

LES COMMUNES ET L'EUROPE

LES DESTINS DE L'AUTONOMIE LOCALE et de l'Europe ont été liés dès l'origine. Les communes, dans la plupart des pays, ont existé avant les États et, de tous les niveaux des pouvoirs locaux, elles sont assurément à la fois le plus ancien et celui qui présente les plus grandes similitudes. Leur origine commune est en effet, dans leur très large majorité, ecclésiastique et, très tôt, elles ont incarné la possibilité pour la collectivité de leurs habitants d'administrer et de posséder des biens. 133

Le développement de leur autonomie a cependant été extrêmement dépendant de l'évolution de la féodalité et de l'émergence de pouvoirs centraux. Suivant les cas, elles ont constitué, grâce à leur dynamisme, la trame institutionnelle de base (Allemagne, Italie, principalement), encadrant le phénomène urbain et incarnant la modernité et les échanges, ou elles ont pu être reconnues comme pouvoir autonome par rapport au pouvoir féodal grâce à l'émergence du pouvoir central (France). Ainsi, paradoxalement, l'autonomie locale et le pouvoir central ont-ils eu un moment partie liée, l'un cherchant à asseoir son emprise sur l'ensemble d'un territoire, l'autre souhaitant s'affranchir de l'emprise d'un pouvoir trop proche.

Cette communauté d'origine des communes et ce souvenir partagé des luttes pour l'affirmation lente d'un pouvoir autonome nourrissent un sentiment vivace qui appartient au patrimoine commun de l'Europe. Il est très significatif, notamment, que la plupart des démocraties dites « populaires » aient fait figurer dans leurs objectifs la destruction de cette autonomie à travers des regroupements imposés qui s'affranchissaient des limites historiques. C'est donc tout naturellement qu'alors que les pays de l'Ouest mettaient au premier rang de leurs préoccupations la notion de dimension, les nouvelles démocraties de l'Est ont mis au premier rang celle de la liberté. Il en résulte par exemple un contraste saisissant au sein d'un pays emblématique tel que l'Allemagne où la densité communale à l'Est est aujourd'hui beaucoup plus grande qu'elle ne

l'est à l'Ouest à la suite des différentes réformes qui sont intervenues après la guerre.

Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, alors que les économies des principaux États étaient à peine reconstituées, le mouvement communal fut naturellement l'un des moteurs de la construction européenne. C'est ainsi que, dès octobre 1953, les « États généraux des communes d'Europe », réunis à Versailles, proposèrent l'institution, au sein du Conseil de l'Europe, d'une « Conférence européenne des pouvoirs locaux », afin de permettre aux collectivités locales de participer à l'unification européenne.

134 Le principe fut accepté par le Comité des ministres, en 1956, et la première conférence put se tenir en janvier 1957. C'est la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), créé en 1957, soutenue par l'assemblée consultative qui, après une première tentative infructueuse en 1968 (résolution 64), prit l'initiative en 1981 de soumettre au comité des ministres un projet de charte européenne de l'autonomie locale. Adopté par le Comité des ministres sous forme d'une convention ouverte à la signature le 15 octobre 1985, ce nouveau document est entré en vigueur après les quatre premières ratifications, soit le 11 mai 1988. La charte, indique son rapport explicatif, « oblige les parties à appliquer les règles fondamentales garantissant l'autonomie politique, administrative et financière des collectivités locales ». Elle se veut « une démonstration, au niveau européen, *de la volonté politique* de donner, à tous les niveaux de l'administration territoriale, un contenu aux principes que défend depuis sa fondation le Conseil de l'Europe » ; celui-ci, poursuit le rapport, a « en effet pour vocation de maintenir la conscience démocratique de l'Europe et de défendre les droits de l'homme au sens le plus large. La charte incarne même l'idée que le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales peut être considéré comme la pierre d'achoppement d'une démocratie véritable ». Il est intéressant de noter que parmi les quarante et un pays membres du Conseil, trente-sept ont, aujourd'hui, signé ce document et trente-quatre l'ont ratifié. Très peu ont émis des réserves sur son contenu. C'est dire que celui-ci, il est vrai relativement vague, correspond en profondeur aux traditions juridiques et politiques de la plupart des pays européens.

La structure communale est donc une composante essentielle du patrimoine commun européen qui est aujourd'hui confronté à des évolutions étrangement semblables, le développement des échanges ayant un effet incontestable sur l'interpénétration des systèmes. La question reste ouverte cependant de savoir si le développement de la construction

institutionnelle de l'Europe est susceptible de renforcer ce patrimoine. C'est un des enjeux des prochaines années, mais celui-ci n'a été encore que très partiellement esquissé.

L'AUTONOMIE COMMUNALE, PATRIMOINE COMMUN DES PAYS D'EUROPE

Quelle que soit la structure des États, le niveau communal demeure aujourd'hui celui qui possède les compétences les plus larges et les mieux garanties. Alors que la question du deuxième niveau continue à faire problème (au point que certaines des nouvelles démocraties de l'Europe orientale tardent à le mettre en place), une unanimité se fait sur le caractère indispensable de la commune. Celle-ci constitue l'échelon de base¹ de toute structure étatique dont les compétences principales s'appuient sur la nécessité de gestion du territoire. C'est la raison pour laquelle c'est à son niveau qu'existent les plus grandes similitudes entre les pays en termes de compétence. Les communes sont, par définition, les collectivités qui ont le patrimoine le plus important, dont la mise en valeur représente d'ailleurs une part non négligeable de leur budget. Par ailleurs, le niveau communal est, en soi, le niveau naturel où se mettent en place les maillages des divers réseaux liés à la vie quotidienne : eau, électricité, ordures ménagères, transports. C'est également le niveau qui est en charge de l'aménagement et de la construction. Bien souvent aussi, c'est au niveau communal que se règlent les questions scolaires. A cet égard, il existe tout un éventail de compétences suivant les pays, d'une compétence immobilière à la française, réduite en principe au premier niveau de l'enseignement, à une compétence incluant, même si cela n'est pas toujours directement le fait du budget communal, la prise en charge des enseignants eux-mêmes (Pays-Bas, Royaume-Uni), jusqu'aux cas extrêmes où l'ensemble des niveaux d'éducation sont rattachés plus ou moins directement au niveau communal (Suède). Quoi qu'il en soit, la commune reste par définition le lieu d'implantation des différentes institutions, ce qui lui confère des charges, mais aussi l'occasion d'avoir une vue d'ensemble de la gestion de la plupart des services publics.

135

La commune est également le niveau par essence de la démocratie. Elle l'est pour des raisons de proximité, elle l'est aussi de manière symbolique, beaucoup de traditions politiques ayant fait leur la maxime

1. C'est au niveau communal seulement que l'on peut parler, même si l'expression est impropre, de « compétences locales par nature ».

toquevilienne selon laquelle « les communes sont à la démocratie ce que les écoles primaires sont à la science ». Lieux d'expérimentation par excellence, les collectivités communales mettent en œuvre spontanément des procédures de démocratie directe, soit à l'initiative du conseil municipal, soit à l'initiative des citoyens. Force est de reconnaître, cependant, que ces procédures se sont surtout développées dans certaines traditions juridiques. Elles ne sont véritablement consacrées au niveau constitutionnel que dans les nouveaux *Länder* de l'Allemagne fédérale. Elles existent toutefois aussi bien dans des pays tels que l'Autriche et, naturellement, la Suisse qu'en Espagne ou en Italie. La question de la démocratie directe est d'ailleurs l'une de celles qui continuent à se poser avec le plus d'acuité. C'est ainsi qu'en termes d'organisation, les dernières années ont laissé percer des hésitations, notamment quant à l'organisation infracommunale.

136 Rares sont les États qui ont véritablement institutionnalisé ce niveau. La plupart laissent l'initiative aux autorités locales ou se contentent de maintenir, avec des compétences atténuées, d'anciennes structures plus petites (paroisses au Portugal et en Angleterre). Ce développement de la structure infracommunale est d'ailleurs lui-même intimement lié aux philosophies qui ont guidé les processus de regroupement à partir des années cinquante. La question se pose principalement en effet dans les pays qui ont souhaité atteindre ce qu'il était convenu d'appeler, à un certain moment, un « optimum dimensionnel ». À côté d'avantages incontestables², les regroupements ont eu pour conséquence, dans l'ensemble, une diminution de la participation et ont obligé à certains retours en arrière (en Suède, par exemple). La démocratie ne saurait en effet s'apprécier uniquement selon des critères d'économie ou de rentabilité.

Sans que l'on puisse toutefois rendre responsables les seules politiques d'agrandissement des communes, qui se sont étendues principalement sur les pays du nord-est de l'Europe, force est de constater qu'à côté de témoignages multiples en faveur de la démocratie de proximité incarnée par la commune, la participation électorale, théoriquement plus forte au niveau local qu'au niveau national, a, elle aussi, commencé à baisser³. La question de la répartition du pouvoir au sein des autorités communales, peut-être sous l'effet des échanges plus nombreux qu'entraîne la disparition des frontières matérielles et psychologiques, constitue ainsi l'un des

2. Parmi les exemples ne figurent malheureusement pas toujours les économies de gestion.

3. On pourra se reporter à cet égard avec profit à l'ouvrage coordonné par John Loughlin sur la démocratie régionale et locale dans les pays de l'Union européenne édité par le Comité des régions.

thèmes qui font l'objet des réflexions les plus immédiates : problème de la situation de l'élu que les pays toujours attachés, au moins en théorie, à la notion de gratuité du mandat se refusent encore à penser en termes de statut au sens français du terme, à savoir comme une fonction publique rémunérée ouvrant droit à un certain nombre de garanties. La question est par ailleurs étroitement liée au choix qui est fait en matière de répartition des compétences. L'un des paradoxes de l'évolution de la décentralisation est précisément qu'un transfert au niveau local du plus grand nombre possible de compétences a pour effet de limiter, en fait et en droit, l'autonomie locale et, en même temps, de rendre peu crédible le mythe de l'élu local désintéressé accordant son temps bénévolement pour l'intérêt général. L'exemple scandinave et, notamment norvégien, montre en effet les limites d'une trop grande décentralisation des compétences⁴.

Plus les compétences sont importantes et plus les préoccupations de gestion courante deviennent prédominantes. La marge de manœuvre des élus locaux en est réduite d'autant. D'autre part, plus les compétences communales touchent à la vie quotidienne des citoyens (action, voire protection sociale dans des pays comme le Danemark), plus il devient difficile d'accepter des différences notables de traitement entre ces derniers. L'autonomie locale se trouve donc battue en brèche par le principe d'égalité, lequel est mis en œuvre soit de façon directe par les autorités étatiques (cas de la France), soit indirectement par les accords négociés entre le niveau central et les représentants légitimes et organisés des autorités locales (Royaume-Uni, Scandinavie).

137

L'accroissement des compétences, pour peu qu'il ne s'accompagne pas d'une redéfinition des structures des pouvoirs au niveau local (cas de l'Angleterre), a pour effet de susciter le développement spontané d'ajustements bureaucratiques qui, à beaucoup d'égards, réduisent les éléments de la démocratie locale à des apparences (importance croissante des *city managers* en Angleterre ou en Irlande qui acquièrent la réalité du pouvoir, face à un exécutif insuffisamment stable ou éclaté entre de multiples commissions). A cet égard, nous devons prendre conscience que la conception française bâtie, à juste titre, sur la légitimité exclusive de l'élu, n'est en fait pas partagée par tous nos voisins, surtout de l'Est et du Nord qui, peu ou prou, admettent assez légitimement une présence

4. Celle-ci peut être d'autant plus redoutable qu'elle correspond parfois à un véritable souci des pouvoirs centraux de se « débarrasser » sur les niveaux inférieurs des compétences les plus encombrantes et les plus coûteuses. Certaines « décentralisations », trop rapides pour être honnêtes, dans quelques pays d'Europe orientale sont là pour en témoigner, et notamment en Ukraine.

importante et officielle du pouvoir administratif (plusieurs *Länder* de l'ancienne Allemagne de l'Ouest). Plus généralement, la diffusion des responsabilités peut alimenter une conception de l'organisation administrative dans laquelle, pour des raisons de pure efficacité, l'échelon communal ou les échelons décentralisés en général apparaissent autant, sinon davantage, comme des éléments d'un système administratif global (Pays-Bas, Norvège) que comme les représentants authentiques d'un pouvoir dont la légitimité reposerait sur des bases distinctes de celles du niveau central. L'un des enjeux communs de la situation des communes d'Europe est donc de ménager un juste équilibre entre les moyens de l'autonomie, c'est-à-dire des compétences comportant une réelle marge d'initiative juridique, les disponibilités financières possibles, compte tenu de politiques nationales plus ou moins ouvertes à la logique du marché, et la préservation d'un authentique esprit d'autonomie.

138

L'un des débats concerne précisément la réponse qu'il convient de donner à la question de l'organisation administrative du pouvoir local. Il est intéressant d'observer qu'au moment où la « présidentialisation » du local, mise en lumière par Albert Mabileau⁵, est jugée excessive en France, elle semble relativement attrayante aux yeux de nos voisins. Plusieurs viennent de procéder à des réformes dans ce sens afin d'accroître la « visibilité » de l'exécutif local en renforçant sa légitimité et sa capacité à faire face aux pesanteurs administratives, tant à son propre niveau qu'au niveau des échelons supérieurs (élection directe des maires en Italie, réforme du statut de Londres, unification des procédures de constitution de l'exécutif en Allemagne dans le sens d'une plus grande personnalisation).

De façon plus prosaïque, l'ensemble des pouvoirs communaux doit faire face à une évolution qui tendrait à réduire leurs ressources fiscales propres comme une peau de chagrin. Cette tendance n'est pas nouvelle, mais elle semble prendre un caractère plus systématique, notamment sous couvert de la recherche des équilibres budgétaires imposés par la monnaie commune. Elle est aussi la contrepartie de plusieurs évolutions de fond : l'essoufflement et l'insuffisance de l'impôt foncier, impôt communal le plus répandu et le plus « naturel », pour faire face aux accroissements de compétences ; les impératifs dits de concurrence (d'où la remise en cause d'au moins une part de l'impôt sur les entreprises en Allemagne, en France, au Luxembourg...) ; une conception de la fiscalité qui tend à projeter à l'excès les critères du « bon impôt » national (priviliégiant le caractère redistributif) sur une situation locale

5. *Le Système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs ».

où les impératifs de solidarité s'expriment de manière différente, chacun devant légitimement concourir à la réalisation des équipements décidés en commun et dont il bénéficie directement. L'affaiblissement de la fiscalité locale propre, au-delà de ses aspects comptables, risque de remettre en cause la notion de responsabilité et d'apprentissage de la démocratie que l'on reconnaissait à la commune.

Un dernier enjeu, qui commence à s'étendre à l'Union, tient également aux relations entre le niveau communal et les autres niveaux décentralisés ou *autonomisés*⁶. Les observateurs français ont, dans l'ensemble, été peu sensibilisés à la question des rapports entre le niveau communal et le niveau régional, compte tenu de l'écart de puissance, notamment budgétaire, qui pouvait exister entre les deux au détriment de la région. Par ailleurs, et cette idée a survécu à la décentralisation de 1982, l'État central s'est toujours considéré comme le garant des principes républicains. Il a même puisé dans sa qualité de représentant de l'intérêt général des raisons pour freiner ou limiter l'autonomie communale. Cette mise en tutelle se donnait aussi pour excuse de protéger un pouvoir supposé faible face aux empiètements d'autres pouvoirs territoriaux considérés comme moins légitimes que l'État.

139

Si le problème des rapports entre le niveau communal et le niveau régional a pu se poser en France au niveau de quelques grandes villes, il a surtout été sensible, au moins il y a quelques années, à propos des rapports entre une multiplicité de communes rurales⁷, dans l'ensemble assez démunies, avec les conseils généraux qui pouvaient apparaître comme des tuteurs naturels. Rien de comparable en tout cas avec la problématique qui peut se poser dans d'autres pays où les pouvoirs de niveau régional détiennent, au moins en partie, non seulement le pouvoir de contrôle sur les autorités locales, mais aussi la compétence législative de définir leur statut. Les débats sur l'Europe des régions ont contribué à estomper les difficultés qui pouvaient naître d'un pouvoir intermédiaire trop puissant. L'évolution espagnole, qui a permis d'observer en vraie grandeur la montée en puissance de nouveaux pouvoirs « autonomiques », a été émaillée de débats sur l'avenir des communes et plus particulièrement celui des provinces. Institutions de coopération intercommunales, équivalents de nos départements donc sièges du gouverneur représentant

6. Nous adoptons cet adjectif pour désigner de façon uniforme l'ensemble des pouvoirs infra-étatiques dotés d'une parcelle de compétence législative.

7. Les débats sur l'intercommunalité continuent à être vécus par beaucoup comme une mise en cause de l'institution départementale.

140 l'État central, les provinces ont quelque mal à préserver leur autonomie face à des communautés qui souhaiteraient qu'elles deviennent des sortes de circonscriptions administratives déconcentrées. Le fait également que dans beaucoup de pays fédéraux ou quasi fédéraux, les communes sont amenées à exercer presque autant de compétences déléguées par le niveau régional que de compétences propres, contribue à atténuer la séparation entre les deux niveaux ; cette réalité fait coïncider assez dangereusement une possibilité de contrôle d'opportunité pour les premières, et un contrôle réduit à la seule légalité pour les secondes. Ceci explique que, pour les communes, le développement de l'idée de subsidiarité soit vécu non seulement comme une occasion de mieux affirmer leur autonomie face aux États centraux mais aussi face aux pouvoirs régionaux. On trouve des traces de ces préoccupations dans le texte même de la future Charte de l'autonomie régionale du Conseil de l'Europe.

L'AUTONOMIE LOCALE, ENJEU DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les débats sur l'Europe des régions ou, plus généralement, le souhait de pouvoirs forts à un niveau immédiatement inférieur à celui de l'État, ont longtemps occulté les questions touchant à l'avenir de l'autonomie locale. Or, il apparaît bien que cette question peut se poser de manière très différente selon qu'elle se situe dans un contexte où le détenteur du pouvoir normatif est une collectivité régionale, par définition proche et soucieuse de s'affirmer vis-à-vis de l'État central, ou lorsque celui-ci relève de l'État central lui-même. Il y a une aspiration générale des organisations à vouloir concentrer leurs pouvoirs, et c'est ce qu'ont tendance à faire les États fédérés, pour qui les subdivisions territoriales moins importantes apparaissent d'abord comme des moyens de promouvoir leurs politiques. Aussi bien se multiplient les exemples d'organisations dans lesquelles se met en place un réseau dense de relations entre le niveau régional et le niveau communal dans lequel il est très difficile de déceler le réel détenteur du pouvoir. Il est à craindre qu'il ne résulte de cette situation une certaine confusion, nuisible en fin de compte à l'autonomie communale.

Sur ce sujet, les développements actuels n'autorisent qu'un constat ambigu. Si la construction européenne a permis de faire prendre conscience de l'importance d'une organisation étatique décentralisée voire fédéralisée, si elle a favorisé une multiplicité de contacts pratiques et contribué à un rapprochement durable entre les peuples, elle n'a que très partiellement pris en compte les conséquences que sa mise en

œuvre, administrative et politique, pouvait avoir sur l'organisation des pouvoirs locaux.

Il est ainsi possible d'observer un certain déséquilibre entre l'Union européenne, d'une part, et le Conseil de l'Europe, d'autre part. Malgré leur importance, les communes ont longtemps été absentes de la construction institutionnelle de l'Europe. Cependant, cela est surtout vrai pour l'Union européenne, qui ne les a toujours pas reconnues comme sujets de droit, car elle reste fondamentalement une construction fondée sur les États. Aussi a-t-on pu parler à leur sujet d'« impasse du droit communautaire⁸ ». Les communes sont affectées par la construction européenne de plusieurs manières, mais elles ne possèdent pas, à la différence de certaines régions, la possibilité de peser sur elle.

Des directives de plus en plus nombreuses se traduisent par des obligations qui affectent directement leur fonctionnement. Cela est vrai pour les nombreuses procédures de passation des marchés qui constituent parfois des entraves à une bonne administration ; c'est vrai aussi, au moins théoriquement, du statut de leurs personnels. Leurs relations financières avec les États se sont trouvées affectées par les règles inspirées de la mise en place d'une politique de la concurrence. Certaines obligations nouvelles, notamment en matière d'environnement, se traduisent pour elles très directement par des charges financières considérables et, à beaucoup d'égards, hors de proportion avec leurs moyens.

A l'heure actuelle, seules, véritablement, les régions, dès lors qu'elles possèdent le statut d'un État fédéré, peuvent véritablement espérer vérifier la compatibilité des nouvelles obligations contractées par les États auxquels elles appartiennent, avec leurs propres sphères de compétences. On a pu découvrir, au cours de la décennie passée, les possibilités de blocage du processus de ratification que pouvaient détenir les *Länder* allemands ou les régions belges, moyens que leur envient encore les communautés autonomes espagnoles et les régions italiennes.

On peut donc considérer, en caricaturant quelque peu, que les communes d'Europe ont vu leur statut affecté par la construction européenne, sans que leur aient été donnés véritablement les moyens, non seulement de donner leur accord, mais ne serait-ce que de formuler un avis susceptible d'être véritablement entendu. L'idée d'un pouvoir européen plus accessible que le pouvoir central aux revendications de l'auto-

8. Philippe Bruycker, « Les garanties européennes de l'autonomie territoriale », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Université de Lyon-Marseille-Paris, *Économica*, 1997.

nomie locale, qui avait pu inspirer certains enthousiasmes initiaux, est donc bien loin d'être réalisée.

On ne peut que souligner, par différence, la place faite aux communes par le Conseil de l'Europe qui, après en avoir fait les représentants uniques des collectivités décentralisées, a su, au sein de sa conférence européenne des pouvoirs locaux⁹, leur réserver une place substantielle dans son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à partir de 1994. À côté de la Chambre des régions existe en effet une Chambre des pouvoirs locaux. Pendant longtemps, cette division des niveaux des collectivités territoriales en deux instances a pu sembler nuisible à la défense de leurs intérêts communs face aux États. En fait, il semble bien que la reconnaissance des différences de préoccupations entre le niveau communal et le niveau régional a joué un rôle utile de clarification sans nuire aux intérêts des communes. Du reste, la nouvelle organisation du Congrès, qui s'est mise en place à partir du mois d'octobre 2000, tire parfaitement les leçons de l'expérience en prévoyant les réunions communes des commissions (notamment la commission institutionnelle) des deux Chambres des pouvoirs locaux et régionaux.

L'intérêt d'un corps commun des principes relatifs à l'autonomie locale est apparu clairement à partir de 1989, lorsque les anciens pays de démocratie populaire ont souhaité reconstruire leurs structures administrative et politique sur des bases inspirées par la démocratie libérale. On a vu alors se développer parallèlement deux types de constructions juridiques (naturellement parfaitement compatibles) à la fois au niveau central et au niveau local, le niveau intermédiaire étant seulement esquissé. Désormais, nombre des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, et notamment l'inscription des critères d'autonomie non seulement dans la loi mais « si possible dans la constitution », se retrouvent à une place beaucoup plus importante que dans les anciennes Constitutions des États de l'Europe de l'Ouest dans les textes fondamentaux des nouvelles républiques.

L'existence de règles touchant à l'organisation interne des États ne va naturellement pas sans poser problème, à la fois sur les plans juridique et politique, mais force est de reconnaître que, grâce à sa modération et au caractère pragmatique de sa démarche, tant vis-à-vis des États que vis-à-vis du comité des ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux est parvenu progressivement à nouer un dialogue

9. La conférence des pouvoirs locaux et régionaux n'est devenue la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux qu'en 1975.

autour des principes de l'autonomie locale. C'est ainsi que des rapports politiques ont été réalisés non seulement sur la façon dont tel ou tel article de la Charte était appliqué dans l'ensemble des pays, mais aussi sur la situation particulière de pays sur lesquels l'attention du Congrès avait pu être attirée, notamment par les organisations de pouvoirs locaux. Ce *monitoring* a permis notamment de développer une véritable action pédagogique débouchant sur le respect de l'autonomie des maires nouvellement élus (en Roumanie) ou l'atténuation de certaines pratiques peu compatibles avec l'autonomie locale (en Turquie ou en Italie). Ces accords n'ont nullement épargné les États les plus puissants puisque, après un rapport sur la fiscalité locale en Allemagne, vient d'être adopté un rapport sur l'état de la démocratie locale en France¹⁰. Alors que n'était présentée comme alternative à l'Europe des États qu'une hypothétique Europe des régions, c'est finalement l'Europe des pouvoirs locaux qui a connu à ce jour les avancées juridiques les plus significatives. 143

Loin cependant de nier le fait régional, ce processus a favorisé la mise en place d'un processus analogue concernant l'autonomie régionale. C'est ainsi qu'a été adoptée une charte européenne de l'autonomie régionale s'efforçant de prendre en compte la diversité des situations existantes.

Ainsi, alors que l'Union européenne, au nom de l'intégration économique et de l'harmonisation des conditions de vie, privilégiait une régionalisation, le Conseil de l'Europe adoptait une démarche plus attentive aux réalités politiques qu'il essayait de faire évoluer d'une manière graduelle.

On peut regretter que les deux approches ne se soient pas encore rejointes. Certaines voix s'élèvent cependant pour que le principe de subsidiarité, placé au premier rang de l'actualité par le traité de Maastricht, soit appliqué dans toutes ses conséquences et d'abord au profit des « niveaux les plus proches du citoyen ». Tel fut le vœu exprimé par le Comité des régions avant la Conférence d'Amsterdam et réitéré en 1999. C'est aussi le souhait du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui a, dans une recommandation passée sans doute trop inaperçue, recommandé aux États membres la mise en œuvre du principe en faveur de tous les échelons démocratiquement élus¹¹.

10. Sur tous ces points, on pourra se référer à notre article paru dans l'*Annuaire des collectivités locales* 1999, « La Charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle », p. 139-172.

11. N° R (95) 19, 12-10-1995.

La récente élaboration d'une Charte des droits fondamentaux place sans doute ces différentes aspirations sous un éclairage nouveau. Il ne peut plus leur être opposé le risque de dualité entre les ordres juridiques puisque cette dualité risque d'être encore plus visible entre l'Europe de Strasbourg et celle de Bruxelles au niveau des droits de la personne. Ne peut pas non plus leur être opposé le contenu des principes en cause puisque ceux-ci ont été reconnus par la plupart des États qui se sont, de fait, engagés à les mettre en œuvre dans leur structure interne. Il n'y a pas, à tout prendre, non plus de différence de nature entre la reconnaissance au niveau de l'Union européenne d'un certain nombre de principes d'organisation administrative et politique et le dispositif mis en place pour l'insertion d'une monnaie unique.

144 Avec les questions d'autonomie locale, c'est donc à nouveau la question de la dimension politique de l'Europe qui est posée. Pour être peut-être moins sensible au plus grand nombre que les questions économiques, l'avenir de l'autonomie locale est sans doute l'un des piliers du maintien et du développement du caractère démocratique de la construction européenne. Si une reconnaissance – peu importe sa forme – devait intervenir, elle pourrait sans doute combler certaines lacunes de protection de l'autonomie locale subsistant au sein des États (surtout, paradoxalement, parmi les plus anciennement démocratisés). Elle pourrait contribuer à une construction européenne plus respectueuse des particularités, en accordant son rythme à celui qui est réellement souhaité par les citoyens de l'Europe.

R É S U M É

Les communes ont été l'un des moteurs du mouvement européen. Par les échanges plus étroits qu'elle a permis, la construction européenne a contribué à renforcer des traditions d'autonomie largement partagées. L'Europe des pouvoirs locaux, moins encore que l'Europe des régions, n'a cependant pas encore fait l'objet d'une véritable reconnaissance au niveau supranational même si existent à cet égard des nuances très importantes entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Loin d'être dépassée, la notion d'autonomie locale apparaît pourtant comme l'une des valeurs fortes d'une Europe démocratique et soucieuse de respecter la diversité de ses composantes.