

L'AUTONOMIE COMMUNALE : ÉTUDE COMPARATIVE

PEU DE PRINCIPES POLITIQUES OU JURIDIQUES font aujourd'hui autant l'unanimité que celui de l'autonomie communale. Il est reconnu par presque toutes les Constitutions européennes et garanti par une convention internationale, la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

69

Cependant, l'autonomie est une notion relative ; elle ne se conçoit que dans un ordre juridique supérieur, celui de l'État, et par rapport à des pouvoirs supérieurs dont la compétence englobe le territoire communal, qu'il s'agisse d'autres collectivités territoriales, de pouvoirs étatiques ou régionaux ou même de la Communauté européenne. De plus, le développement urbain ignore les limites communales, fussent-elles issues d'un regroupement, et rend nécessaires de multiples coopérations.

Ramenée à l'essentiel, l'autonomie communale peut être définie comme une liberté reconnue à une collectivité instituée, ayant pour objet la satisfaction de besoins collectifs et qui s'exerce dans le cadre d'un système d'action public. En termes juridiques, cela se traduit par un droit de libre administration, des institutions démocratiques et des compétences effectives au sein de l'État. Cette définition pourrait s'appliquer à toutes les collectivités locales. Mais, dans tous les pays européens, le contexte économique, démographique, historique et institutionnel conditionne la façon dont l'autonomie communale a été comprise.

UNE LIBERTÉ : LE DROIT DE LIBRE ADMINISTRATION

Cette liberté peut être définie par le sujet qui l'exerce, les moyens dont celui-ci dispose, les garanties et les contrôles qui en font respecter les limites. Mais, sur ces trois points, les États se séparent sur la notion même de commune, sur la portée de l'autonomie financière et sur la conception des garanties et des contrôles.

Quelle commune ?

C'est le plus souvent sous forme du principe de libre administration que l'autonomie communale trouve sa garantie constitutionnelle. Seules les constitutions d'Italie (art. 5), d'Espagne (art. 140) et du Portugal (art. 6) se réfèrent à l'« autonomie » des collectivités locales ; la constitution grecque parle seulement d'« autonomie administrative » (art. 102.2). Dans tous les autres cas, y compris en Europe de l'est (sauf la Roumanie), l'expression employée correspond littéralement à l'expression allemande *Selbstverwaltung*, laquelle est définie à l'article 28.2 de la loi fondamentale comme « le droit de régler, sous sa propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale », ce qui correspond bien à la notion de « libre administration » de la constitution française, comme à la notion anglaise de *self-government*¹. Or, la référence à l'autonomie ne s'accompagne pas d'un autre contenu. C'est donc bien l'administration qui forme le contenu de l'autonomie et non l'exercice d'une parcelle de la souveraineté. La constitution de la Suède fait exception ; elle est la seule selon laquelle la « gestion autonome des collectivités territoriales » concourt à la réalisation de la « souveraineté nationale » (1, 1).

Précisons cependant que l'étendue réelle de la décentralisation communale dépend peu de la richesse des dispositions constitutionnelles.

Dans la plupart des cas, les énoncés visent l'ensemble des collectivités territoriales, et ne distinguent pas les communes ; quelques pays font exception (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Grèce), mais sans en tirer de conséquences. La constitution polonaise du 2 mai 1997, toutefois, fait de la commune l'« unité » de base de la « libre administration territoriale »², chargée des compétences qui en relèvent, à moins qu'elles ne soient attribuées à une autre « unité » (art. 164). Cela ne doit pas faire oublier que c'est d'abord aux communes et aux villes qu'a été reconnu le droit de s'administrer elles-mêmes ; ce n'est que plus tard que des droits semblables ont été donnés à des collectivités locales instituées aux niveaux intermédiaires.

Or, de cette origine, dérivent des différences toujours essentielles du régime des communes dans les différents pays européens, ainsi que la très grande inégalité de la taille des communes³.

1. En ce sens, Michèle Breuillard, *L'Administration locale en Grande-Bretagne, entre centralisation et régionalisation*, Paris, L'Harmattan, 2000.

2. Selon le texte polonais : *samorząd terytorialny*.

3. On ne reviendra pas sur cet aspect bien connu de la diversité des communes en Europe. Voir un tableau à jour sur 25 États, dans Gérard Marcou, *La Régionalisation en Europe*, Luxembourg, Parlement européen, REGI 108 rév., 2000.

Il a toujours existé dans l'Empire des villes dotées des attributs de la souveraineté. Ce régime se perpétue en Allemagne et en Autriche dans les cités-États, c'est-à-dire les villes qui sont en même temps des États fédérés, dont elles ont les compétences et l'autonomie (Berlin, Hambourg, Brême et Vienne).

Les États européens se distinguent également selon qu'ils se caractérisent par l'uniformité ou la dualité du statut communal. On rapporte à juste titre la première à la Révolution française, mais il faut souligner que la dualité de statut, entre la ville et la campagne, ne s'est perpétuée qu'en Europe centrale, à partir du Rhin. C'est qu'en effet, au XIX^e siècle, l'autonomie n'a d'abord été reconnue qu'aux villes tandis que jusqu'au dernier tiers du siècle l'administration des campagnes est souvent restée liée à la grande propriété foncière. Alors que le statut des villes de Prusse de 1808 accordait à celles-ci la liberté de gérer les affaires locales, celle-ci ne fut introduite dans les campagnes qu'en 1891, et il en alla de même dans l'empire des Habsbourg. C'est l'origine du régime qui, en Allemagne, soustrait toutes les villes d'une certaine importance à la circonscription et à l'autorité de l'arrondissement, et en Autriche du régime des « villes à statut », qui bénéficient d'un régime élargi de compétences déléguées par l'État ; on retrouve l'un ou l'autre de ces régimes dans les pays de l'ancien bloc de l'est qui avaient appartenu à l'un ou l'autre de ces empires. En Suède et au Danemark, la dualité de statut, qui avait une histoire différente, a été abandonnée au profit d'un régime communal uniforme⁴, à l'occasion des réformes territoriales des années soixante-dix. Il n'y a qu'en Angleterre que la dualité de statut entre la ville et la campagne répond à une problématique « moderne » : la révolution industrielle y a posé plus tôt qu'ailleurs la question de l'adaptation aux concentrations urbaines des structures territoriales héritées du Moyen Âge. Le *Municipal Corporation Act* de 1835 jetait les bases d'une administration urbaine, et les réformes des années 1887-1899 ont établi la structure tripartite (comté, bourg-comté et Londres) qui a été maintenue, avec des modifications importantes, lors des réformes territoriales de 1972 et de 1996.

On pourrait également montrer que, dans les pays nordiques, une paysannerie libre et une Église non centralisée ont favorisé l'établisse-

4. Cependant, dans les quatre plus grandes villes du Danemark, l'exécutif a une organisation particulière : il est concentré au sein du « magistrat », qui est un organe collégial présidé par le maire. Copenhague et Frederiksberg sont à la fois communes et comtés (« communes provinciales : *amtskommuner* »).

ment, à partir des paroisses, de communes dotées de vastes compétences administratives et d'une autonomie plus large⁵.

Le développement urbain pose aujourd'hui dans tous les pays la question du niveau d'exercice des compétences communales⁶. On a cherché à y répondre par l'élargissement de la commune aux dimensions de l'agglomération (Allemagne, Belgique, Danemark, et, depuis 1998, la Grèce, par exemple) ou par l'établissement d'un deuxième niveau d'administration communale (France, Italie, Espagne, mais aussi Allemagne), bien que ces réformes n'aient pas visé seulement les zones urbaines, où elles sont d'ailleurs souvent tenues en échec (Espagne, Italie, Pays-Bas). On constate cependant que la première solution ne dispense pas de recourir à la seconde, en raison de la croissance des agglomérations (cas de Francfort et de Stuttgart)⁷.

72 Si la structure de l'État ne paraît pas avoir d'incidence sur la conception de la commune et de ses fonctions, elle peut en avoir, en revanche, sur son degré d'autonomie. Contrairement à ce que l'on croit souvent, l'État fédéral ou les autonomies régionales ne sont pas plus favorables que l'État unitaire aux libertés communales. Ils peuvent, certes, favoriser une certaine diversité institutionnelle, en fonction des compétences attribuées aux législateurs régionaux, mais ces compétences conduisent souvent à une législation détaillée qui affecte les compétences communales et à une tutelle rapprochée⁸. En Allemagne, les communes ont contesté la prétention des *Länder* à représenter les intérêts régionaux et elles ont obtenu une satisfaction lors de la réforme du Code de l'urbanisme en 1997, qui a permis, sous certaines conditions, au plan d'affectation des sols (*Flächennutzungsplan*) de tenir lieu également de plan régional (lequel est normalement de la compétence

5. Pour plus de détails, voir Gérard Marcou, « L'autonomie des collectivités locales en Europe : ses fondements, ses formes et ses limites », dans Caisse des Dépôts et Consignations/GRALE, *Quel Avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris/La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1999, et les sources citées.

6. Voir O. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 1999.

7. Gérard Marcou, « L'organisation des agglomérations en Allemagne », dans Bernard Luisin (dir.), *L'Expérience française des communautés urbaines*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1999, p. 91-113.

8. Marc Nihoul, « La commune dans l'État fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq États fédéraux », *Mouvement communal*, 1993, p. 8-21 ; Philippe De Bruycker et Marc Nihoul, « L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale », *Annuaire des Collectivités locales 1996*, Litec, 1996, p. 37-60 ; Marc Nihoul, « L'influence de la mutation fédérale d'un État sur le statut des collectivités locales : l'exemple de la Belgique », *Annuaire des Collectivités locales 1997*, Litec, 1997, p. 135-153.

du *Land*). En Espagne, les communes ont obtenu du gouvernement central et des partis politiques la signature d'un « pacte local » tendant à renforcer la décentralisation communale (21 mai 1996), qui a conduit à la révision en ce sens, en 1999, de la loi de 1985 sur les bases du régime local, et qui, surtout, devrait être suivi de « pactes locaux » au niveau des communautés autonomes⁹. En Italie, il a fallu attendre la loi Bassinini (15 mars 1997) pour que soit entreprise l'application du principe, inscrit dans la constitution (art. 118), selon lequel la région exerce normalement ses compétences administratives en les déléguant aux provinces et aux communes¹⁰.

Quels moyens ?

Le droit de libre administration suppose que la collectivité territoriale ait les moyens de l'exercer, et il implique donc l'autonomie financière. Le principe de celle-ci et ses modalités n'apparaissent pas toujours de manière explicite dans les constitutions les plus anciennes, mais la jurisprudence a toujours interprété en ce sens les dispositions constitutionnelles. C'est ainsi qu'en Allemagne « les bases de l'autonomie financière » n'ont été incluses dans la garantie de libre administration que par la révision de 1994 de la loi fondamentale, mais l'article 106 (5 à 7) attribuait aux communes certaines ressources fiscales, et la Cour constitutionnelle fédérale ainsi que les constitutions des *Länder* reconnaissaient que certaines ressources devaient leur être garanties. De même en France, le Conseil constitutionnel juge que les règles posées par la loi ne peuvent avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point d'entraver leur libre administration, et apprécie la compensation apportée à la suppression d'une ressource fiscale¹¹. D'autres constitutions sont plus précises : celle de la Suède indique que les collectivités locales « pourront prélever des impôts pour l'exercice de leurs attributions » (1, 7). Mais si le principe de l'autonomie financière est généralement admis, tous les pays ne l'associent pas à l'exercice d'un pouvoir fiscal local significatif, et l'existence de celui-ci n'est pas toujours liée à une prescription constitutionnelle (noter le silence de la constitution du

9. José Manuel Rodríguez Álvarez, *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Barcelone, Bayer Hnos SA, 1999, notamment p. 58-77.

10. Carlo Musillo, « *Italian Administrative Reform : its Completion and Implementation* », *European Public Law*, vol. 5, n° 3, 1999, p. 363.

11. N° 98-405 DC, 29 décembre 1998 (taxe professionnelle), *JO*, 31 décembre, notamment p. 20141-20142.

Danemark sur ce point, alors qu'il s'agit du pays où le pouvoir fiscal local est le plus large). C'est à l'égard du pouvoir fiscal que les conceptions de l'autonomie locale divergent le plus, entre, par exemple, le Danemark, dont les communes assurent 42 % des dépenses publiques, et tirent 45 % de leurs ressources de l'impôt communal sur le revenu, et la Grèce, dont moins de 6 % des dépenses publiques proviennent des collectivités locales, dont la fiscalité propre est insignifiante¹².

Si l'on compare la structure des ressources des budgets communaux en Europe, on peut distinguer deux types de situations : celles dans lesquelles les ressources sont dominées par les recettes fiscales propres (au moins 30 % du total, et plus que les transferts)¹³, et celles dans lesquelles elles sont dominées par les transferts (plus de 30 % du total, et plus que les recettes fiscales propres)¹⁴. Certaines évolutions sont notables : l'amputation de la fiscalité propre au Royaume-Uni depuis le début des années quatre-vingt, sa réduction en France amorcée avec la réforme de la taxe professionnelle, et la perspective de la suppression de la taxe d'habitation, mais, à l'inverse, la restauration d'une fiscalité communale en Italie depuis le début des années quatre-vingt-dix, alors que les finances locales avaient été centralisées en 1971 dans un but d'équité, et la progression de la fiscalité locale dans les ressources communales en Suède (plus des deux tiers en 2000)¹⁵.

Pour approximatif qu'il soit, le seuil des 30 % correspond à un seuil d'autonomie. Si la part des recettes fiscales propres est trop faible, toute action sur la fiscalité pour augmenter les ressources appelle une augmentation proportionnellement élevée, donc politiquement difficile. En outre, cela signifie que les élus locaux ne sont pas responsables du financement des services qu'ils gèrent, et une telle situation n'incite pas à une gestion rigoureuse, puisque le citoyen sera plus attentif au niveau des services qu'au niveau des impôts¹⁶. Une fiscalité locale significative

12. Précisons que ne constituent des recettes fiscales propres que celles qui sont associées à l'exercice d'un pouvoir fiscal ; ainsi, la participation au produit d'un impôt national (comme c'est le cas du *Business Rate* au Royaume-Uni, ou des recettes fiscales communales dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale) ne constitue pas une recette fiscale propre, et est assimilable à un transfert, en dépit de son origine fiscale.

13. Danemark, France, Finlande, Suède, Espagne, Belgique.

14. Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande, Italie, Portugal.

15. Cette analyse est développée dans Gérard Marcou, *Financing Municipal Investments*, Washington/Varsovie, Banque mondiale/Agencja Rozwoju Komunalnego, 1998, notamment p. 11-17.

16. Il faut évidemment tenir compte aussi des tarifs publics, qui sont aussi un facteur d'autonomie financière, mais la comparaison en est difficile en raison, d'une part, d'incertitudes de

est donc indispensable à l'autonomie communale, comme le prévoit l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Contrôles et garanties

Le contrôle est indissociable de l'autonomie. La nature du contrôle varie en fonction de la nature et des objectifs de l'autonomie reconnue aux collectivités locales, mais l'étendue de l'autonomie dépend de son intensité.

Pour s'en tenir tout d'abord aux techniques de contrôle, on peut relever deux tendances.

La première tend à réduire le contrôle administratif exercé par l'État à un contrôle de légalité ; toutefois le contrôle *a priori* reste la formule la plus fréquente. En Allemagne, le contrôle est exercé par l'autorité administrative du *Land*, son opposition suspend l'acte en cause et le juge intervient éventuellement sur recours de la collectivité locale. En Belgique, les actes des autorités communales sont soumis à la tutelle générale d'annulation du gouvernement régional ou du gouverneur de province (selon l'importance de la commune). Aux Pays-Bas, l'autorité de tutelle peut annuler un acte non seulement pour violation du droit, mais aussi s'il est jugé contraire à l'intérêt général. La Pologne a également opté pour un contrôle de légalité *a priori* exercé par le voïvode (préfet). En Italie (Constitution, art. 130 ; L. 8 juin 1990), le contrôle des délibérations est confié à un comité de contrôle de la région, avec la participation d'un représentant de l'État¹⁷ ; il s'agit d'un contrôle de légalité mais exercé *a priori*, et souvent sous la forme d'une approbation sous réserve ; le contrôle des actes de l'exécutif doit être déclenché par les membres du conseil¹⁸. En Espagne, en revanche, le législateur s'est inspiré du système français, et prévoit que l'autorité administrative de l'État ou de la communauté autonome peut déférer au juge administratif tout acte qu'il estime illégal. Au Royaume-Uni, où n'existe aucune procédure générale de contrôle de la légalité, le contrôle juridictionnel peut être déclenché par le gouvernement, et surtout certains actes importants (en matière d'urbanisme notamment) sont soumis à l'autorisation ou à l'approbation du ministre. En outre, dans tous les pays, l'exercice des compétences

75

classification (taxe ou redevance), et, d'autre part, de l'impact des modes de gestion en l'absence de consolidation des comptes services publics locaux.

17. Au Danemark, le contrôle est organisé dans des conditions voisines au niveau de la province.

18. Luciano Vandelli et Franco Mastragostino, *I comuni e le province*, Bologne, Il Mulino, 1996, p. 133-141.

déléguées par l'État donne lieu à un contrôle étendu à l'opportunité. Dans certains pays, ces compétences sont relativement nombreuses ; en Allemagne, l'autorité administrative du *Land* peut adresser des instructions à l'autorité communale, et, en Italie, le préfet conserve un pouvoir de substitution à l'égard des actes faits au nom de l'État. En Suède, les compétences obligatoires donnent lieu à un contrôle exercé par les agences nationales et par l'office du gouverneur du comté¹⁹. On voit que par comparaison le système français est extrêmement libéral.

La seconde tendance concerne les contrôles financiers. Dans beaucoup de pays, ces contrôles se sont renforcés en changeant de nature. L'audit s'ajoute au contrôle de la régularité de la gestion et il tend à le supplanter ; il se nourrit de la comparaison des performances sur la base d'indicateurs. Ce mouvement est inégalement développé ; les contrôles exercés par l'Audit Commission au Royaume-Uni en sont une illustration frappante, mais la recherche de l'efficacité s'impose comme la norme de référence dans les contrôles financiers. En Italie également, l'objectif de l'amélioration de la gestion a conduit à l'apparition de nouvelles formes de contrôle.

Il est remarquable que la Charte de l'autonomie locale, qui énonce les principes d'un contrôle administratif modéré, proportionné et réduit à la légalité, sous réserve des fonctions déléguées par l'État (art. 8), fasse silence sur les contrôles financiers.

Inversement, les communes trouvent dans le recours au juge administratif, le plus souvent, et parfois au juge constitutionnel, la garantie de leur autonomie. En Allemagne, les communes peuvent contester devant le tribunal constitutionnel du *Land* les actes normatifs du *Land* portant atteinte au droit de libre administration, ou devant la Cour constitutionnelle fédérale (loi fondamentale art. 93.4b) une loi fédérale²⁰. En Espagne, l'une des revendications des communes, satisfaites par la loi de 1999, était également d'avoir un recours devant le tribunal constitutionnel contre une loi de l'État ou une loi de la communauté autonome : mais le recours doit être introduit par un septième des communes regroupant un sixième de la population, de l'État ou de la communauté autonome²¹.

19. On ne peut évoquer ici le contrôle exercé par l'ombudsman et par ses équivalents dans d'autres pays, comme le commissaire aux plaintes contre les autorités locales en Grande-Bretagne.

20. Alfons Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2^e éd., n° 828s, 1996.

21. Loi organique ; voir José Manuel Rodríguez Álvarez, *op. cit.*, 7/1999, p. 187 sq.

DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Le droit de libre administration des communes s'exerce par des organes élus. Les institutions communales sont établies par la loi, mais il arrive que la loi donne aux communes elles-mêmes un pouvoir statutaire limité. Les institutions communales sont très diverses, mais on peut les ramener à quelques modèles essentiels qui se caractérisent par la définition de l'exécutif. A l'échelle européenne, on peut noter deux tendances générales : le renforcement de l'exécutif et le développement des modes de participation ou de contrôle directs des citoyens.

L'émergence d'un pouvoir statutaire limité

Les institutions communales sont définies par la loi, et de manière uniforme, sous réserve des situations particulières réglées par la loi elle-même. Ce schéma n'est pas infirmé par le partage de cette compétence législative avec un législateur régional (communautés autonomes espagnoles, *Länder* d'Allemagne ou d'Autriche).

77

Dans certains pays, cependant, le législateur laisse aux communes elles-mêmes le choix entre plusieurs options. C'est en Italie l'une des innovations de la loi 142/1990 : chaque conseil doit adopter le statut de la commune, qui, dans le cadre tracé par la loi, fixe les attributions des différents organes, les formes de coopération avec les autres communes et la province, l'organisation des services, les circonscriptions infra-communales et leur conseil, et les modalités d'information et de participation des citoyens. La pratique fait apparaître que cette liberté a été assez largement utilisée, notamment en ce qui concerne les modalités de participation des citoyens²².

Dans les pays nordiques, cette ouverture statutaire s'est opérée par ce que l'on a appelé l'expérience des « communes libres », au cours des années quatre-vingt. Alors que traditionnellement les fonctions exécutives étaient assurées par des comités élus, dont les plus importants étaient imposés par des lois sectorielles, la liberté a été donnée par la loi aux communes de réorganiser les fonctions exécutives librement. Ainsi, la loi suédoise sur l'administration locale de 1991, qui généralise les solutions expérimentées, prévoit-elle un comité exécutif général et laisse-t-elle au conseil municipal la liberté

22. Luciano Vandelli et Franco Mastragostino, *op. cit.*, p. 44.

d'organiser les autres comités nécessaires à l'exécution des compétences communales²³.

Au Royaume-Uni, le projet de loi en discussion au Parlement prévoit d'offrir le choix aux autorités locales entre plusieurs types d'exécutif. En Allemagne, en revanche, une liberté statutaire n'existe que pour les cités-États, qui adoptent leur propre Constitution.

Enfin, on ne doit pas l'oublier, en France, le régime de la coopération intercommunale, qui repose toujours sur une base volontaire et comporte de multiples options, donne également aux communes une liberté statutaire importante.

Mais, dans tous les pays, cette liberté statutaire ne porte que sur les institutions de la commune, elle ne peut avoir de conséquences sur les droits des tiers.

78

Le renforcement de l'exécutif

De manière générale, on peut dire qu'en Europe du Sud domine traditionnellement un système à exécutif fort de type mayoral²⁴, tandis que dans l'Europe du Nord domine un système à exécutif collégial²⁵. Dans ces pays, le maintien d'un maire nommé (Belgique, Luxembourg, Pays-bas), ou la tradition d'une sectorisation de l'exécutif en fonction des compétences (pays nordiques, Royaume-Uni) favorise la collégialité, mais aussi une certaine dilution des responsabilités et un manque de visibilité du pouvoir local. Au cours des dernières années, de nombreuses réformes ont eu pour objet de renforcer l'exécutif, sa légitimité, et parfois aussi sa responsabilité. C'est l'Allemagne qui a connu en ce domaine l'évolution la plus notable. Alors qu'on pouvait naguère distinguer en Allemagne quatre modèles différents d'organisation communale, en fonction de la nature de l'exécutif et de ses relations avec le conseil, c'est le modèle dit d'Allemagne du Sud qui s'est finalement imposé, avec l'élection du maire au suffrage direct, séparément du conseil. Les *Länder* se distinguent encore selon que le maire préside aussi le conseil ou que le conseil élit son propre président, dont la position est cependant toujours faible²⁶.

23. Sören Häggroth (dir.), *Swedish Local Government. Traditions and Reforms*, Stockholm, Institut suédois, 1999.

24. Mais en Italie la *giunta* assure une réelle collégialité.

25. Mais au Danemark le maire est une institution plus forte.

26. Franz-Ludwig Knemeyer, « Gemeindefassungen », dans Helmut Wollmann et Roland Roth (dir.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1998, p. 104-122.

Font exception les trois cités-États, qui sont régies par une constitution parlementaire.

En Italie, la loi du 25 mars 1993 a introduit l'élection du maire (ainsi que d'ailleurs du président de la province) au suffrage direct ; elle l'associe à l'élection du conseil selon des modalités complexes qui donnent une prime aux listes apparentées au maire élu. Au Royaume-Uni, la loi a introduit l'élection au suffrage direct du maire de Londres et le projet actuellement soumis au Parlement prévoit que les autorités locales pourraient choisir entre un maire élu au suffrage direct qui nommerait ses adjoints dans le conseil, ou, seconde option, dont les adjoints seraient élus par le conseil, ou encore, un « leader » élu par le conseil, avec des adjoints élus par le conseil, ou, seconde option, nommés par le « leader ».

Les pays d'Europe de l'est se partagent entre l'élection du maire au suffrage direct (Roumanie, Slovaquie, Hongrie) et un exécutif élu par le conseil, et plutôt collégial (Pologne, République tchèque, Hongrie dans les communes de plus de 10 000 habitants)²⁷.

Dans d'autres pays, le renforcement de l'exécutif porte soit sur les pouvoirs propres du maire (Espagne : réforme de 1999), soit sur la recherche d'une plus grande concentration des fonctions exécutives, par la réduction du nombre des comités, afin d'assurer une meilleure intégration de la gestion communale (Danemark)²⁸.

Le renforcement de l'exécutif peut s'accompagner, assez logiquement, de mesures tendant à le rendre plus responsable. En Allemagne, on a introduit avec l'élection du maire au suffrage direct la possibilité de le révoquer (sauf en Bavière et en Bade-Wurtemberg, les deux *Länder* qui ont pourtant servi de modèle). En Italie, le vote d'une motion de censure par le conseil entraîne la démission du maire et de la junte (loi 142/1990 mod. art. 37). La loi espagnole de 1985 prévoyait la possibilité d'une motion de censure du conseil contre le maire ; la loi de 1999 y ajoute la possibilité pour le maire de poser la question de confiance, éventuellement sur le budget qui dans ce cas pourra être adopté sans vote si la censure n'est pas votée. C'est là un cas unique et extrême de parlementarisation des institutions communales qui demande à être évalué.

27. Gérard Marcou, « L'administration locale et orientale en Europe centrale et orientale », dans *L'Europe centrale et orientale 1996*, La Documentation française, 1996, p. 39 sq.

28. Peter Bogason, « En desaggregeret offentlig sektor ? », *Politica*, vol. 7, n° 1, 1995, p. 7-11 notamment.

La participation des citoyens

Les institutions communales sont fondées, dans tous les pays européens, sur le principe représentatif. Cependant, la diversité et la complexité des services publics, l'affaiblissement des liens entre les élus locaux et les citoyens avec l'urbanisation, ont conduit à rechercher de nouveaux moyens d'assurer la participation de ceux-ci et leur contrôle sur la gestion des affaires locales. Cela a conduit en France, par exemple, à l'introduction du référendum consultatif et de l'initiative populaire en matière d'aménagement, et d'obligations d'information très précises à la charge des collectivités locales envers les citoyens. Cependant les voies par lesquelles ce problème est abordé sont très diverses. On peut les regrouper en trois catégories : les procédés de démocratie directe, les techniques de participation et d'information des usagers, la décentralisation interne.

Les premiers sont les plus connus, et l'on assiste à une diffusion de ces institutions dans la législation bien que la pratique reste plutôt marginale. En Allemagne, alors que l'assemblée d'habitants, pourtant prévue par la loi fondamentale (art. 28.1 *in fine*) ne subsiste que dans quelques petites communes, le référendum et l'initiative populaire se sont répandus dans les lois communales des *Länder* à partir du début des années quatre-vingt-dix, parallèlement à l'élection directe du maire ; on a en effet presque toujours prévu en même temps la possibilité de révoquer le maire par référendum. En outre, le référendum et l'initiative populaire sont possibles sur des affaires communales importantes, et le nombre des exemples augmente. Dans le Brandebourg, 10 maires ont été destitués par référendum en trois ans (1994-1996)²⁹. En Italie, en revanche, le référendum local ne peut être, comme en France, que consultatif ; les statuts communaux vont quelquefois au-delà de la loi (par exemple pour abroger un acte : Pise) ; la véritable innovation est l'initiative populaire, parfois seule prévue par les statuts ; mais la pratique est peu nombreuse³⁰. En dehors de ces exemples, ces institutions ne rencontrent pas une grande faveur dans les États membres de l'Union européenne³¹ ; en Europe de l'est, en

29. Hellmut Wollmann, « Le système local en Allemagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? », dans CRAPS/CURAPP, *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, notamment p. 109-114.

30. Paolo Sabbioni, « La démocratie locale en Italie », dans CRAPS/CURAPP, *op. cit.*, p. 130 *sq.*

31. En Espagne, c'est aux lois des communautés autonomes d'organiser la participation des citoyens : la loi catalane n° 8 du 15 avril 1987 prévoit que le référendum communal, décidé

revanche, toutes les lois sur l'organisation communale prévoient le référendum local et l'initiative populaire, selon des conditions variables, mais la pratique n'en est significative qu'en Pologne³².

Dans d'autres pays, on cherche plutôt à développer la participation par service et par les associations. Cette orientation est typique des pays nordiques, où, dans des communes de grande taille qui gèrent les principaux services publics, on a institué des conseils d'usagers (ou de consommateurs) auprès des établissements, dont l'autonomie de gestion a été accrue. Cette orientation donne lieu cependant à des évaluations mitigées : elle favorise une meilleure identification des usagers à l'établissement, mais elle ne favorise pas le dialogue avec les élus et la participation est placée dans la dépendance des appareils administratifs et professionnels, ce qui est un facteur de fragmentation du secteur public communal et de corporatisme³³. Toutefois, l'introduction de nouvelles méthodes de gestion d'inspiration néolibérale (le *new public management*) conduit à redéfinir la participation des usagers comme clients sur un quasi-marché ; un exemple en est le *Local Government Act 1999*, selon lequel la meilleure combinaison en termes d'économie, d'efficacité et d'efficience doit être déterminée après consultation de contribuables de l'autorité locale, de personnes ayant des intérêts dans son territoire et d'usagers du service (section 3). Reste à vérifier que le changement n'est pas seulement rhétorique.

81

Enfin, la participation des citoyens peut être recherchée au niveau du quartier ou du voisinage. Cette voie a été suivie dans les pays où l'on a constitué de grandes communes, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, afin de rétablir un lien de proximité (Suède, Royaume-Uni, notamment ; au Danemark on a préféré développer la participation par service, comme on l'a vu). Mais d'autres pays ont valorisé également cette forme de développement de la participation. La législation espagnole (étatique – loi 785/1985, art.18 – et régionale) accorde une place particulière aux associations de voisinage, qui se constituent avec une junte élue (*junta vecinale*). La loi italienne de 1990 prévoit la création de conseils élus de quartier dans les villes de plus de 100 000 habitants

par le conseil éventuellement sur initiative populaire, est convoqué par le gouvernement de la communauté autonome après avoir été autorisé par le gouvernement de l'État (art. 144). On n'en connaît pas d'exemple d'application.

32. La loi du 11 octobre 1991 permet aussi un référendum d'initiative populaire sur la révocation du bureau, qui est l'exécutif collégial de la commune.

33. Eva Srensen, « Brugerinflydelse og demokrati : Brugerinflydelsens rolle i udvikling af det danske demokrati », *Politica*, vol. 7, n° 1, 1995, p. 28 sq. et 32 sq. notamment.

et facultativement dans les villes de plus de 30 000 habitants, dotés de fonctions consultatives et de gestion. Le Portugal comporte une organisation originale : les paroisses (*freguesias*) subsistent comme personnes de droit public au sein des communes, et leurs présidents font partie du conseil communal à côté de conseillers élus au suffrage direct (Constitution art. 249). Enfin, on relèvera qu'en Europe de l'est les seuls pays où les regroupements autoritaires de communes des années soixante-dix ont résisté à la démocratisation sont ceux où des institutions de proximité ont été maintenues dans les grandes communes (Pologne, Bulgarie).

82 Toutefois, la condition de l'initiative des citoyens est la qualité de l'information à laquelle ils ont accès et qui leur permet de juger. Sur ce point, les obligations qui pèsent sur les communes sont presque partout insuffisantes, sauf, semble-t-il, en Espagne et en France.

DES COMPÉTENCES EFFECTIVES

Tous les États européens admettent aujourd'hui, par leur constitution ou par leur législation, la vocation générale de la compétence des communes. Le Royaume-Uni fait encore exception ; les autorités locales n'y exercent que les compétences qui leur sont attribuées par la loi. Mais cette exception prendra fin avec l'adoption du *Local Government Bill* 2000, encore en discussion au Parlement, mais qui reconnaîtra aux autorités locales un pouvoir général pour développer le bien-être économique, social et environnemental de leur territoire³⁴. La vocation générale de la compétence des communes ne s'oppose pas à l'attribution aux communes par la loi de compétences matérielles déterminées. Quelle que soit la formulation qu'elle prenne, celle-ci est toujours indéterminée car c'est une clause de liberté. Elle autorise la commune à intervenir en toute matière sous réserve qu'elle réponde à un intérêt local, qu'elle agisse dans le respect des lois et qu'elle n'empiète pas sur les compétences d'une autre collectivité territoriale ou de l'État. Elle est presque toujours de valeur constitutionnelle. Les compétences propres des communes sont celles auxquelles s'applique le droit de libre administration ; dans tous les pays, elles comprennent à la fois des compétences matérielles attribuées par la loi et ce que l'on appelle encore les affaires locales, qui font l'objet des initiatives de la commune au titre de sa vocation générale.

34. Section 2, bien que le projet de loi prévoit aussi que le ministre pourrait édicter, le cas échéant, des prohibitions (section 3).

On distingue souvent entre les compétences propres, et celles qui sont exercées par délégation de l'État et en son nom. Les secondes se caractérisent généralement par un contrôle plus étroit et l'attribution par l'État de subventions affectées pour leur financement. Mais la portée réelle de cette distinction varie beaucoup d'un pays à l'autre en fonction du volume des compétences de l'État qui sont en fait déléguées sans être réellement transférées. Ces compétences sont ainsi beaucoup plus importantes en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Autriche qu'en France, par exemple. Parfois des compétences propres sont obligatoires et sont alors soumises à un régime qui ne laisse guère de liberté à l'autorité locale (c'est en général le cas pour la gestion de l'enseignement). Jusqu'à maintenant, la distinction n'a toutefois pas de sens au Royaume-Uni puisque, en toute hypothèse, les autorités locales n'exercent aucune compétence qu'elles ne tiennent du Parlement.

83

Le régime des compétences est très révélateur de la place des communes dans l'État. Dans tous les pays, les fonctions de l'État sont exercées soit par des administrations propres à l'État et soumises à l'autorité du gouvernement, soit par des organismes placés sous son contrôle, soit par l'intermédiaire des collectivités locales et en premier lieu des communes. La façon dont s'opère ce partage est l'un des éléments essentiels par lesquels se différencient les systèmes administratifs. Les principaux facteurs de variation portent sur les compétences en matière d'enseignement, de santé et de protection ou d'aide sociale. Schématiquement, ces compétences sont largement prises en charge par les collectivités locales, dans les pays nordiques, sur la base d'une législation nationale (au Danemark, les provinces gèrent l'ensemble du système de soins et l'assurance-maladie ; en Suède, la gestion de celle-ci est assurée sur le plan national, les comtés assurent en revanche la gestion des hôpitaux et du système de soins) ; en Allemagne, en France, en Italie ou en Espagne, les collectivités locales n'exercent en ces domaines que des compétences partielles ou marginales.

Dans les pays nordiques, l'essentiel du secteur public relève ainsi des collectivités locales ; par exemple, en Suède, en 1998, les communes représentaient 21 % de l'emploi salarié, les conseils de comté 6 % et l'État 5 %³⁵. Au Royaume-Uni également, bien que les autorités locales aient moins de compétences, l'État central ne gère lui-même que peu des fonctions qu'il assure, et certaines des plus importantes sont attribuées

35. *Swedish Local Government, op. cit.*

84 par la loi aux autorités locales. Les collectivités locales ont alors un poids considérable, et politiquement on sait bien que contrôler les ressources nécessaires à la mise en œuvre permet d'exercer une influence sur le contenu des politiques. Pour les mêmes raisons, l'État a toujours réglementé et contrôlé les fonctions essentielles confiées aux communes, et l'adaptation de l'organisation territoriale aux besoins de l'État est vitale. En Suède, par exemple, la réforme territoriale de 1974 était liée à la réforme de l'enseignement qui conduisait à regrouper les compétences en matière d'enseignement au niveau local. Les comités spécialisés ont été en général imposés aux autorités locales par la loi qui organisait le service public. Ce système porte en lui une logique centralisatrice qui a fini par produire sa remise en cause³⁶. Dans les pays nordiques, le sens de la politique dite des « communes libres » était de faire l'expérience d'un allègement de la réglementation sectorielle en même temps qu'on leur rendait une liberté d'organisation³⁷. Au Royaume-Uni c'est ce qui a permis aux conservateurs et à M^{me} Thatcher, dans les années quatre-vingt, de présenter le recours au secteur privé et au marché comme une forme de décentralisation et une alternative aux « bureaucraties » locales. A l'autre extrémité de l'échelle, les communes de Grèce et du Portugal ont relativement peu de compétences propres et la plupart des services publics sont gérés par l'État. Les autres pays européens se situent entre ces deux extrêmes.

Ce que nous indiquent ces exemples, c'est que le niveau de décentralisation, ou d'autonomie, ne peut pas se mesurer seulement par le volume des compétences exercées (dépenses publiques ou effectifs employés). Le droit de libre administration n'implique pas par lui-même un volume déterminé de compétences, même s'il existe un seuil, lui-même indéterminé, au-dessous duquel ce droit perdrait toute substance. Selon les jurisprudences concordantes de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et du Conseil constitutionnel français, la liberté de s'administrer suppose le respect d'un noyau de compétences propres en deçà duquel cette liberté serait vidée de son contenu³⁸,

36. Pour une analyse plus détaillée, Gérard Marcou et Imre Verebelyi, « *Size, Levels and Functions of Local Government* », dans Gérard Marcou et Imre Verebelyi (dir.), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Bruxelles, Institut international des sciences administratives (diff. Bruylant), 1993, p. 33-100.

37. Peter Bogason note ainsi qu'en 1980 les ministères avaient adressé aux communes et aux provinces 792 règlements et instructions, dont les trois quarts étaient obligatoires (*op. cit.*, p. 10).

38. BVerfGE 79, 127, 146 (28-11-1988) ; CC 90-274 DC, 29-5-1990 (droit au logement).

mais cela n'implique pas nécessairement un domaine de compétence très vaste.

En réalité, tout dépend des conditions dans lesquelles les compétences sont exercées et financées. Lorsque les communes gèrent les services publics dans un cadre qui fait d'elles des agents de l'État, la situation réelle peut ne pas être très éloignée de celle de la déconcentration. Beaucoup plus importante que le volume des compétences est l'étendue des marges de manœuvre. Or celle-ci est beaucoup plus difficile à apprécier. Elle dépend du cadre réglementaire et des moyens disponibles. Par exemple, au Royaume-Uni, le financement des autorités locales est assuré pour l'essentiel par une dotation globale, le *rate support grant*, et chaque autorité en dispose donc librement. Mais son montant est calculé sur la base d'indicateurs de besoins fondés sur les normes que l'autorité locale doit respecter ; comme le mode de calcul en est connu, tout déplacement de ressources d'une fonction vers une autre provoque des oppositions qui limitent en fait la marge de manœuvre de l'autorité locale.

85

En France, la répartition des compétences est souvent critiquée au motif que l'on ne discerne pas qui est responsable de quoi. Les exemples qui précèdent conduisent à en relativiser la pertinence. Fondamentalement, la combinaison de la décentralisation et de la déconcentration correspond aujourd'hui à une situation dans laquelle l'État exerce ses responsabilités au moyen de ses propres services, et où les communes gèrent librement les compétences qui sont les leurs car elles n'assurent en fait que très peu de fonctions pour le compte de l'État et sous sa direction. Contrairement à ce que l'on croit parfois, la France se distingue moins par l'existence de représentants locaux de l'État et de services déconcentrés (on en rencontre dans la plupart des pays de l'Union européenne) que par l'étendue de leurs attributions et une séparation plus nette entre les compétences décentralisées et celles de l'État, exercées localement par des administrations ou des établissements de l'État. Autrement dit, à l'heure où l'on réfléchit à de nouvelles mesures en faveur de la décentralisation, il ne s'agit pas seulement de savoir quelles compétences nouvelles on pourrait donner aux communes, mais quel degré de contrôle l'État doit conserver et quel est le mode de relation entre l'État et les communes qui assure le meilleur partage des responsabilités, l'objectif étant le meilleur service au public.

R É S U M É

Les États européens diffèrent quant à la conception de la commune et au contenu qu'ils donnent à l'autonomie communale, quant à la nature des institutions communales, et quant à la nature des compétences exercées par les communes. Si les contrôles tendent à se limiter à la légalité, ils sont en général exercés par une autorité administrative ; les contrôles sur la gestion se développent. Le renforcement des pouvoirs régionaux s'opère au détriment des communes. Plus que le volume des compétences, c'est l'étendue des marges de manœuvre qui est révélateur de l'autonomie communale.