lequel les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ». En exigeant l'élection des collectivités territoriales comme seule condition concrète pour une libre administration effective, la Constitution française lie étroitement collectivités territoriales et principe électif. Autrement dit, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales sans élections.

<sup>15</sup> La démocratie directe, qui implique la participation de tous les citoyens à l'exercice du pouvoir politique sans l'intermédiaire de représentants, remonte à l'Antiquité grecque. Défendue par Jean-Jacques Rousseau dans son ouvrage *Du contrat social* de 1762, de nos jours, elle demeure rare, n'étant appliquée que

déterminée, au terme de laquelle de nouvelles élections sont organisées. Ainsi, avons-nous régulièrement, dans les pays démocratiques, des élections aux niveaux national et local. En Europe en particulier, et dans le monde en général, ces élections sont découplées, autrement dit les élections nationales et les élections locales ne sont pas organisées le même jour.

La participation des citoyens ne peut cependant pas se limiter au seul droit d'élire leurs représentants<sup>16</sup>. En effet, une fois les élections passées, le risque existe que les élus confisquent la souveraineté populaire en considérant que le pouvoir qui leur a été délégué par le peuple leur appartient et, dès lors, qu'ils peuvent l'exercer à leur guise, sans tenir compte de leurs promesses de campagne ou de l'opinion de leur électorat. Or, dans une démocratie, il ne saurait en aller ainsi : les détenteurs du pouvoir politique doivent régulièrement rendre compte aux citoyens de la façon dont ils exercent leurs fonctions et être tenus responsables de leur action politiquement, voire pénalement s'ils commettent des délits ou des crimes<sup>17</sup>.

Les conséquences du fossé se creusant parfois entre électeurs et élus ont été un désintérêt pour les questions politiques et une désaffection si n'est une méfiance à l'égard de la classe politique, parfois critiquée pour sa professionnalisation excessive ou sa corruption. Elles se sont traduites de manière tangible dans les urnes par un abstentionnisme récurrent<sup>18</sup>,

---

dans quelques cantons suisses faiblement peuplés (quelques dizaines de milliers d'habitants) et dans les petites communes portugaises de moins de 150 électeurs.

<sup>16</sup> On s'éloigne ici de la conception de Montesquieu, défenseur de la souveraineté nationale, pour qui : « Il [Le peuple] ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres » (*De l'esprit des lois*, Paris, 1748, livre XI, chapitre 6). De fait, de nos jours, ce dogme de la démocratie représentative, selon lequel le peuple ne serait pas capable d'avoir une opinion sur les affaires de la nation, apparaît dépassé.

<sup>17</sup> Ajoutons que, dans une grande partie des pays européens, l'action des collectivités locales est contrôlée par l'État (gouvernement central dans les États unitaires ou gouvernement fédéral dans les États fédéraux). Ce contrôle n'est pas perçu comme une ingérence dans le pouvoir local, dès lors que son rôle consiste à vérifier le respect de la Constitution et de la loi. Le pouvoir local autonome n'est pas, en effet, le droit des collectivités territoriales à agir à leur guise, mais le droit de satisfaire de la meilleure façon possible les intérêts de leurs populations respectives dans le cadre de la légalité.

<sup>18</sup> Comme on a pu le remarquer en doctrine : « Considérée comme l'un des symptômes les plus emblématiques d'une profonde crise de la représentation politique, elle [l'abstention] touche tous les segments de la société et tous les types d'élection. Sa force de rappel à presque chaque élection conduit à réexaminer la place du vote parmi l'ensemble des outils d'expression politique à la disposition des citoyens » (Anne MUXEL, « Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 23, 2008).



quoique moindre dans les pays européens où le vote est obligatoire sous peine d'une amende de montant variable<sup>19</sup>.

5. C'est précisément pour pallier les limites de la démocratie représentative que la démocratie participative a été mise à l'ordre du jour, en Europe, dès la fin des années 1960. Ce concept, fondé sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique, est apparu comme le moyen d'établir une relation plus étroite entre électeurs et élus, y compris entre les périodes d'élections, et, par là même, de construire une démocratie plus vivante<sup>20</sup>.

La démocratie participative ne s'oppose pas à la démocratie représentative, mais elle la complète et l'enrichit. En posant l'impératif de mettre à la disposition des citoyens les outils nécessaires pour débattre, exprimer leurs opinions et peser sur les décisions qui les concernent, elle vise à améliorer la qualité des débats politiques et la transparence de l'action publique.

Cette démocratie participative peut prendre des formes diverses. Il peut exister, comme c'est le cas au Portugal, des organisations populaires de base destinées à faire participer les citoyens à la résolution des problèmes locaux. Il peut exister également, comme c'est le cas en France depuis la réforme constitutionnelle de 2003, un droit de pétition, par lequel les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent « demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence », et la possibilité de référendums décisionnels (et non plus seulement consultatifs) à tous les niveaux des collectivités territoriales<sup>21</sup>. Il peut exister encore, dans les communes, des budgets participatifs pour lesquels les citoyens sont appelés à indiquer l'affectation d'une fraction du budget général. Il ne s'agit alors pas, pour les citoyens, de

---

<sup>19</sup> En Europe, l'obligation de voter existe en Belgique, en Grèce, au Liechtenstein, au Luxembourg, dans le canton suisse de Schaffhouse, ainsi que dans le *land* autrichien du Vorarlberg. Elle existe aussi en France uniquement pour les grands électeurs participant aux élections sénatoriales, les abstentionnistes pouvant être condamnés par le Tribunal de grande instance à une amende de 100 euros. Hors d'Europe, on la retrouve en Australie pour les élections nationales ou encore au Costa Rica et au Brésil.

<sup>20</sup> Ce concept s'appuie, comme l'exprime le philosophe américain John DEWEY, sur une « citoyenneté active et informée », ainsi que sur la « formation d'un public actif, capable de déployer une capacité d'enquête et de rechercher lui-même une solution adaptée à ses problèmes » (*Le public et ses problèmes* (trad. J. Zask), Pau/Paris, PUP/Farrago/Léo Scheer, 2003).

<sup>21</sup> Selon l'article 72-1 de la Constitution française, « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

participer à l'élaboration de la totalité du budget, mais de choisir, à travers une procédure électorale *ad hoc*, pour quels projets jugés prioritaires sera dépensé un pourcentage déterminé du budget.

De nos jours, la participation démocratique est, par ailleurs, amplement facilitée par la faculté d'utiliser les technologies de l'information et de la communication, dont internet qui agit comme un vecteur de transparence de l'action publique. Ainsi, il est désormais possible aux élus locaux de rendre accessibles aux citoyens, en temps réel, des informations détaillées sur leurs pages web officielles, mais pas seulement. En effet, les électeurs peuvent aussi utiliser les technologies électroniques pour solliciter aux élus des informations sur des questions de leur intérêt ou d'intérêt général, voire pour transmettre des propositions<sup>22</sup>.

Ces brefs développements nous ont ainsi permis d'exposer un phénomène bien enraciné en Europe, qui est celui du pouvoir local. En fonction de l'aspect que l'on souhaite accentuer, cette notion emprunte d'autres terminologies, telles que : *décentralisation territoriale*, renvoyant à l'idée que le pouvoir n'est pas seulement au centre (dans le gouvernement de l'État) ; *autonomie locale*, les collectivités territoriales étant libres de s'administrer indépendamment du gouvernement central ; ou encore *démocratie locale*, la démocratie ne s'épuisant pas dans le pouvoir des citoyens de décider au seul niveau national.

6. Il convient d'ajouter que l'importance de ce pouvoir local est également consacrée au niveau européen<sup>23</sup> dans la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe<sup>24</sup> en 1985 et actuellement en vigueur dans l'ensemble des 47 États

---

<sup>22</sup> On doit ajouter que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les administrations publiques, tant au niveau national qu'au niveau local, vise à rendre les services publics plus accessibles aux usagers et à améliorer leur fonctionnement interne, renforçant ainsi ce qu'on appelle l'administration électronique ou l'e-administration.

<sup>23</sup> Précisons, toujours au niveau européen, que l'Union européenne, ayant donné la priorité au rapprochement économique et politique des États, ne s'est intéressée que tardivement aux collectivités infra-étatiques. Il a fallu attendre le Traité de Maastricht de 1992 pour que soit créé le Comité des régions, un organe consultatif composé de 350 membres (représentants élus au niveau local et régional) répartis selon le poids démographique respectif des 28 États membres de l'Union.

<sup>24</sup> Au sein du Conseil de l'Europe, la paternité de la rédaction de la Charte se doit au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Cet organe se compose de deux assemblées politiques paneuropéennes, la Chambre des régions et la Chambre des pouvoirs locaux, lesquelles regroupent 324 élus chacune, soit un total de 648 élus – conseillers régionaux et municipaux, maires et présidents de région – représentant plus de 200.000 collectivités de 47 pays européens. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a pour missions générales de promouvoir la démocratie locale, d'encourager les processus de décentralisation et de régionalisation, ainsi que

membres de l'organisation<sup>25</sup>. Cette Charte est le premier et, à ce jour, le seul traité multilatéral définissant et protégeant les principes fondamentaux que tout système d'administration locale démocratique doit respecter<sup>26</sup>.

Une lecture attentive de ce document, au demeurant court et accessible<sup>27</sup>, nous permet d'identifier les critères cumulatifs suivants pour conclure à l'existence du pouvoir local :

- (a) Des élections, l'existence d'une collectivité locale étant basée sur un territoire déterminé et dotée d'organes élus par la population respective (la plus traditionnelle et la plus connue étant la commune).
- (b) Des compétences, avec l'attribution aux organes de cette collectivité de compétences adéquates pour traiter les questions ayant un intérêt pour sa population.

---

la coopération transfrontalière entre les villes et les régions. Pour ce faire, il observe périodiquement des élections locales dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe avec des missions d'observation couvrant l'ensemble du processus électoral. Il effectue également régulièrement des missions de monitoring dans chaque État membre, afin d'évaluer la situation de la démocratie locale. Enfin, depuis sa création en 1994, il a élaboré un ensemble de traités internationaux, établissant des normes européennes communes pour protéger les droits des collectivités locales, parmi lesquels la Charte européenne de l'autonomie locale demeure la référence en ce domaine.

<sup>25</sup> Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, cette Charte est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988 et a reçu sa dernière ratification de la part de Saint-Marin en 2013.

<sup>26</sup> À cet égard, il convient d'observer que les libertés locales ne figuraient pas dans la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950.

<sup>27</sup> La Charte, relativement courte puisque comportant 18 articles, est composée d'un préambule et de trois parties. Le préambule énonce les principes fondamentaux sur lesquels repose la Charte, à savoir : la contribution vitale de l'autonomie locale à la démocratie, à une administration efficace et à la décentralisation du pouvoir ; le rôle essentiel des collectivités territoriales dans la construction de l'Europe ; ainsi que la nécessité pour les collectivités locales d'avoir un statut démocratique et de bénéficier d'une large autonomie. La 1<sup>e</sup> partie contient les dispositions de fond consacrant les principes de l'autonomie locale. La 2<sup>e</sup> partie concerne la portée des engagements souscrits par les États parties : afin d'assurer un équilibre entre la sauvegarde des principes essentiels et la souplesse exigée par les spécificités de chaque pays, les États parties sont autorisés à exclure l'application de certaines dispositions à l'exception d'un noyau de principes fondamentaux. Enfin, une 3<sup>e</sup> partie contient les dispositions finales types d'un traité. Pour une analyse du contenu de cet instrument, voir notamment Patrice WILLIAMS-RIQUIER, « La Charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, 2007, pp. 191-202.

(c) Du personnel, grâce à l'affectation d'un personnel propre et qualifié, autrement dit recruté, promu, et le cas échéant renvoyé, par les organes élus et compétents, afin d'exercer efficacement les compétences confiées au niveau local.

(d) Des finances, c'est-à-dire des ressources propres suffisantes destinées à mener à bien les missions incombant aux collectivités locales et sans lesquelles le pouvoir local ne pourrait fonctionner.

(e) Un contrôle, exercé par l'État ou par un autre organe externe, devant se limiter à des questions de légalité et ne pas s'immiscer dans des questions relatives aux aspects politiques et administratifs de l'action des collectivités territoriales.

(f) La responsabilité, les titulaires des autorités locales devant répondre non seulement politiquement, mais aussi civilement et pénalement de leur action.

\*\*\*

\*

En guise de conclusion, il est important de redire à quel point le colloque d'aujourd'hui apporte une contribution importante à la réflexion sur le rôle des collectivités locales pour renforcer la démocratisation d'un État et à quel point il faut aussi savoir s'armer de patience, tant il est vrai que la démocratie a besoin de temps pour s'enraciner dans un pays et dans les esprits, aussi bien des gouvernants que des gouvernés.