

# LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE CHEZ NOS VOISINS : UNE TYPOLOGIE

**E**N DÉPIT DES VICISSITUDES liées aux réformes structurelles qui 125  
ont affecté ses anciennes limites, la commune est le seul échelon  
d'administration territoriale décentralisé commun à l'ensemble des pays  
d'Europe. C'est aussi le plus vivace et en même temps le plus symbolique : alors que les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale tâtonnent dans la mise en place d'un niveau intermédiaire entre l'État central et le niveau communal, ils ont tous entendu marquer leur retour vers le système de démocratie libérale par la renaissance du niveau local. C'est à ce niveau qu'ils entendent voir leurs citoyens procéder au réapprentissage de l'initiative et de la responsabilité perdues. La fortune nouvelle du principe de subsidiarité, pour sa part, contribue à réaffirmer l'idée que l'organisation sociale doit être construite en partant de la base et non du sommet.

Cela ne signifie pas que toutes les communes sont également vivantes mais elles demeurent dans chaque pays le symbole de la vie démocratique car c'est à leur niveau que peut s'établir une vraie participation et que les problèmes de la vie quotidienne peuvent trouver une solution. Ce sont elles qui, au niveau européen, ont fait, bien avant les régions, l'objet des échanges les plus anciens, soit sous forme amicale – que l'on songe, par exemple, à l'essor des jumelages –, soit sous forme institutionnelle. La première convention du Conseil de l'Europe en la matière est d'abord une charte de l'autonomie locale. Ouverte à la signature en 1985, en vigueur depuis 1988, elle est aujourd'hui signée par vingt-cinq États<sup>1</sup>. La constitution du Congrès des autorités locales et

---

1. La Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie ont procédé à la signature en 1994 et l'Estonie les a rejoints en janvier 1995.

régionales du Conseil de l'Europe, installé en mai 1994 et divisé en deux chambres, a montré, d'une manière plus visible en l'occurrence que ne l'avait fait le nouveau comité des régions créé par l'article 198 A du traité de Maastricht, le souci des élus de bien distinguer ce qui relevait de la démocratie locale des questions entrant plutôt dans la logique de construction d'une éventuelle « Europe des régions ».

## DÉMOCRATIE LOCALE ET OPTIMUM DIMENSIONNEL

Si l'on s'en tient aux quinze pays composant aujourd'hui l'Union européenne, leurs 370 452 000 habitants sont répartis entre 80 376 unités de démocratie locale. Ce simple chiffre – dans lequel entrent, pour 46 %, les communes françaises – laisse imaginer la densité institutionnelle de l'Europe des Quinze, alors même que sa superficie est très loin d'être comparable à celle de l'autre grand territoire de « démocratie avancée », celui des États-Unis d'Amérique (un tiers seulement).

La vérité oblige à dire cependant que, dans la dialectique qui unit démocratie locale et efficacité – la commune s'exposant naturellement à être jugée aussi, et de plus en plus, en tant que productrice de services –, l'accent a eu tendance à être mis dans toute l'Europe sur le deuxième objectif. D'où les différents programmes de regroupements de communes qui se sont étalés de l'immédiat après-guerre – les premières réformes ont pris naissance en Suède en 1952 – jusque vers la fin des années quatre-vingt – en gros la réforme belge, particulièrement énergique, de 1970-1977.

C'est ainsi que le nombre de communes suédoises a été divisé par neuf. Celui des communes danoises par six, celui des communes belges par quatre, celui des communes d'Angleterre, du pays de Galles et de l'ancienne Allemagne de l'Ouest, par trois ; celui des Pays-Bas, mais à l'issue d'un mouvement plus progressif, par deux. Ces projets ont également été à l'ordre du jour dans les autres pays et le sont encore dans certains – par exemple la Grèce où une loi de 1984 (n° 1486) permet de fusionner des communes contre la volonté de leurs habitants<sup>1</sup> –, mais elle n'est pas la seule, puisque les réformes communales ont également

---

1. Il est également question, au Royaume-Uni, de fusionner l'échelon du district (commune) et l'échelon du comté au profit d'autorités locales unifiées, en tout cas plus grandes que les actuels districts, à l'image de ce qui existe dans les 36 districts dits « métropolitains ». Des propositions en ce sens ont déjà été faites pour le pays de Galles par la commission sur le gouvernement local.

échoué, pour l'instant du moins, en Espagne et en Italie, et elles se heurtent à des difficultés évidentes dans les cinq nouveaux Länder allemands. A eux seuls, pour 16,4 millions d'habitants (soit 21 % de la population de la nouvelle Allemagne), ceux-ci comptent plus de 7 500 communes, soit presque autant que l'ancienne Allemagne de l'Ouest (8 500).

Il est difficile – et ce n'est que très partiellement notre propos – de trouver des explications déterminantes à ces différences géographiques et temporelles.

Cependant, un clivage s'impose sans doute entre les pays du Nord (plus industriels, à la densité de population plus forte) qui ont « réussi » leurs fusions, même si ce fut parfois d'une manière jugée trop brutale (Danemark, par exemple), et les pays du Sud qui y parviendraient plus difficilement. Sans doute aussi les structures locales des pays du Sud sont-elles – à l'exception notable du Portugal – plus proches des anciennes paroisses. Les « résistances » ne seraient pas alors sans lien avec les structures religieuses. On pourrait citer, à l'appui de cette thèse, l'exemple flamand où le nombre des structures n'a été divisé « que » par trois contre six en Wallonie<sup>1</sup> ou l'exemple du Land de Rhénanie-Palatinat dont la population moyenne par commune (1 563) contraste beaucoup avec la moyenne de l'ancienne Allemagne de l'Ouest (7 290) et se rapproche tout à fait de la moyenne française. Près de la moitié des communes autrichiennes comptent moins de 1 500 habitants.

127

Elle n'est pas sans lien sans doute non plus avec l'histoire. La plupart des pays de « résistance » aux fusions s'inspirent plus ou moins du modèle napoléonien où une très large partie des tâches était assurée sur le plan local par des structures étatiques déconcentrées et où, par conséquent, la « pression » sur les structures administratives décentralisées, qui n'étaient pas les seules à fournir les services qu'attendait légitimement la population, fut sans doute moins grande pendant longtemps.

Le clivage temporel est lié à la fois semble-t-il au bilan des fusions et à l'évolution des idées et des méthodes en la matière.

Le bilan des fusions est difficile à établir de manière générale. On a pu constater, par exemple, en Belgique<sup>2</sup>, que les fusions avaient débou-

1. La population moyenne par commune flamande (17 861) reste toutefois supérieure de près de 50 % à la population moyenne des communes wallonnes.

2. Voir le chapitre consacré aux fusions dans notre ouvrage sur Bruxelles (*Les Institutions de Bruxelles*, Bruylant, 1993, p. 183 et s) dans lequel on a essayé de rassembler les éléments du débat sur le sujet.

ché sur deux phénomènes contradictoires : une augmentation des charges de l'ensemble, mais aussi une baisse, dans un premier temps tout au moins, du niveau moyen de service. Le plus grand déficit, et il se comprend, se situe cependant au niveau démocratique. Les fusions auraient contribué à changer la nature des élections par une politisation plus grande en raison de l'éloignement du citoyen qui connaîtrait moins bien les candidats<sup>1</sup>. Elles auraient fortement affaibli la « démocratie de proximité » qui était pourtant la justification première de la commune.

On a donc observé certains retours en arrière. Sans s'arrêter aux phénomènes de « défusion » qui ont existé un peu partout<sup>2</sup> car ils sont restés anecdotiques, on relèvera par exemple qu'en Suède, où la réforme s'était soldée par une diminution spectaculaire du nombre des élus locaux (de 200 000 en 1951 il était passé à 50 000 en 1974), le législateur a autorisé, à partir de 1979, la création d'institutions locales nouvelles dirigées par des élus au niveau infra-communal.

Les phénomènes de regroupements constatés au Royaume-Uni ne sont pas allés jusqu'au bout, puisqu'ils ont laissé subsister les paroisses (*parishes* en Angleterre, *communities* au pays de Galles) ou conseils de ville (*town councils*) qui demeurent aujourd'hui responsables de tâches secondaires touchant à la vie quotidienne (*minor environmental responsibilities*). Sur les 10 000 paroisses qui subsistent en Angleterre, 8 000 sont dotées de conseils. En Allemagne, notamment dans les Länder où les fusions ont donné lieu à des résultats particulièrement spectaculaires (les communes du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie comptent par exemple, en moyenne, 41 920 habitants), les *Kreisfreistädte* (villes-arrondissements) sont tenues de diviser leur territoire en au moins trois et au maximum dix quartiers dans lesquels siègent des conseils composés *au prorata* du résultat obtenu par les différents partis aux élections communales.

Sans avoir disparu, la notion d'« optimum dimensionnel » qui fit florès dans les années soixante<sup>3</sup>, sur une base purement économique, est aujourd'hui tempérée par des considérations tenant non seulement à la démocratie locale (le souci de mieux contrôler les décisions) mais aussi à une préférence pour ce qui reste à l'échelle humaine, un peu comme

1. Paul Orienne, in *Les Institutions de Bruxelles*, op. cit., p. 193.

2. Et dont on peut rapprocher les tendances à l'« émiettement communal » qui ont caractérisé les premières années du retour à la démocratie des pays du centre et de l'est de l'Europe.

3. *La Réforme des collectivités locales dans l'Europe du Nord-Ouest*, Paris, CNRS, 1981 ; voir notamment l'article de Christian Autexier.

si le citoyen tentait de retrouver le paradis perdu du village rural qui sommeille en lui...

Si l'objectif reste le même : construire des collectivités économiquement viables et susceptibles, parce que plus fortes, de nouvelles compétences (c'est du moins le discours d'intention de tous les gouvernements), les méthodes évoluent. L'article 5 de la Charte de l'autonomie locale prévoit que « pour toute modification des limites territoriales, les collectivités locales concernées doivent être *consultées préalablement*, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Les nouvelles législations s'orientent davantage vers l'encouragement d'une coopération susceptible de déboucher vers une plus grande intégration que vers la fusion directe. On peut noter une convergence assez grande en ce sens dans différents pays.

C'est ainsi qu'on peut citer les lois espagnoles des 2 avril 1985 et 18 avril 1986 créant plusieurs types de structures nouvelles ; les lois italiennes sur les communautés de montagne et les *compronsori* (gestion commune de services publics), surtout la loi n° 142 du 8 juin 1990 sur l'organisation de l'autonomie locale (qui envisageait la création d'aires métropolitaines mais n'a pas reçu, dans la pratique, toutes les applications escomptées) ; les lois belges de 1986 sur les intercommunales ou néerlandaise sur les règlements communs du 1<sup>er</sup> janvier 1985 ; la loi grecque de 1986 sur la décentralisation, le développement régional et la planification démocratique ; la loi française sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 qui, on le sait, a donné une nouvelle impulsion à une coopération déjà très développée<sup>1</sup>.

Si le cadre structurel dans lequel se déroule la vie locale est important pour le développement de la démocratie, les institutions mises en place en constituent la garantie. Communément inspirées par le principe de la séparation des pouvoirs, celles-ci ne peuvent ignorer les traditions nationales et en proposent des applications extrêmement variées.

---

1. Au 1<sup>er</sup> septembre 1994, on dénombrait déjà 554 communautés de communes et 4 communautés de villes. Comme chaque loi nouvelle en la matière, en France en tout cas, la loi du 6 février a provoqué une accélération dans l'utilisation de formules prévues déjà depuis longtemps... sans doute par peur des nouvelles. C'est ainsi que le nombre de districts a fait un bon spectaculaire (312 contre 165 il y a peu).

## DÉMOCRATIE LOCALE ET PARTAGE DU POUVOIR

Pour être commode, le principe de la séparation des pouvoirs ne saurait suffire à définir les relations existant entre les institutions au niveau local. Il serait également vain par ailleurs de rechercher une lecture trop « parlementaire » de la distinction entre une assemblée – qui existe toujours et serait chargée de la délibération – et un exécutif – unique ou, le plus souvent, collégial – qui ne serait chargé que de l'exécution.

Encore plus que sur le plan national, où l'on sait la distance qui sépare la réalité de la théorie institutionnelle, la vie locale a du mal à s'inscrire dans un tel modèle. La proximité et la multiplicité des problèmes de gestion contribuent en effet à définir le système local, qui reste fondé néanmoins sur le principe représentatif, comme un tout dans lequel les différentes institutions sont étroitement imbriquées.

Au-delà des équilibres internes aux institutions élues ou légitimées par consensus (on pense ici aux exécutifs nommés par le pouvoir central), il conviendra aussi de s'interroger sur les équilibres réels entre ce que l'on pourrait appeler les « institutions visibles » et les différentes bureaucraties qui sont censées les servir.

La première réalité démocratique locale est l'existence d'assemblées élues. A cet égard, aucun modèle ne fait exception, en tout cas au premier niveau.

*La composition des assemblées locales*, quel que soit le pays, est en général liée à la population, c'est dire qu'elle peut varier considérablement, notamment pour les conseils municipaux ou équivalents : 30 à 80 pour les conseils de district, au Royaume-Uni (5 à 25 pour les conseils de paroisse), 15 à 80 en Italie, 5 à 55 en Belgique, 7 à 29 au Luxembourg, 5 à 59 en RFA, 5 à 25 en Espagne (jusqu'à 100 000 habitants), 17 à 85 en Finlande, 11 à 41 en Grèce, 7 à... 163 (Paris) pour la France, etc.

*L'électorat* est en général le même que l'électorat national (18 ans). En outre, dans certains pays, les étrangers peuvent non seulement être appelés à voter mais à se présenter aux élections (Royaume-Uni – pour les Irlandais –, Danemark, Irlande, Pays-Bas ; des règles particulières existent entre les pays scandinaves mais bientôt tous les pays de l'Union devront être en mesure de satisfaire aux prescriptions de l'article 8 A du traité de Maastricht). Pour l'électorat, un lien avec la commune est naturellement exigé mais il peut être défini de manière plus ou moins large : seul le domicile est accepté en Belgique, Danemark, RFA, Pays-Bas ;

outre cette première condition, certains pays admettent : la qualité d'électeur, qui doit alors être maintenue pendant la durée du mandat (Luxembourg), le paiement d'impôts locaux (France, Royaume-Uni, Irlande), la notion de lieu de travail principal (Royaume-Uni).

*Le mode de scrutin* est en général le même que celui qui est en vigueur au niveau national : majoritaire à un tour au Royaume-Uni, majoritaire en Grèce, proportionnel dans la plupart des autres pays, parfois avec certains correctifs (majoritaire en France, vote « unique transférable » en Irlande, seuil d'accès à la répartition des sièges moins élevé qu'au niveau du Parlement en Suède).

*La durée du mandat* est également variable mais, dans la plupart des cas, de 4 ans (Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Hesse, Schleswig-Holstein, Finlande) ; 5 ans dans les autres Länder, sauf le Bade-Wurtemberg, l'Irlande, l'Italie ; 6 ans dans les pays ou parties de pays dans lesquels l'influence française a été la plus forte (Bade-Wurtemberg, Belgique, Luxembourg) ; il est de 3 ans en Suède. Une particularité est à signaler en ce qui concerne le Royaume-Uni : les conseils de district métropolitains sont renouvelés par tiers chaque année où il n'y a pas d'élection de conseil de comté. Les conseils de district non métropolitains peuvent faire de même mais à leur initiative. Le Royaume-Uni n'est cependant pas le seul où les assemblées locales disposent d'une certaine liberté en matière de statut. On peut même considérer que l'on assiste à une évolution en ce sens, susceptible de déboucher sur une réelle diversité : tel fut l'objet en particulier de la loi italienne du 8 juin 1990 dont le chapitre II porte précisément sur l'« autonomie statutaire ».

Des membres non élus peuvent être amenés à participer à la décision locale. C'est le cas, en particulier, pour les « commissions », sauf les commissions des finances ou le comité, très imposant, des *ways and means* (voies et moyens), qui peuvent s'adjoindre des personnalités qualifiées dotées d'un pouvoir délibératif. Les collectivités locales italiennes peuvent également nommer au sein de leurs commissions des membres non élus mais elles ne recourent pas souvent à cette faculté. *La règle communément admise semble toutefois être la répartition du travail au sein de commissions spécialisées uniquement composées d'élus et qui n'ont pas de pouvoir de décision.*

Dans de nombreux pays, sont constituées également des commissions extra-municipales destinées à associer des personnes extérieures aux conseils et qui n'ont alors qu'un pouvoir consultatif.

C'est sans doute au niveau de *l'exécutif* que se situent les principaux éléments de diversification susceptibles d'esquisser une typologie :

Le modèle « présidentiel » dans lequel un élu détient l'essentiel des fonctions exécutives apparaît très caractéristique du modèle français. Il ne se rencontre, semble-t-il, que dans une minorité d'États ou de pays : Grèce, Espagne, quelques pays allemands. Si l'on devait en effet définir une règle en la matière, on serait tenté de relever que, dans beaucoup de pays, l'exécutif (au moins au premier niveau d'administration) a, en fait, une *structure collégiale* et que le pouvoir de décision est assez ouvertement partagé avec de hauts fonctionnaires.

Le « maire » britannique, élu pour un an, exerce des fonctions purement honorifiques. Le titre de *mayor* est d'ailleurs réservé aux collectivités ayant elles-mêmes reçu le titre honorifique de « bourgs » (172 districts) ou de « cité » (50 districts) dont 22 (outre Londres et Westminster) ont reçu le privilège d'appeler le président du conseil « lord maire ». Le pouvoir réel appartient au responsable des services qui est lui-même contrôlé par le leader de la majorité du conseil.

L'Allemagne offre une mosaïque de solutions différentes qui sont le reflet de l'histoire, mais aussi la conséquence du fédéralisme. Celui-ci confie en effet la responsabilité de la définition des institutions locales aux États fédérés (cette évolution n'est qu'amorcée en Espagne, Italie et Belgique, mais constitue en revanche une réalité, et à un degré extrême, en Suisse). Peuvent donc se rencontrer sur le territoire allemand :

- un système de prédominance du maire (*Bürgermeisterverfassung*) en Rhénanie-Palatinat, dans les districts ruraux de Hesse ou du Schleswig-Holstein, mais aussi, sous une forme légèrement différente, dans le Bade-Wurtemberg ;

- un système d'exécutif collégial (*Magistratsverfassung*) en Hesse et dans les villes du Schleswig-Holstein ;

- un système de partage des fonctions exécutives entre le maire et l'assemblée (*Süddeutsche Ratsverfassung*) en Bavière ;

- un système, inspiré du modèle britannique, en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Basse-Saxe où l'assemblée, présidée par le *Bürgermeister*, confie l'administration à un directeur municipal (*Gemeinde* ou *Stadtdirektor*) assisté d'une commission municipale (*Verwaltung ausschuss*).

L'exécutif bénéficie cependant d'une *plus grande stabilité que l'assemblée* puisque son mandat varie entre 6 et 12 ans.

Au Benelux, l'exécutif est collégial, il s'appelle « le collège du



bourgmestre et des échevins ». Au Luxembourg, tous les membres sont nommés par le grand-duc au sein du conseil. Aux Pays-Bas et en Belgique, les échevins sont élus, mais le bourgmestre est nommé par le pouvoir central. Dans le premier cas, il s'agit d'un fonctionnaire qui effectue une véritable carrière ; dans le second, il doit être choisi au sein du conseil. Le bourgmestre préside à la fois l'assemblée et le collège. Le modèle italien est également collégial, au moins dans la grande majorité des communes, mais entièrement élu par l'assemblée. Le maire (*sindaco*) est entouré d'une *giunta*. En fait, dans la gestion courante et compte tenu, jusqu'à une date récente, de l'influence très grande des partis, président et maire devaient tenir grand compte de l'avis des adjoints (*assessori*) qui dirigent chacun un des secteurs de l'administration de manière quasi autonome. Les collectivités locales portugaises et suédoises possèdent également un exécutif collégial. La *camara municipal* portugaise, élue par l'assemblée municipale, est responsable devant elle. Enfin, le Danemark et l'Irlande s'apparentent, à des degrés divers, au système britannique. Au Danemark, le maire préside le conseil et est le chef de l'exécutif, mais il doit compter dans sa tâche avec l'existence de divers comités. En Irlande, la fonction exécutive repose sur un directeur, choisi par les conseils de bourgs.

133

En fait, il semble bien que les différentes solutions se répartissent en deux grandes catégories. Une première catégorie regroupe *les systèmes à prédominance de l'exécutif*, soit que celui-ci soit élu de façon distincte (Bavière, Italie dans les villes de plus de 15 000 habitants depuis la loi n° 81 de 1993), soit qu'il soit assuré d'une majorité (France). Le risque est qu'un déséquilibre se produise au détriment des conseils. En revanche, le système présente l'avantage de confier le pouvoir à un élu qui s'impose sans discussion à son administration.

La seconde grande catégorie qui, pour l'instant, semble recouvrir les cas les plus nombreux, est celle de *la prédominance de l'Assemblée*. Les exécutifs élus sont alors soit faibles bien qu' uniques (Royaume-Uni, certains Länder allemands), soit collégiaux (et, dans certains cas, « directoriaux » – « Magistrat » de l'Allemagne du Nord, communes de certains cantons suisses – par exemple Genève), soit de coalition.

La représentation proportionnelle qui, on l'a vu, est le mode de scrutin le plus répandu accentue très souvent ce dernier caractère et contribue à insérer très profondément le système des partis dans la vie locale. La physionomie du milieu local dépend alors très étroitement du système des partis lui-même. Celui-ci peut donc déboucher aussi bien sur des coalitions complexes où la place dans le parti peut s'avérer au

moins aussi importante que l'action sur le terrain (Belgique, Italie avant la réforme, Pays-Bas, etc.) ou sur un système d'alternance plus classique (Allemagne, Scandinavie).

Le système d'assemblée d'autre part se résout très souvent dans ce que l'on pourrait appeler le *gouvernement par comités* dans lequel certaines tâches réglementaires et même exécutives sont déléguées à des commissions (Royaume-Uni, Scandinavie). Si celles-ci peuvent faciliter la participation du citoyen, elles se traduisent souvent aussi par une sorte de « démembrement » de pouvoir local, le cas échéant au profit du pouvoir central (Royaume-Uni).

Le rôle de coordination et d'exécution de la politique se trouve alors transféré non à des élus mais à des fonctionnaires élus, cooptés ou nommés, suivant le cas, pour une durée variable mais très souvent plus longue que celle de l'exécutif élu.

C'est dans cette deuxième catégorie que l'on a pu relever ces dernières années les plus grandes évolutions, soit que l'on encourage les communes à réduire le nombre de commissions (Danemark<sup>1</sup>), à adopter une structure d'entreprise (Royaume-Uni) – mais dans laquelle le pouvoir se concentre entre les mains d'un *chief executive*, qui remplace le traditionnel *town clerk* –, soit que l'on opte pour un système d'exécutif plus fort. Tel est le cas, on l'a vu, pour l'Italie ; cette évolution se confirme en Grèce<sup>2</sup> et elle est sérieusement envisagée en Allemagne dans plusieurs Länder : une commission spécialement constituée pour la réforme locale dans le Land de Sarre vient, par exemple, de proposer que le maire soit désormais élu au suffrage universel direct pour une durée de huit ans.

Le principe de la *gratuité des fonctions électives* est longtemps apparu comme allant de soi avec l'exercice des fonctions locales. L'élu était un « notable » qui se consacrait bénévolement à la gestion des intérêts collectifs de ses concitoyens. Même si ce principe est encore en vigueur, il a subi de nombreuses atténuations sous la double pression de l'accroissement des tâches locales et de leur technicité croissante mais aussi de l'évolution sociologique : dans des pays dominés par le salariat, il n'est plus tout à fait possible d'ignorer le manque à gagner que représente le temps passé au service de la collectivité. Dans certains cas (Pays-

1. Dans ce pays, le véritable rôle de coordination est assuré par la commission des finances.

2. Le maire n'est pas élu de façon séparée. Le poste est automatiquement attribué à la tête de liste qui a recueilli la majorité.

Bas), les élus peuvent même être tenus pour responsables financièrement de certaines erreurs de gestion (art. 248 et 263 de la loi sur les communes). D'autres législations veillent à ce que l'exercice du mandat ne puisse être en soi une cause d'enrichissement et obligent les élus à déclarer, au début et à la fin de leur mandat, la teneur de leur patrimoine (Espagne, Portugal, France).

Le « *statut de l'élu* » est devenu un problème d'actualité dont beaucoup désormais font un préalable à l'approfondissement de la décentralisation et même un élément substantiel de l'autonomie des autorités locales. Certains pays ont résolu le problème en prévoyant le versement d'indemnités suffisantes, voire en reconnaissant le caractère « à plein temps » de certaines fonctions. Le bénévolat proprement dit tend à s'estomper surtout dans les grandes villes et il est peu de législations qui ne prévoient un dédommagement. Il existe pour cela une très grande variété de solutions.

135

Le *mandat à plein temps* est reconnu et rémunéré en tant que tel (en principe par l'assemblée locale elle-même) au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas (échevins dans les communes de plus de 15 000 habitants), en Belgique (maires de grandes villes), en Italie, en RFA, au Portugal. L'Irlande, la France, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne ne versent pas de « rémunération » à proprement parler pour leurs élus mais ceux-ci perçoivent des *indemnités de fonction*, dépendant généralement de la population de la collectivité, versées par elle et tenant compte souvent d'un barème national. Ces pratiques existent également dans les pays admettant par ailleurs le mandat à temps complet : c'est le cas par exemple au Danemark (tous les élus), aux Pays-Bas (indemnité forfaitaire non destinée à compenser intégralement les pertes de salaires), au Portugal. En Italie, la loi n° 816 de 1985 prévoit des indemnités de fonction pour les exécutifs et de présence pour les membres d'assemblées locales. Ces indemnités et vacations ne sont pas exclusives d'indemnités de transport.

Un autre système, souvent employé est, en effet, celui des *indemnités de présence ou vacations*. On le rencontre aussi en France, en Belgique, en Espagne, au Portugal, au Royaume-Uni. Ces vacations peuvent se substituer à l'indemnité de fonction forfaitaire (Royaume-Uni, RFA, Espagne).

La notion de « *retraite* » existe également en Belgique (membres des exécutifs seulement), aux Pays-Bas, au Danemark, en France. En RFA, le bénéfice en est limité aux élus exerçant leur mandat à plein temps.

La notion de plein temps est liée à la rémunération, elle est aussi liée

à la réglementation touchant au *cumul des mandats* : on sait ce qu'il en est en France, où le cumul des mandats était considéré comme l'une des caractéristiques du système d'administration locale, depuis 1985. Contrairement à une idée reçue, les législations étrangères sur ce point ne sont pas très nombreuses : il n'existe nulle part d'interdiction absolue, mais parfois certaines incompatibilités spéciales. En Italie, le mandat de maire ou d'adjoint au maire est incompatible avec le mandat parlementaire, mais un parlementaire peut appartenir à un conseil communal (ce n'est pas le cas pour un conseil régional). *En pratique – et souvent à l'initiative des partis politiques eux-mêmes – les cas de cumul sont relativement limités dans la majorité des pays* (sauf entre deux mandats locaux, par exemple). Ils ne sont pas rares toutefois en RFA, au Danemark, au Luxembourg, en Irlande (où près de la moitié des parlementaires exercent en même temps un mandat local). Fait notable : dans plusieurs pays, l'appartenance au gouvernement est incompatible avec l'exercice d'une fonction locale (Portugal, Luxembourg, Irlande, Belgique).

136

L'enjeu de la démocratie locale va toutefois au-delà de la mise en place d'un système de contrepoids, il vise à dépasser les principes du régime représentatif pour mettre à profit la proximité et donner le pouvoir au citoyen. Les tentatives en ce sens sont multiples et variées et très dépendantes de la culture de chaque société. Les dispositifs permettant aux citoyens de se substituer réellement à l'assemblée élue sont cependant très rares.

## DÉMOCRATIE LOCALE ET PARTICIPATION

C'est un des problèmes de l'administration locale d'aujourd'hui. Elle se réalise par des moyens divers mais où *la pratique compte autant que la législation* :

- publicité des débats, y compris, dans certains pays (Royaume-Uni et RFA), de certaines commissions ;
- information par la collectivité elle-même (notamment, et de plus en plus, par le canal de radios et de chaînes locales de télévision) ;
- édicton de législations au niveau central ou prises de mesures au niveau local pour assurer la meilleure « transparence » possible des décisions. On sait ce qu'il en est en France de l'application aux collectivités locales de la loi sur l'accès aux documents administratifs et la loi sur l'informatique, les fichiers et les libertés. Des mesures analogues existent, par exemple, au Danemark (loi sur le libre accès aux documents

publics ; la loi sur l'administration publique, d'autre part, qui s'applique aussi aux administrations locales définit, notamment, un certain nombre de droits et de possibilités d'influer sur la décision en cours d'instruction) ou en Espagne (loi sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune du 26 novembre 1992). Certaines villes ont créé des sortes d'*ombudsmen* chargés des relations entre l'administration et les citoyens ;

– développement des commissions extra-municipales ; au Luxembourg, des commissions consultatives sont obligatoires en matière scolaire, de loyers, et pour les étrangers dès lors qu'ils représentent 20 % de la population. C'est toutefois dans le cadre de l'exercice des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement que, dans la plupart des pays, les procédures font le plus naturellement place à la consultation et à l'intervention des citoyens : communications, expositions, enquêtes publiques, réunions diverses d'explication et de concertation, etc.

137

Peu de pays ont prévu dans leur législation la possibilité d'organiser de véritables *référendums* (France, RFA, Italie, Luxembourg<sup>1</sup>) et encore s'agit-il – sauf en Suisse – de circonstances très particulières (cas de fusion en France ou de modification de limites en Italie). La plupart du temps, c'est aux conseils municipaux qu'il appartient de prendre l'initiative. Ainsi, au Luxembourg ou au Bade-Wurtemberg, une majorité qualifiée est requise. Pour que le résultat puisse être pris en compte, il est nécessaire que 30 % au moins de la population aient participé. Des règles analogues existent en Espagne où l'expression « consultation populaire » est préférée à celle de référendum. La loi portugaise n° 49 du 24 août 1990 enseigne également la pratique du référendum local dans toute une série de conditions.

Au sein des pays composant aujourd'hui l'Union européenne, le droit de pétition et la *démocratie directe* ne paraissent consacrés et avec une certaine ampleur qu'en Espagne et au Portugal où ces modalités de participation bénéficient de garanties constitutionnelles (droit de pétition et d'action populaire – art. 52 – et existence d'organisations d'habitants – ch. V, t. VIII au Portugal – et droit de pétition – art. 29 en Espagne). La possibilité existe aussi en Espagne, pour certaines communes, de réunir l'ensemble de leurs habitants. Le législateur consacre

---

1. La possibilité d'organiser des référendums locaux est explicitement visée dans la nouvelle loi suédoise de 1991 (chapitre 5, section 34), mais le référendum ne correspondait pas, jusqu'ici, à la tradition juridique suédoise.

ainsi le droit constitutionnel de participation des citoyens aux affaires publiques (art. 23-1). La procédure du « conseil ouvert » (*concejo abierto*) est possible dans les communes de moins de 100 habitants mais aussi partout où la configuration géographique ou une meilleure gestion pourraient le rendre souhaitable. Des dispositions comparables et même plus larges existent en Grèce (assemblée populaire des habitants de la collectivité) mais elles ne se sont pas, pour l'instant du moins, révélées d'une grande utilité. L'article 117 § 7 de la Constitution autrichienne prévoit également la participation directe des citoyens. En Allemagne, le Land de Bade-Wurtemberg n'est plus seul. D'autres possibilités de démocratie directe sur le plan local ont été introduites plus récemment, surtout dans les nouveaux Länder (pétitions, auditions publiques, initiative populaire, etc.). On notera également que la part réservée à la démocratie directe a tendance à être plus grande dans les pays accédant le plus récemment à la démocratie (le cas de la Pologne va également dans ce sens).

De plus en plus, même sans texte, les conseils locaux recourent à la *consultation spontanée des citoyens*. C'est le cas en France, en Belgique, aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, toutes les petites communes doivent tenir des réunions une fois l'an pour connaître l'opinion des citoyens. En Irlande, la population est consultée pour le changement des noms de rues. Le droit de pétition y est également reconnu (c'est aussi le cas en Grèce). On pourra relever avec intérêt, par exemple, qu'au Danemark la fermeture d'une école – qui relève de la compétence locale – peut être retardée si 60 % de la population du district scolaire concerné la demandent.

Enfin, dans le souci de rapprocher l'administration des administrés, impératif rendu d'autant plus nécessaire qu'il a été procédé à d'importants regroupements, une tendance s'est fait jour, notamment en zone urbaine, pour créer des *instances infra-municipales*. Une loi grecque de 1982 prévoit par exemple la création de conseils de quartier. A la même tendance répond la création de conseils de districts dans une grande ville comme Barcelone, de conseils d'arrondissement à Paris, le développement des conseils de quartier en Italie (où la Constitution elle-même avait prévu la possibilité de subdiviser le territoire communal). La conservation, malgré la modernisation des structures locales, des anciens centres de la vie locale (paroisses et communautés au Royaume-Uni, *freguesias* au Portugal) répond à la même nécessité. Les paroisses portugaises par exemple (dont la population moyenne est comparable à celle des communes françaises) ont des compétences définies par la loi.

Outre la gestion de leurs biens propres, elles ont pour tâche la mise en œuvre du recensement électoral, la réalisation des travaux et l'entretien des voies publiques, mais elles partagent avec les communes nombre d'attributions liées à la vie quotidienne (réseaux, défense et protection de l'environnement). Le président du conseil de paroisse est membre de droit du conseil de la commune. En Suède, à côté des paroisses qui sont gérées de façon démocratique, mais dont les compétences demeurent ecclésiastiques, a été autorisée après 1979 la création de plusieurs institutions locales nouvelles, dirigées par des élus, au niveau infra-municipal : commissions de gestion d'équipements particuliers, commissions de district, sous-commissions exerçant par délégations plusieurs des compétences communales dans une aire géographique donnée.

139

Ainsi la démocratie locale apparaît-elle en mouvement constant. Nul doute que les échanges qui ne cessent de se développer, notamment au niveau de l'Union, mais aussi et surtout avec les collectivités locales des nouvelles démocraties qui aspirent à y entrer, contribueront à la développer, dans un sens toujours plus favorable au citoyen. Il ne peut cependant y avoir de véritable démocratie locale sans l'existence de citoyens responsables et eux-mêmes réellement désireux de s'impliquer dans les affaires de la cité. Aucune législation, aussi parfaite soit-elle, et sauf à oublier sa propre finalité, ne pourra jamais en faire l'économie.

## R É S U M É

---

*A l'heure où l'accent est parfois mis avec insistance sur l'urgence d'une Europe des régions, le niveau local – la commune en particulier – est le seul échelon d'administration territoriale décentralisé commun à tous les pays d'Europe et sans doute le plus vivace car le plus proche des citoyens. Au-delà des vicissitudes qui peuvent affecter ses structures, la commune ne cesse de développer les formules destinées à mieux associer ses habitants à sa gestion, tandis que l'examen de la répartition du pouvoir en son sein révèle une très grande diversité dans la recherche du meilleur équilibre entre l'efficacité des services rendus et la démocratie locale.*