

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

## LA C O M M U N E E N F R A N C E E T E N E U R O P E

N° 95

## S O M M A I R E

---

LUCIANO VANDELLI	5
La cellule de base de toutes les démocraties	
JACQUES ZILLER	19
Fragmentation/participation : quelle bonne dimension ?	
PIERRE MAUROY	33
La coopération intercommunale	
PIERRE RICHARD	43
Le poids économique des communes	
OLIVIER GOHIN ET XAVIER CABANNES	55
Compétences et ressources des communes	
GÉRARD MARCOU	69
L'autonomie communale : étude comparative	
PIERRE SADRAN	87
Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française	
ÉRIC KERROUCHE ET ÉLODIE GUÉRIN-LAVIGNOTTE	103
Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe ?	
JACQUES CAILLOSSE	117
Quelle[s] participation[s] aux affaires communales ?	
Éléments de réponse du droit français	
ALAIN DELCAMP	133
Les communes et l'Europe	

**CHRONIQUES****« LETTRE DU ROYAUME-UNI »**

JACQUES LERUEZ 147  
L'élection du maire du Grand-Londres : 4 mai 2000

XAVIER PHILIPPE 159  
La justice dans les constitutions de transition :  
régime dérogatoire ou justice d'exception ?  
L'exemple de la commission Vérité et Réconciliation  
en Afrique du Sud

**REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> avril – 30 juin 2000)  
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT  
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 171

**CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> mai – 30 juin 2000)  
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 177

Summaries 201

XAVIER CABANNES, maître de conférences de droit public à l'université Paris-V depuis 1999, a publié sa thèse de doctorat sur *Le Principe de l'unité de trésorerie en droit public financier* dans la « Bibliothèque de science financière » de la LGDJ (vol. 38, 2000).

JACQUES CAILLOSSE, professeur de droit public à l'université Paris-II Panthéon-Assas. Il a publié notamment *Introduire au droit*, Montchrétien, 3<sup>e</sup> éd., 1998, et *Intercommunalités. Mutations et invariance du modèle communal* (dir.), PUR, 1994.

ALAIN DELCAMP, fonctionnaire parlementaire, enseignant à l'IEP d'Aix-en-Provence et président du groupe d'experts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'autonomie locale. Il a écrit de nombreux ouvrages et articles sur ces sujets et sur les questions constitutionnelles et parlementaires.

OLIVIER GOHIN, agrégé de droit public, professeur à l'université Paris-V depuis 1992. Il a publié notamment un manuel d'*Institutions administratives* à la LGDJ (3<sup>e</sup> éd., 1998). Il dirige le DESS *Administration des collectivités locales* de Paris-V, créé en 1996.

4

ÉLODIE GUÉRIN-LAVIGNOTTE, chercheur post-doc. à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Elle a publié *Expertise et Politiques européennes de développement local* (L'Harmattan, 1999) et travaille sur la légitimation de l'Union et sur la recomposition des identités professionnelles des élus locaux en Europe.

ÉRIC KERROUCHE, chargé de recherche CNRS au CERVL/IEP de Bordeaux. Il travaille sur les représentations politiques des individus et sur l'administration locale en Europe.

GÉRARD MARCOU, professeur de droit public à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, et directeur du GRALE (groupe d'intérêt scientifique rattaché au CNRS).

PIERRE MAUROY, ancien Premier ministre, ancien Premier secrétaire du Parti socialiste, ancien président de l'Internationale socialiste, sénateur-maire de Lille, président de la communauté urbaine de Lille et président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

PIERRE RICHARD, administrateur délégué et président du comité exécutif du Groupe Dexia – leader européen du financement local. Il est un expert reconnu des finances locales et de l'économie des territoires. Ardent partisan de la décentralisation, il a dans ses nombreux articles témoigné son attachement à un développement des responsabilités locales.

PIERRE SADRAN, professeur à l'IEP de Bordeaux et directeur de l'École doctorale de science politique commune à l'Université Montesquieu et à l'IEP de Bordeaux. Il a publié plusieurs ouvrages et articles consacrés à l'administration publique, au personnel politique et au gouvernement des territoires.

LUCIANO VANDELLI, professeur de droit administratif à l'université de Bologne. Spécialiste de droit comparé et des collectivités locales, il a été, dans la même ville, administrateur local de la commune, de la province et maintenant de la région Émilie-Romagne. En France, il a enseigné notamment à Paris-I et à Montpellier, a publié quelques articles et le livre *Pouvoirs locaux* (Economica, 1992).

JACQUES ZILLER, professeur de droit public à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne. Détaché à l'Institut universitaire européen de Florence, il est titulaire de la chaire de droit public comparé et chef du département de droit. Il est l'auteur, entre autres, d'*Administration comparée. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*, Paris, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 1993.

LA CELLULE DE BASE  
DE TOUTES LES DÉMOCRATIES

AUCUNE INSTITUTION PUBLIQUE ne peut se targuer d'un enracinement historique, d'une diffusion géographique, d'un tel degré de légitimité chez les citoyens, que la commune. Et cela quels que soient le contexte administratif et juridique et la diversité des traditions culturelles.

5

C'est le cas dans l'idéologie démocrate américaine, redevable de la pensée de Thomas Jefferson sur l'autonomie de l'individu dans sa propre communauté locale, selon laquelle plus un niveau de gouvernement se situe à proximité des citoyens, plus il est en mesure de satisfaire leurs intérêts de manière adéquate. Ainsi, les parlementaires des États se gardent-ils bien de se mêler des affaires locales<sup>1</sup>. Mais c'est plus précisément en Europe que la commune présente les racines les plus anciennes et les plus solides : des traditions du *local government* à celles des libertés locales.

Il est significatif que la nature originelle des pouvoirs municipaux ait alimenté un long débat, chez les représentants les plus autorisés de la doctrine et notamment dans l'école allemande ; où même ceux (comme Georg Jellinek en désaccord avec Hugo Preuss) qui niaient l'origine autonome de ces pouvoirs qu'ils disaient dérivés de l'État, considéraient tout de même l'autogouvernement (*Selbstverwaltung*) comme un droit propre et véritable des communes<sup>2</sup>.

---

1. Voir, par exemple, récemment, D.F. Norris, « Local Government Reform in the US and why it differs so greatly from Britain », *Local Government Studies*, vol. 23, n° 3, automne 1997, p. 113 sq.

2. Georg Jellinek, *System der Subjektiv Offentlichen Rechte*, Tubingen, 1905, p. 290 sq. ; Hugo Preuss, *Das Stadtische Amtrecht in Preussen*, Berlin, 1902, p. 133 sq.

## QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE ?

Si cette question était posée à n'importe quel spécialiste de droit administratif d'un des pays européens, nous obtiendrions une réponse qui, finalement (en tempérant le caractère fumeux du vocabulaire juridique), dégagerait un certain nombre d'éléments fondamentaux. Ainsi, la commune serait :

– une institution « autonome », c'est-à-dire en mesure d'adopter ses propres règles et d'accomplir ses propres choix sans avoir à subir d'ingérence extérieure, les prérogatives du niveau supérieur (liées aux administrations de l'État) ne pouvant influencer sur ces choix que dans les cas et dans les limites prévus par la constitution et par les lois ;

6 – une institution « locale », c'est-à-dire une institution publique fondée sur une circonscription territoriale bien délimitée avec laquelle elle a des liens essentiels et imprescriptibles : représentant la population de ce territoire, prélevant les impôts nécessaires à son propre fonctionnement, agissant dans son domaine de compétence. Domaine dans lequel elle édicte des règles (à commencer par celles qui concernent l'urbanisme et la circulation), en garantit le respect (y compris par sa propre police municipale), accorde les licences, les autorisations, les concessions (dans le domaine de la construction ou du commerce, par exemple), assure les services locaux (du ramassage des ordures aux transports). C'est une institution locale de base, puisque les autres niveaux sont composés par un certain nombre de communes ;

– une institution représentative de la population qui réside sur son territoire : les organes de la commune sont élus par ses habitants et ils doivent s'occuper de leurs intérêts, bénéficiant pour cela d'une compétence à caractère général au point de pouvoir étendre leur action – au-delà des prérogatives mêmes prévues par la loi – à toutes les compétences qui, n'étant pas explicitement attribuées à d'autres institutions, concernent ces intérêts.

Si la question était posée à un « citoyen moyen », la réponse différerait certainement dans la terminologie utilisée, mais probablement peu sur le fond.

Le citoyen sait bien que la commune correspond à une portion de territoire et, souvent, il en connaît plus ou moins sommairement l'extension. Il sait qu'elle est gouvernée par des personnes (à commencer par le maire) élues par ceux qui vivent sur le territoire communal. Il

sait qu'elle est dotée de services bureaucratiques et d'un personnel plus ou moins nombreux. Il sait qu'il ne doit pas stationner là où la commune l'interdit et que, s'il transgresse cette interdiction, il encourt une amende de la part de la police (municipale), comme il sait qu'il ne peut construire ou restructurer sa maison que si la commune l'autorise à le faire dans le cadre des règles générales fixées par la commune.

La commune représente la première ligne des institutions publiques, c'est le terminal le plus proche du citoyen, il maintient avec lui un contact direct et constant, accompagnant sa vie depuis son commencement (en établissant l'acte de naissance) à sa fin (en établissant l'acte de décès et en attribuant une concession dans un cimetière qui relève lui aussi de la compétence communale). Le citoyen en fait le point de référence pour l'ensemble de ses problèmes, de ses exigences, de ses attentes, de ses drames. Et indépendamment des compétences juridiques qui lui sont attribuées, c'est d'abord à la commune qu'il adresse ses demandes d'ordre social et ses protestations – si les autobus circulent avec du retard, si le trafic est perturbé, si les ordures s'accumulent sur la voie publique, si les travaux publics progressent avec lenteur, si la ville n'est pas sûre, si, dans les cas d'urgence, les services compétents sont inopérants.

7

## LES CITOYENS ET LA COMMUNE

Ainsi le rapport d'un individu avec sa commune d'appartenance se révèle être extrêmement profond puisque le fait d'être né, résider ou posséder un immeuble ou même se trouver pour un temps déterminé dans une commune entraîne une série de conséquences variées et non négligeables :

- en tant qu'électeur, appelé à choisir ses propres administrateurs ;
- en tant que sujet « participant » aux choix généraux de la commune (par exemple à travers les enquêtes publiques ou les référendums locaux) et ponctuellement aux procédures qui le concernent ;
- en tant qu'usager des services locaux, des transports au ramassage des déchets, de la distribution de l'eau aux bibliothèques, des crèches à la distribution du gaz, etc. ;
- en tant qu'administré, c'est-à-dire comme destinataire des actes d'autorité qui autorisent ou concèdent ou interdisent ou sanctionnent des types de comportements déterminés ;
- en tant que contribuable tenu de participer directement ou indirectement aux recettes de la commune.

Depuis quelque temps, sous l'influence d'une conception anglo-saxonne, le citoyen est considéré comme un « client ». L'expression ne recouvre évidemment qu'un des aspects de la réalité. En poursuivant la métaphore de l'entreprise, il occuperait plutôt la place de l'actionnaire. Cependant le recours à l'image du client traduit bien l'esprit d'une nouvelle conception du citoyen, qui n'est plus le citoyen docile et passif qui doit tout accepter d'une organisation distraite, anonyme, indolente, mais celui qui peut revendiquer le droit de jouir de prestations efficaces et adaptées : un citoyen-usager qui bénéficie des services fournis par la commune ou par les entreprises ou sociétés qu'elle contrôle.

8 Une première conséquence pratique de cette nouvelle conception est l'utilisation des techniques de *customer satisfaction* pour mesurer systématiquement le degré de satisfaction/insatisfaction des clients. Ce genre d'enquêtes n'est pas simple à mener (y compris pour les entreprises privées), mais un premier groupe de communes et d'institutions locales les ont utilisées, exploitant ces données y compris pour accorder à leur personnel des avantages économiques.

Sous un autre angle, on retrouve cette nouvelle perception du citoyen par l'administration publique à travers l'adoption des « chartes de services » dont le but est de garantir la qualité des services, l'information et la protection des usagers en fixant des engagements précis que le prestataire de service s'engage à respecter, comme la définition de standards de qualité, la mise en place d'instruments de contrôle, de formes d'indemnisation en cas d'inexécution. Désormais, dans de nombreux cas en Europe, sur la base des modèles américains, différentes entreprises et sociétés locales ont adopté leurs propres chartes, premières expériences encore limitées et incomplètes mais certainement utiles, en direction d'un renouvellement des services et d'un nouveau type de pacte entre le prestataire de service et les citoyens.

Enfin, considérer le citoyen comme un client tend à garantir le droit fondamental de choix entre plusieurs possibilités : c'est dans ce sens que vont les directives européennes qui incitent clairement à la concurrence.

## LES PETITS VILLAGES ET LES GRANDES VILLES

La commune est donc pour les citoyens une institution de type « familial », mais elle est aussi plus diversifiée et substantiellement hétérogène. Si nous poursuivions l'interview de notre « citoyen moyen » pour tenter de cerner l'idée qu'il se fait de la réalité de sa commune, on pourrait

facilement constater que les réponses sont radicalement différentes selon le lieu de vie de notre interlocuteur. Cela n'est pas lié essentiellement ou seulement, notons-le, aux différences existant d'un État à l'autre, mais à celles que l'on peut relever dans un même pays, où elles peuvent être particulièrement accentuées.

Ainsi celui qui vit dans une grande ville aura une perception particulière de la commune. Il connaît bien son maire, mais généralement à travers les images de la télévision ou les articles de presse. Le premier citoyen est un personnage d'ampleur nationale et occupe une place importante dans les moyens de communication. C'est un interlocuteur incontournable dans le débat institutionnel, il peut aspirer à être ministre ou leader politique. Toute polémique le concernant fait l'actualité, comme toute photo le représentant dans des attitudes non conforme au caractère « officiel » de sa fonction. Une grande partie des citoyens connaît sa physionomie même si elle ne l'a rencontré personnellement que rarement.

A l'opposé, dans un petit village, le maire est un personnage familial, un cousin, un vieux camarade de jeux, en tout cas une connaissance en contact quotidien avec les gens du lieu. Depuis des années, on est habitué à le voir s'activer dans sa boutique, dans son cabinet médical ou d'avocat, ou encore dans sa petite entreprise. Il continue dans une certaine mesure à s'occuper de cette activité professionnelle en s'efforçant de répartir son temps pour concilier celle-ci avec ses activités municipales. Par ailleurs, il n'a pas d'ambitions particulières et il sait bien qu'il retournera à ces activités « normales » à l'échéance de son mandat.

Dans les grandes villes, telles Lyon, Barcelone et Francfort, le terme « commune » évoque une organisation d'une grande complexité, des budgets en milliards, des dizaines de milliers de salariés, des centaines de dirigeants, une myriade de bureaux, spécialisés par matières, par procédures, éparpillés à plusieurs kilomètres de distance, du centre historique aux périphéries les plus éloignées. Il n'est pas simple pour le citoyen de s'y orienter et peu commode de faire le tour des circuits bureaucratiques.

Dans le petit village, la commune sera identifiée à l'un de ses employés qui souvent a la charge des questions les plus variées. Le rôle central est joué par le secrétaire, qui doit parfois cumuler cette fonction avec une charge similaire dans une autre institution. Quant au budget, il peut s'agir de sommes misérables, à peine suffisantes pour payer les salaires et faire face aux charges fixes.

## LES ORIGINES HISTORIQUES ET LES FAIBLESSES ACTUELLES

Cette grande hétérogénéité des réalités s'enracine dans des traditions de noble origine : d'abord celles de la révolution de 1789 lorsque, sous l'influence du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau, le décret du 22 décembre affirma solennellement : « Il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

Ce principe, qui s'est enraciné avec force dans une grande partie de l'Europe continentale, en a marqué les structures actuelles. Ce n'est donc pas le fruit du hasard si – tandis que dans plusieurs États aux traditions administratives profondément différentes (de la Grande-Bretagne à l'Allemagne fédérale, de la Belgique à la Suède, au Danemark, à la Norvège, à la Finlande<sup>3</sup>) on a procédé au cours de ces dernières décennies à d'importantes agrégations de communes de petite taille – toutes les tentatives menées dans ce sens dans les grands pays de tradition révolutionnaire-napoléonienne n'ont donné aucun résultat : en Espagne ou en Italie, où, malgré les incitations et les efforts du législateur, le nombre des communes, supérieur à 8 000 dans les deux pays, n'a pas diminué, et particulièrement en France, solidement attachée à ses 36 000 communes.

Il s'agit d'une question délicate et complexe dans un débat où souvent cette atomisation est considérée dans son enracinement historique et présentée comme une valeur positive, comme un facteur de richesse démocratique. Peu importe que cette idée – rituelle et profondément ancrée – s'accompagne par ailleurs du constat du coût exorbitant que cela représente pour les petites communes qui se trouvent dans l'impossibilité de pouvoir exercer une grande partie des attributions qui leur sont dévolues par les textes de loi et qui sont exigées par la communauté locale.

Face à la faiblesse croissante de la plupart des communes en matière de personnel, de compétences et de ressources, et à la nécessité de repenser la carte administrative (notamment dans les pays cités), la coopération intercommunale – conçue, pour reprendre l'expression de chercheurs allemands, comme une « alternative douce à la fusion » – s'impose toujours davantage.

---

3. Ainsi, par exemple, le nombre des communes est passé de 1 037 à 279 en Suède, de 744 à 451 en Norvège, de 1 278 à 275 au Danemark.

## GLOBALISATION, GOUVERNANCE ET NOUVEAU RÔLE DE LA COMMUNE

Héritages historiques, particularismes propres à chaque tradition administrative et spécificités locales se mêlent aux tendances générales et aux aspirations de changement qui marquent notre époque et sans risquer pour autant de remettre en question le rôle des communes.

Cela vaut notamment pour la globalisation ou pour la mise en place et le renforcement des niveaux supranationaux, à commencer par l'Union européenne. Ces phénomènes ont certainement joué un rôle déterminant dans la crise de l'État-nation propre à notre époque, mais c'est aussi dans ce contexte que se sont développées de nouvelles cultures de proximité et de participation. L'idée d'une globalisation à une grande échelle qui serait détachée et porterait atteinte au niveau local est aujourd'hui fortement contestée. L'interaction entre le « global » et le « local »<sup>4</sup> est devenue un point central de la réflexion scientifique sur ces thèmes<sup>5</sup>.

11

L'essor d'une nouvelle idée de la gouvernance<sup>6</sup> a produit un « rééquilibrage entre le rôle des autorités publiques et celui des citoyens<sup>7</sup> ». Les rapports entre les institutions publiques et la société sont de plus en plus fondés sur un principe de subsidiarité qui implique le retrait des premières de la gestion des activités pouvant parfaitement être prises en charge par des individus ou des organisations sociales ; au sein du secteur public, les rapports entre les différents niveaux d'administration tendent à être régulés par un principe de subsidiarité verticale qui, dans la continuité des règles établies par le traité de Maastricht, limite l'intervention des niveaux supérieurs aux cas où – et dans la mesure où – les objectifs ne pourraient être correctement atteints par les niveaux inférieurs. Un ensemble d'approches culturelles, d'orientations

4. Comme le souligne bien le succès du terme hybride de « glocalisation ».

5. R. Rawlings, « Law, Territory and Integration : a View from the Atlantic Shore », *Administration publique et Globalisation*, Actes du colloque de Bologne, 19-22 juin 2000, organisé par l'Institut international de sciences administratives.

6. K. Waltz, « Globalization and Governanca », *Political Science and Politics*, décembre 1999, p. 693 sq.

7. Voir, pour développer ces thèmes, la *Revue de l'Institut national de sciences administratives* dans un numéro spécial consacré aux Actes du colloque sur *La Globalisation et l'Activité administrative : vers de nouveaux principes et une piste d'action*, Bologne, IISA, 19-22 juin 2000 et, *ibid.*, plus particulièrement, R.F. Le Bris, « La gouvernance et le rôle de l'État ».

politiques et de solutions techniques aboutit inévitablement à renforcer les institutions locales.

L'expérience de ces dernières années a bien mis en évidence un accroissement des niveaux intermédiaires : mais cette croissance – bien qu'étant extraordinairement importante dans bien des situations – a été discontinuée, réfutée ou remise en cause. Ce fut le cas pour les départements (ou provinces) contestés périodiquement (notamment lorsque se mettaient en place des niveaux régionaux), ou limités quant à leurs pouvoirs, leurs ressources ou leur légitimité populaire, voire complètement inexistantes. Ce fut également le cas pour les régions elles-mêmes, parfois privées de garanties constitutionnelles, ou réduites à des fonctions étroitement délimitées, ou ne bénéficiant pas d'une légitimité électorale (comme en Grèce), ou prévues seulement dans une partie du territoire national en réponse à des particularismes locaux (comme en Grande-Bretagne) ou si peu ancrées dans les traditions populaires qu'elles ont pu être rejetées (comme au Portugal) par un référendum.

Ainsi dans la redéfinition du rôle de l'État, dans la progression de nouvelles formes de démocratie, dans la diversité des situations et des tâches des niveaux intermédiaires, la commune apparaît plus que jamais comme le point de référence obligé. Malgré la diversité et les contraintes qui pèsent sur elle, elle reste, partout, le meilleur outil pour gérer des dynamiques économiques locales, faire face à des réalités de plus en plus lourdes, résoudre les problèmes afin de garantir le bon fonctionnement des services publics.

Des mutations d'une telle ampleur exigent un effort d'adéquation extraordinaire de la part des systèmes politiques et administratifs ; cet effort est accompli notamment au niveau local, qui apparaît (encore une fois) comme le fer de lance du changement institutionnel.

## LES GRANDES LIGNES DES RÉFORMES LOCALES

C'est dans ce cadre complexe et mouvant qu'ont été menées, dans presque tous les pays (notamment en Europe), des réformes successives qui, à partir des communes, ont touché toutes les collectivités locales.

Ces réformes ont été inévitablement marquées par la spécificité des différents types de systèmes institutionnels, mais – trouvant leur origine dans les mêmes exigences et ayant été influencées par la circulation de plus en plus répandue des idées sur le sujet – s'orientent au fond vers des objectifs très voisins.

La valorisation du modèle de la démocratie communale, de l'auto-

nomie à la subsidiarité, de la légitimité à la responsabilité, de la participation à l'adéquation, est désormais largement répandue.

### *L'autonomie locale*

On peut rattacher les différentes implications du concept – en utilisant une expression en vogue en Grande-Bretagne dans les années du centralisme thatcherien – à la « *capacity to make policy without the intervention of the centre*<sup>8</sup> ». En substance, le développement de l'autonomie locale tend d'un côté à un allègement des contrôles, qu'ils émanent des autorités du niveau supérieur ou qu'ils soient de procédure (laissant place à des contrôles techniques sur les résultats atteints) et de l'autre à accroître le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales pour les choix relevant des compétences qui leur sont attribuées, à commencer par celles qui concernent leur propre organisation.

Dans différents pays, les pouvoirs de décision des élus se sont ainsi améliorés : les maires par exemple ont un pouvoir discrétionnaire plus large pour choisir leurs collaborateurs et leurs cadres tandis que diminuent les pouvoirs d'ingérence des administrations de l'État. Parfois, même – comme en Espagne et en Italie –, cette autonomie se développe notamment sur le plan normatif, augmentant les pouvoirs réglementaires et statutaires des communes.

13

### *La subsidiarité*

Les réformes de ces dernières décennies ont été marquées presque partout en Europe par l'allègement des fonctions de l'État et leur dévolution aux niveaux les plus proches des citoyens, appliquant ainsi le principe de subsidiarité<sup>9</sup>. Par phases successives à partir des années 1970 (en Italie, en Espagne et au Portugal), des années 1980 (en France dans la période où le système britannique connaît le plus haut niveau de centralisation<sup>10</sup>), des années 1990 (comme en Grande-Bretagne<sup>11</sup>), des termes comme *décentralisation*, *descentralizacion*, *devolution* occupent une place importante dans l'agenda politique des différents pays, amor-

8. E.C. Page, « The Value of Local Autonomy », *Local Government Studies*, 1982, p. 21.

9. C. Million Delsol, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF. Pour un tour d'horizon du principe de subsidiarité dans les différents pays européens, voir A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (dir.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Milan, CEDAM, 1999.

10. Voir *Pouvoirs*, n° 60, *La Décentralisation*, 1992.

11. P. Le Galès, « Dévolution à tous les étages », *Pouvoirs*, n° 93, 2000, p. 67 sq.

çant des processus qui sont encore maintenant en acte<sup>12</sup>. Des fonctions importantes, traditionnellement exercées par les administrations centrales ou par les services périphériques de l'État ont ainsi été transférées aux régions, départements, communes alors que le principe de subsidiarité est de plus en plus appliqué – à travers un débat complexe et essentiel –, y compris dans le sens horizontal c'est-à-dire dans les rapports entre les institutions locales et les familles, les associations, les communautés et les entreprises. Le principe, ainsi appliqué, est désormais reconnu dans certains textes constitutionnels : comme en Pologne où le préambule de la Constitution s'ouvre sur l'affirmation que la Constitution « se fonde sur [...] le principe de subsidiarité pour renforcer les pouvoirs des citoyens et de leurs communautés [...] ».

#### 14 *Légitimité et capacité de gouvernement*

Dans différents systèmes, comme en France ou par exemple en Espagne et en Grèce, ou dans différents *Länder* allemands, la stabilité et l'autorité des gouvernements locaux se fondent sur une personnalisation importante, une sorte de « présidentialisme municipal » qui n'est pas sans susciter une certaine perplexité<sup>13</sup>. Et pourtant, c'est en instituant l'élection directe des maires que le système local italien a dépassé (depuis 1993) une tradition partitocratique, caractérisée par une faible transparence, une dilution de la responsabilité, introduisant un lien inédit entre gouvernement de la cité et choix direct des citoyens. Un équilibre solide entre leader, partis et électeurs s'est établi où ces derniers ont conquis les moyens de déterminer directement qui (et avec quel programme) est appelé à gouverner la commune durant tout le mandat et d'évaluer le bilan de l'administration sortante, la confirmer ou la changer.

La réforme anglaise récente qui concerne les grandes villes, à commencer par Londres, va dans le même sens. Élection directe, concentration des responsabilités, personnalisation de la vie politique locale constituent donc des tendances dominantes jusque dans les pays d'Europe centrale et orientale, où la réussite des modes de légitimation des gouvernements locaux a joué un rôle important dans les processus de démocratisation qui ont suivi la chute du mur de Berlin.

---

12. Comme en Italie où, pour la seule année 2000, on prévoit d'importants transferts de nouvelles fonctions et de ressources pour des marchés qui dépasseraient les 30 milliards de livres.

13. A. Mabileau, « De la monarchie municipale à la française », *Pouvoirs*, n° 73, *La Démocratie municipale*, p. 7 sq.

### *La responsabilité*

Elle implique surtout une distinction précise et transparente des rôles entre les différents acteurs du système local. C'est notamment le cas de la distinction des compétences entre assemblées et exécutifs d'une part, mais aussi des rapports entre organes élus (dans leur ensemble) et responsables de l'administration. Elle implique également plus de clarté dans les rapports entre l'administration (toujours plus responsabilisée, *accountable*) et des citoyens qui acquièrent toujours plus de droits à l'information et de moyens d'intervention. Cette responsabilisation des gouvernements locaux envers les citoyens comprend aussi et notamment le niveau financier. Les domaines et les interventions d'autonomie fiscale tendent à se renforcer, diminuant la dépendance des transferts de l'État et augmentant l'importance des ressources propres, décidées et perçues directement par la commune.

15

Ainsi, selon les principes de ce que l'on a qualifié de « fédéralisme fiscal », le niveau des ressources tend à s'identifier avec celui des dépenses, renforçant ainsi les possibilités de contrôle des administrés.

### *Participation et droits des citoyens*

La volonté de renforcer la position des administrés face à l'administration locale se traduit d'abord par les procédures mises en œuvre partout pour simplifier et réduire le poids bureaucratique sur les citoyens et sur les entreprises ; elle vise par ailleurs à développer les différentes formes de participation : de celles destinées à protéger les intérêts individuels à celles à caractère collectif ; de l'accès aux documents administratifs aux règles générales de publicité et de transparence ; de la mise en œuvre de procédures contradictoires à la promotion de la vie associative ; de la création d'organismes de participation à la mise en place de procédures pour la défense d'intérêts divers jusqu'à la consultation de la population par référendum. A l'expérience, on constate d'importants progrès dans plusieurs de ces domaines. C'est le cas par exemple en matière d'accès aux documents administratifs où les règles adoptées ont renversé le principe traditionnel de confidentialité des actes administratifs, qui s'appuyait sur de solides traditions dans différents pays.

La participation reste cependant une question largement ouverte. Les procédures inventées n'ont pas toujours donné les résultats escomptés : dans plusieurs pays, on assiste à la relance d'institutions telles que les conseils de quartier ou les référendums. En la matière, les expérimentations tentées dans différents pays (comme la France, l'Espagne ou

l'Italie) présentent un grand intérêt même si l'on reste loin des résultats obtenus (non sans poser d'autres problèmes) par les formes de démocratie directe qui appartiennent à la tradition américaine ou helvétique.

La participation peut également prendre d'autres formes et présenter d'autres intérêts, à travers l'implication, sous les procédures les plus variées, des citoyens dans la mise en œuvre des politiques communales ; cette implication est parfois indispensable pour assurer le succès de ces politiques. On a pu parler à ce propos de co-administration, comme par exemple pour les initiatives communales pour le tri sélectif des déchets – qui ne peut fonctionner qu'avec la collaboration des citoyens.

### *L'adéquation du gouvernement local*

- 16 La recherche d'une dimension des institutions locales qui corresponde mieux à la mise en œuvre de leurs compétences et soit à la hauteur des nouvelles demandes sociales constitue aujourd'hui un problème fondamental. Le dépassement des faiblesses historiques des petites communes dépend dans une large mesure, comme on l'a rappelé, de la capacité de développer des systèmes de coopération efficaces entre ces communes. Le tournant opéré en la matière par le législateur italien ces dernières années est significatif ; après avoir voulu favoriser, lors de la réforme des autonomies locales de 1990, la fusion de communes, il a pris acte en 1999 de l'échec de cette tentative pour miser sérieusement sur des formes de collaboration (union de communes) dans les domaines qui favorisent le mieux la coopération fonctionnelle. Il ne faut pas masquer les résistances rencontrées (notamment dans les situations qui conduisent à des méfiances, des séparations ou des querelles de clocher) ou les choix discutables sur le plan de la transparence, de la légitimation démocratique, de la simplification administrative ou de la responsabilité devant les citoyens ; c'est ce que démontre l'expérience française<sup>14</sup> qui bénéficie en matière d'intercommunalité d'un dynamisme qui n'a pas d'équivalent, tant en matière de projets que de réalisations, et qui peut s'appuyer sur une riche législation, révisée récemment pour simplifier la coopération

---

14. En termes assez polémiques, voir, par exemple, le rapport de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (*Le Monde*, 7 février 1999) qui constitue un acte d'accusation « du marécage inextricable, peu transparent et peu démocratique » des structures intercommunales. Il soulève des questions souvent reprises dans le débat public français (par exemple Laurent Fabius en avril 1998 à l'Assemblée nationale) : faisant allusion à cette coopération « à la carte » où « chacun choisit ce qu'il veut, s'associe avec qui il veut, à la façon qu'il préfère », on a parlé de « balkanisation de la coopération » ou de « polygamie communale ».

intercommunale, en réduire les modèles, et en renforcer les bases financières et la légitimité démocratique<sup>15</sup>.

La commune se trouve donc – et notamment aujourd’hui – «en mouvement constant<sup>16</sup>», car elle se situe au centre de dynamiques puissantes ; celles-ci incitent à des exigences plus fortes d’efficacité et de développement et atteignent le cœur de la démocratie locale car elles visent la recherche d’équilibres plus satisfaisants – quant à la légitimation, à la responsabilisation, à la participation – entre administrateurs et administrés.

Sous tous ces aspects, le chemin parcouru dans plusieurs pays est essentiel, car c’est dans une démocratie locale vivante et efficace que l’on peut trouver le moteur d’une rénovation globale des rapports entre citoyens et institutions.

Le chemin est encore long et complexe et les tentatives, les expériences et même les échecs subis peuvent constituer des exemples utiles pour bien d’autres domaines, tout en tenant compte, bien entendu, des particularités historiques, juridiques et sociales.

En Europe, ces particularités doivent se fondre toujours davantage dans un cadre fait d’exigences et de principes communs et rechercher de nouveaux équilibres. Le phénomène d’«européanisation du droit communal» ne doit pas devenir un élément formel de centralisation et d’uniformisation «par le haut<sup>17</sup>», mais le résultat partagé d’un parcours commun.

17

15. Dans le même numéro, voir l’étude sur la coopération intercommunale ainsi que M. Degoffe, «Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale», *AJDA*, 1999, n° 11, p. 911 sq.

16. Voir les réflexions d’A. Delcamp, «La démocratie municipale chez nos voisins, une typologie», *Pouvoirs*, n° 73, 1995, p. 139.

17. P. de Bruycker, «Introduction», *L’Avenir des communes et des provinces dans la Belgique fédérale*, Bruylant, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1997, p. XVI.

## R É S U M É

*Dans une période dominée par de nouveaux phénomènes – de la globalisation à la gouvernance –, la commune subit d’importantes mutations tout en maintenant et en renforçant son rôle fondamental, en tant qu’institution publique plus proche des citoyens. Ces derniers sont impliqués, en tant qu’électeurs, que sujets de participation, comme usagers, comme administrés, comme contribuables, dans un rapport qui se transforme, pour rechercher de nouvelles formes de légitimation, de responsabilisation, de participation.*



FRAGMENTATION/  
PARTICIPATION :  
QUELLE BONNE DIMENSION ?

L'APPROCHE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES EN FRANCE permet un pari peu hasardeux : une fois de plus, on va voir fleurir les argumentaires relatifs aux 36 600 communes, « exception française ». C'est une manière caricaturale qu'ont les hommes politiques et les médias français de poser un problème pertinent certes, mais le plus souvent mal défini et certainement dépourvu de réponse simple et aisée à mettre en œuvre ; la comparaison entre les différents pays européens en est la démonstration. Le discours habituel, bâti sur quelques comparaisons hâtives sur la base de statistiques mal étudiées, consiste en effet en une lamentation sur le trop grand nombre des communes françaises par rapport aux autres pays, qui serait la cause d'une fragmentation nuisible à l'efficacité et cause de transferts insuffisants de compétences. En réponse, et de manière tout aussi schématique, il est courant de vanter l'avantage pour la démocratie locale d'un tissu de petites communes proche de leurs électeurs. Trop d'indignité ou trop d'honneur. Une étude comparative rapide mais sérieuse et dépourvue de préjugés peut servir à mieux poser le problème de la dimension des communes, néanmoins elle ne saurait fournir des modèles transposables sans effort.

19

TROP DE COMMUNES, TROP DE NIVEAUX  
D'ADMINISTRATION ?

A en croire les polémiques récurrentes, l'administration territoriale française souffrirait de deux maux essentiels : trop de communes et trop de niveaux d'administration, comme le démontrerait la comparaison.

Il est vrai que la France de la fin du XX<sup>e</sup> siècle compte environ 36 600 communes sur son territoire européen, soit près de la moitié d'un

total d'environ 79 000<sup>1</sup> pour l'Europe des Quinze. A première vue, c'est en effet impressionnant : la France a un nombre moyen de 1 650 habitants par commune, contre une moyenne de 4 755 pour l'ensemble de l'Union européenne, sans compter que plus de 28 000 communes françaises ont moins de 1 000 habitants...

La deuxième partie du discours consiste à souligner que la France compte quatre niveaux d'administration (commune, département, région et État), alors que la majorité des autres États membres de l'Union n'en compte que trois ou moins, et que chez tous nos voisins comptant quatre niveaux (Belgique, Allemagne, Espagne et Italie), les régions sont pourvues de compétences législatives. Et de se lamenter sur la faiblesse des régions françaises par rapport à leurs homologues allemandes, italiennes ou espagnoles. Le tour de passe-passe le plus fréquent consiste à comparer les statistiques économiques relatives au Limousin ou à la région Centre, avec celles de la Bavière ou du Bade-Wurtemberg, de la Lombardie ou du Piémont, ou encore de la Catalogne ou du Pays basque : le résultat serait tout autre et bien à l'avantage de la France si l'on retenait l'Île-de-France ou la région Rhône-Alpes pour les opposer à la Basse-Saxe ou à la Sarre (sans parler des « nouveaux *Länder* » de l'est), à la Molise ou aux Pouilles, à l'Estrémadure ou à la Murcie...

Ce type d'argumentation ne mériterait pas d'être mentionné dans une revue scientifique s'il n'était pas aussi fréquemment repris sans vérifications non seulement par les journaux et périodiques (imprimés comme audiovisuels) destinés au grand public, mais aussi dans des publications plus spécialisées. Pourtant les données statistiques sont évidemment utiles à la comparaison, et les deux problématiques du nombre de communes et du nombre de niveaux d'administration sont liées, car ce sont des facteurs structurels essentiels dans leur combinaison pour comprendre l'opposition fréquente entre efficacité et démocratie.

---

1. Les chiffres utilisés dans cet article sont fondés, sauf indications contraires, sur l'étude comparative consacrée aux problèmes d'administration territoriale la plus large et la plus récente à ma connaissance : OCDE-PUMA, *La Gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris, OCDE, 1997. Bien qu'il s'agisse de l'étude la plus récente, elle n'est plus à jour – du moins sur les aspects statistiques – du fait de l'évolution dans deux pays : la réforme de l'administration locale n'était en effet achevée ni dans les nouveaux *Länder* de l'ancienne RDA ni au Royaume-Uni. N'ayant pas à ma disposition les moyens nécessaires à une mise à jour statistique complète au moment où j'écris cet article, je préfère m'en tenir à une publication fondée en principe pour tous les pays étudiés sur les mêmes critères.

*Des données chiffrées particulièrement difficiles à interpréter*

Il est clair que la comparaison de nombres bruts ne signifie rien pour des pays aussi différents en termes de territoire et de population que les États membres de l'Europe des Quinze. Seuls des nombres relatifs méritent d'être pris en considération, et il est utile de prendre en compte l'ensemble des États membres de l'Union.

*Tableau 1. Nombre de communes dans l'Union européenne<sup>2</sup>*

<i>Pays<sup>3</sup></i>	<i>Nombre de communes</i>	<i>Population millions d'hab.</i>	<i>Population moyenne par commune</i>	<i>Territoire en km<sup>2</sup></i>	<i>Superficie moyenne des communes km<sup>2</sup></i>
Belgique	589	10,2	17 317	30 528	52
Danemark	275	5,3	19 273	43 094	157
Allemagne <sup>4</sup>	14 915 <sup>5</sup>	82,1	5 505	356 974	24
Grèce	5 761	10,5	1 823	131 957	23
Espagne	8 097	39,8	4 915	497 510	61
France	36 600 <sup>6</sup>	60,8	1 661	543 965	15
Irlande	114	3,7	32 456	70 285	616
Italie	8 104	57,6	7 108	301 309	37
Luxembourg	118	0,4	3 390	2 586	22
Pays-Bas	2 355	15,7	6 667	41 526	18
Autriche	647	8,1	12 519	83 858	130
Portugal	305	10,0	32 787	89 003	292
Finlande	455	5,1	11 209	338 145	743
Suède	288	8,8	30 556	449 964	1 562
Royaume-Uni	437 <sup>7</sup>	59,1	135 240	244 110	558
Union européenne	79 060	377,2	4 771	3 224 814	41

21

2. Sources : voir note 1.

3. L'ordre officiel des documents de l'Union suit l'ordre alphabétique de chacun des États dans sa langue officielle.

4. Après l'unification. Pour le territoire de la République fédérale avant 1991, le total des communes était de 8 592, avec une population moyenne de 7 050 habitants par commune.

5. Chiffres de 1996, le chiffre de l'an 2000 doit être plus bas du fait que la réforme des collectivités locales n'était pas achevée à l'est. Le chiffre comprend les communes rurales (*Gemeinden*) et les communes urbaines (*kreisfreie Gemeinden*).

6. Chiffre arrondi pour être limité au territoire métropolitain. Le chiffre total donné pour 1995 était de 36 772 communes pour l'ensemble de la République française, outre-mer compris.

7. Chiffres de 1996, le chiffre de l'an 2000 doit être plus bas du fait que la réforme des collectivités locales n'était pas achevée ; il s'agit des autorités locales de base (lorsqu'il reste deux échelons) ou uniques.

Le lecteur attentif verra qu'il ne saurait être question d'exception française, même à un niveau aussi peu sophistiqué d'agrégation des données. Pour qu'il y ait exception, il faudrait qu'il y ait une règle commune aux autres pays de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas dès lors que l'on met le nombre de communes en rapport avec la taille des pays.

En termes de population moyenne des communes ou de leur équivalent, le cas du Royaume-Uni est nettement plus singulier que celui de la France, laquelle est très proche d'au moins un pays – la Grèce –, voire de plusieurs autres, selon le critère adopté. Il y a au moins cinq catégories de pays proches les uns des autres : Grèce, France et Luxembourg (entre 1 600 et 3 400 habitants en moyenne) ; Allemagne (après la réunification), Espagne, Italie, Pays-Bas (entre 4 900 et 7 100) ; Belgique, Danemark, Autriche et Finlande (entre 11 200 et 19 200) ; Irlande, Portugal et Suède (entre 30 500 et 32 500) et enfin Royaume-Uni (135 200). On voit aussi au passage que les oppositions simplistes du type Nord contre Sud, pays latins contre pays germaniques ou « anglo-saxons », pays riches contre pays pauvres, etc., manquent totalement de pertinence.

La population n'est pas le seul critère de référence : s'il est utile pour déterminer des seuils de rentabilité tant du point de vue des ressources que du point de vue des dépenses, il est loin d'être seul déterminant en ce qui concerne le besoin de services publics. Ceux-ci sont parfois d'autant plus importants que l'habitat est dispersé ; de plus il n'y a aucune commune mesure entre les difficultés administratives liées à la géographie aux Pays-Bas ou au Danemark, pays plats s'il en est, ou à l'inverse en Grèce ou en Autriche, pays montagneux. Or, en termes de territoire, les catégories changent, et c'est la Suède qui apparaît le plus clairement hors norme. Si l'on essaie de regrouper les pays de l'Union par la superficie moyenne de leurs communes, on aboutit à un total de six catégories de pays relativement proches : Allemagne, Grèce, France, Luxembourg et Pays-Bas (de 17 à 24 km<sup>2</sup> en moyenne) ; Belgique, Espagne et Italie (37 à 61 km<sup>2</sup>) ; Danemark et Autriche (130 à 147 km<sup>2</sup>) ; Portugal (292 km<sup>2</sup>) ; Irlande, Royaume-Uni et Finlande (558 à 743 km<sup>2</sup>) ; Suède (1 562 km<sup>2</sup>). Ici encore les oppositions usuelles manquent totalement de pertinence.

Sans prolonger indéfiniment l'examen des statistiques, il faut évidemment souligner le caractère extrêmement limité de comparaisons reposant sur des moyennes : en Finlande, par exemple, la commune d'Inari (en Laponie) a la moitié de la superficie de toute la Belgique, pour une population de 8 000 habitants... Malheureusement pour le comparatiste, les statistiques détaillant le nombre de communes selon

des seuils de population ou de territoire sont très peu cohérentes d'un pays à l'autre : soit les seuils pris en compte sont différents, soit les années de référence diffèrent de façon trop importante. Cela est assez compréhensible : non seulement chaque pays procède à des recensements à des époques différentes, mais de plus la définition même du petit, du moyen ou du grand diffère d'un pays à l'autre : une petite ville française serait considérée comme un gros bourg aux Pays-Bas, par exemple. L'office statistique de l'Union européenne ne compte pas ce type d'harmonisation dans ses priorités, ce qui peut se justifier par le fait que les communes, contrairement aux collectivités intermédiaires qui servent de référence en matière de politique régionale, n'ont pas de pertinence pour les politiques communautaires. Les seules séries pour lesquelles on trouve des données relatives à un nombre suffisant de pays sont les suivantes, bâties sur le dépouillement de rapports rédigés pour le compte de l'OCDE au milieu de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle :

23

*Tableau 2. Catégories de communes par rapport aux seuils de population, en pourcentage du total des communes<sup>8</sup>*

<i>Pays</i>	<i>- de 1 000 hab.</i>	<i>- de 5 000 hab.</i>	<i>- de 10 000 hab.</i>	<i>+ de 50 000 hab.</i>
Belgique	0,2	17,3	29,4	4,6
Danemark	0	6,5	49,8	5,8
Allemagne (Ouest) <sup>9</sup>	36,6	36,6	86,1	non disponible
Grèce	60,3	85,8	92,3	1,4
Espagne	83,6	83,6	98,4	non disponible
France	76,5	94,43	96,9	0,3
Irlande	0	0	59,6	26,3
Italie	23,9	72,8	87,2	1,7
Luxembourg	50,8	92,3	97,5	0,8
Pays-Bas	26,5	91,3	96,9	1
Autriche	0	9,9	61,8	8,7
Portugal	0,3	8,5	33,4	15,1
Finlande	4,8	49,4	75,6	3,1
Suède	0	3,5	16	13,9
Royaume-Uni	0	0	0,5	99,5

8. Sources identiques à celles du tableau 1, mais les données comparables ne portent pas sur les mêmes années.

9. Sources identiques à celles du tableau 1, mais les données comparables ne portent pas sur les mêmes années.

Bien que ces données soient également à manier avec précaution, elles me semblent beaucoup plus significatives que les chiffres relatifs au nombre total de communes. Elles font en tout état de cause ressortir que la France est loin de se trouver isolée pour ce qui est du grand nombre de petites communes. Si l'on place le seuil à 1 000 habitants, l'Espagne a un pourcentage encore plus important de celles-ci, dans un groupe de pays comprenant également la France, la Grèce et le Luxembourg, dont plus de la moitié des communes répondent à cette caractéristique. Si le seuil de 5 000 habitants est retenu, la France se retrouve dans un groupe comprenant la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, dont plus de 70 % des communes peuvent être qualifiées de petites. Avec un seuil de 10 000 habitants seuls la Belgique, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni auraient un pourcentage peu significatif de petites communes. Enfin si à l'inverse on s'intéresse aux communes de plus de 50 000 habitants, il apparaît que leur part dans le total est extrêmement réduite dans tous les pays, sauf au Royaume-Uni et en Irlande.

Ces seuils sont évidemment artificiels. Les économistes qui s'intéressent à notre problématique<sup>10</sup> font remarquer à juste titre que les seuils de rentabilité sont variables suivant les services, et l'on sait que les économies d'échelle ne progressent pas de façon linéaire. Du point de vue de la participation, le nombre de personnes commence à perdre sa signification entre 1 000 et 5 000, pour faire place à la proximité géographique : pour un même nombre d'habitants, un habitat rural dispersé n'implique pas du tout les mêmes besoins en termes d'administration qu'un habitat urbanisé. Malheureusement, il n'y a pas de statistiques accessibles et comparables regroupant les communes par seuil de superficie ; quant à une différenciation par moyens de communication, elle nécessiterait un investissement considérable, d'autant plus que la rapidité des changements technologiques a des conséquences très importantes en la matière.

La seule conclusion incontestable que l'on puisse tirer de ce type d'exercice est que les comparaisons statistiques sont très limitées et ne font en aucun cas ressortir une exception française digne de ce nom.

### *Des différences culturelles significatives*

La dimension historique est comme souvent beaucoup plus révélatrice que la seule prise en compte des statistiques. Elle permet de regrouper trois types de pays.

---

10. Voir Bernard Dafflon, « Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence », *Annuaire des collectivités locales*, 2000, à paraître.

Dans un premier groupe de pays, une structure communale très éclatée s'est maintenue depuis plus d'un siècle, malgré les changements démographiques importants qui ont eu lieu à partir de la Seconde Guerre mondiale et qui se sont traduits par une urbanisation de l'essentiel de la population. C'est le cas de la Grèce, de la France, du Luxembourg, de l'Autriche et de la Finlande.

Un deuxième groupe de pays a également connu une relative stabilité de son système communal, fondée cependant sur une tradition de bourgs et villes beaucoup plus importants, où la tendance moderne à l'urbanisation a de ce fait conduit à des changements moins spectaculaires que dans le premier groupe : il s'agit de l'Espagne, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas et du Portugal.

De ces deux groupes, on pourrait le cas échéant dissocier la Finlande et les Pays-Bas, où la politique de fusion volontaire des communes a conduit à une diminution relativement significative, de l'ordre de 12 à 15 % en un siècle. Une fois de plus, ces deux groupes démontrent le peu de pertinence des oppositions traditionnelles du type Nord contre Sud, etc.

Un troisième groupe est constitué de pays qui ont réussi une réduction significative du nombre de communes, sur la base d'une politique relativement autoritaire, même si elle s'est accompagnée le plus souvent d'une concertation approfondie : c'est le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne, de la Suède et du Royaume-Uni. Ces réformes, qui ont le plus souvent permis de diviser au moins par quatre le nombre total de communes, ont eu lieu pour l'essentiel dans les années soixante, mais elles ont été reprises au Royaume-Uni dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, dans le prolongement des réformes centralisatrices du gouvernement conservateur. Le cas de l'Allemagne est un peu différent : la deuxième vague de fusions, également dans les années quatre-vingt-dix, était limitée aux « nouveaux *Länder* » de l'est, à la fois conséquence de la réunification et facilitée par cette dernière.

Sans entrer dans l'histoire comparée des regroupements communaux, il est possible de faire quelques remarques de portée générale. En premier lieu, l'opposition entre les politiques de fusion autoritaire qui ont réussi, et celles de fusion volontaire qui ont échoué n'est qu'apparente. L'utilisation d'une législation contraignante était possible dans certains pays parce que les conditions politiques existaient qui rendaient ces fusions possibles, alors que dans d'autres pays, comme la France, les gouvernements ont pensé, sans doute à juste titre, que l'utilisation de la contrainte législative était politiquement impraticable.

Parmi les explications pertinentes, j'en retiendrai deux : la première est la force des partis ou des lobbies agraires, particulièrement significative en France et en Finlande.

L'autre explication est propre à la France et révèle un aspect institutionnel parfois négligé de la problématique fragmentation/participation : la France est en effet un des très rares pays dont l'exécutif communal n'a ni une structure ni un fonctionnement collégiaux. La perspective d'une fusion de communes dans un contexte de gouvernement monocratique comme celui des collectivités locales françaises conduit facilement les élus, voire les populations concernées, à craindre une domination d'une des anciennes communes sur les autres, alors que la culture du gouvernement collégial s'accommode beaucoup plus facilement de la défense simultanée d'intérêts différents.

26

#### UNE PROBLÉMATIQUE INSTITUTIONNELLE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

Le droit communal – qui comporte dans la plupart des pays de l'Union européenne, à l'exception notable du Royaume-Uni, un principe constitutionnel de garantie de l'autonomie locale – n'est qu'un instrument, à la fois outil de gestion et de démocratie, et révélateur de la complexité des problèmes<sup>11</sup>. C'est le cas pour les trois dimensions essentielles de ce droit : les structures institutionnelles, les compétences et les rapports avec l'administration et le gouvernement nationaux. Ces trois dimensions doivent être prises en compte simultanément, ce qui rend la comparaison particulièrement délicate et renforce le caractère illusoire de l'importation de solutions partielles imitées de l'étranger. S'il est à la rigueur possible de tenter une évaluation comparative des différents pays de l'Union en termes d'efficacité et de démocratie de leur système communal, je suis quant à moi très réticent à l'égard des conclusions que l'on pourrait en tirer, ce qui me conduit à privilégier la description analytique à la prescription.

#### *Exécutif monocratique et exécutif collégial*

L'élément premier de participation est sans doute aucun la participation de la population à la désignation des structures institutionnelles communales. Il n'y a guère de différences intéressantes dans la désignation

---

11. Jacques Ziller, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993. Une nouvelle édition est en préparation.

des assemblées représentatives, qui repose partout, depuis près d'un siècle voire plus, sur une élection au suffrage universel direct : les différences de mode de scrutin et de durée de mandat sont à mon avis marginales pour notre problématique. On peut seulement noter au passage la prédominance des systèmes simples de représentation proportionnelle dans les élections communales, à l'exception du Royaume-Uni, qui utilise le scrutin uninominal à un tour comme pour les élections législatives. Nettement plus significatives sont les différences concernant les exécutifs communaux, pour lesquels la variété est très grande à travers l'Union, voire à l'intérieur d'un même pays, comme c'est le cas en Allemagne, où chaque *Land* a sa propre législation communale : élection directe, élection par l'assemblée communale, nomination par l'assemblée communale ou par l'État, engagement par contrat avec l'assemblée communale, toutes les formules sont possibles. Une fois de plus on ne peut que déplorer l'absence de données statistiques détaillées qui permettraient d'établir ou non une corrélation entre le mode de désignation de l'exécutif et la taille des communes.

27

Comme je l'indiquais plus haut, l'élément le plus frappant en ce qui concerne les exécutifs est l'opposition entre les pays de régime communal présidentiel comme la France, où le maire exerce un pouvoir monocratique – ce qui ressort en particulier de la possibilité qu'il a de retirer à tout moment une délégation à l'un de ses adjoints – et les pays à tradition collégiale ayant un régime communal de type parlementaire ou directorial : presque tous les autres pays de l'Union. Depuis Napoléon, la France privilégie en effet les exécutifs monocratiques tant pour les collectivités locales que pour l'administration territoriale de l'État, ainsi d'ailleurs que pour la direction des entreprises publiques comme privées : le maire, le préfet, le PDG sont des figures typiquement françaises, auxquelles s'opposent dans la plupart des pays les collèges d'échevins et bourgmestres, les commissions administratives ou les directoires. Les tenants de l'exception française pourront s'en réjouir. Cette opposition est d'autant plus importante qu'elle est directement liée à la problématique de l'éclatement ou du regroupement des communes. Il serait toutefois trop simpliste d'associer exécutif monocratique et dictature napoléonienne ; comme l'observait déjà au début du siècle le père de la sociologie administrative Max Weber, « la collégialité n'a absolument rien de spécifiquement démocratique<sup>12</sup> » dans la mesure, notamment, où elle

12. Max Weber, *Économie et Société*, Paris, Plon, coll. « Pocket », 1995, p. 362.

favorise la dilution des responsabilités : c'est d'ailleurs ce qui a conduit l'Italie depuis 1992 à renforcer le rôle du maire (*sindaco*) dans le gouvernement (*giunta*) municipal en instaurant son élection au suffrage universel direct pour toutes les communes de taille importante, de même d'ailleurs que pour les présidents de province et de région.

### *Compétences propres et compétences déléguées*

28 Au-delà du principe de l'autonomie communale, les différences d'un pays à l'autre de l'Union sont considérables en termes de compétences communales. Il est extrêmement difficile d'établir un tableau lisible pour la comparaison en ce qui concerne les types de compétences locales de premier niveau. Un catalogue détaillé permettrait de faire ressortir un certain nombre d'éléments communs comme les crèches ou les cimetières, l'éclairage urbain ou l'enlèvement des ordures, mais aussi la plus grande diversité pour des fonctions telles que l'éducation, la police (au sens fonctionnel comme au sens organique) ou même la planification, sans parler de l'interventionnisme économique. Or, la prise en compte de ces compétences est essentielle si l'on veut évaluer le degré d'adéquation de la dimension des communes à leurs tâches. Pour ne prendre en compte que l'éducation, il s'agit en France d'une compétence communale pour les structures scolaires de l'enseignement primaire, mais d'une compétence d'État pour ce qui est des enseignants et des programmes. Ailleurs la compétence peut être essentiellement locale, mais avec une tutelle technique importante de l'État (Royaume-Uni), ou bien essentiellement régionale (Allemagne, Belgique, Espagne), ou encore partagée entre collectivités locales, État et associations (Pays-Bas). Aucune tendance généralisable ne peut être dégagée à mon avis.

Deux distinctions essentielles et particulièrement pertinentes pour notre sujet sont l'opposition entre compétences exercées en nom propre ou au nom de l'État<sup>13</sup>, de même que l'opposition entre compétences obligatoires et compétences facultatives. D'une manière générale, on peut constater que les pays (Allemagne, Pays-Bas, pays nordiques, Royaume-Uni), où les ressources des communes sont les plus importantes en termes financiers (essentiellement par transferts) et humains, sont aussi ceux où la part des compétences exercées au nom de l'État et celle des compétences obligatoires est la plus importante. L'exercice de ce type de compétence s'accommode d'autant mieux de « grandes »

---

13. En France, le cas de l'état civil illustre cette hypothèse.

communes qu'il s'agit, d'une part, de domaines où les économies d'échelle sont significatives et que, d'autre part, les effets de la participation y sont limités par la tutelle juridique et technique de collectivités supérieures (le plus souvent l'État).

La problématique des compétences rejoint donc celle des relations avec l'administration nationale. De ce point de vue, l'étude comparative conduit encore une fois à des conclusions à même de remettre en cause bien des idées acquises. Si l'on s'en tient aux contrôles juridiques, la France et l'Espagne font figure d'exception depuis les années quarante, car ce sont les deux seuls pays où les tutelles administratives directes ont été remplacées en général par un contrôle juridictionnel ; l'Italie se joint à présent à ces pays. En ce qui concerne les relations financières, il est particulièrement difficile de savoir si le critère le plus important est l'importance des ressources ou le degré de liberté dans la détermination de celles-ci : les communes d'Allemagne ou des Pays-Bas ont des budgets beaucoup plus importants en volume que celles de France, mais l'essentiel des ressources y est d'origine fiscale, et il s'agit d'impôts nationaux dont une quote-part est reversée aux budgets communaux sans participation de leurs élus. Un tel système s'accommode mieux que celui de la France d'une participation réduite.

29

### *Différenciation ou uniformité ?*

A la question de la bonne dimension des communes, la comparaison n'offre donc pas de réponse simple. Elle fait au contraire apparaître la très grande variété des solutions. Les pays les plus intéressants de ce point de vue pour la France sont ceux dont le régime communal est différencié, par opposition au principe d'égalité qui domine en théorie les solutions françaises, malgré les nombreuses exceptions au principe que connaît la pratique.

La distinction qui paraît la plus pertinente à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle est la différenciation entre zones rurales et zones urbaines. D'une manière générale au XIX<sup>e</sup> siècle et pendant les deux tiers du XX<sup>e</sup>, la tendance dominante dans la majorité des pays d'Europe a été vers l'élimination des différences de statut entre villes et communes rurales, à laquelle la Révolution avait procédé en ce qui concerne la France dès 1789. Dans tous les pays concernés, il s'agissait de favoriser la démocratie par le bas (par l'uniformisation des statuts) et par le haut (en facilitant l'application de la politique déterminée par les représentants de la nation).

Le cas de l'Allemagne est différent : à l'exception de la période 1933-1945 où la dictature national-socialiste s'est accompagnée d'une

centralisation et d'une uniformisation (*Gleichschaltung*) sans pareille de l'administration territoriale, elle a toujours été un État fédéral. De plus, elle a gardé l'opposition entre les communes simples (*Gemeinde*) avec un système territorial à trois niveaux (commune – cercle [*Kreis*] – pays [*Land*]), et communes « libres » (*kreisfreie Gemeinde*). Ces dernières exercent à la fois les compétences spécifiquement communales en vertu du droit de *Land* pertinent et les compétences exercées par les cercles dans les zones rurales. Ce système, outre qu'il simplifie la gestion des territoires urbains et qu'il renforce les compétences des communes les plus importantes, évite le paradoxe de la collectivité intermédiaire dominée par la collectivité inférieure (le département du Rhône par la ville de Lyon, etc.). Le cas le plus significatif en Allemagne est celui des trois villes-*Land* que sont Berlin, Brême et Hambourg, qui disposent de toutes les compétences d'un État fédéré et d'une collectivité locale.

30 Des formules semblables se retrouvent ailleurs : Paris dispose à la fois de compétences communales et départementales, Vienne est également un État fédéré de la République d'Autriche. Pendant le dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, le Royaume-Uni a d'une manière beaucoup plus générale pratiqué également la distinction entre zones rurales à deux niveaux de collectivités locales, et zones urbaines à un niveau<sup>14</sup>. Sans rentrer plus avant dans le détail des différents systèmes européens, on peut simplement constater cette tendance à la différenciation, qui est sans doute l'une des pistes à privilégier dans la recherche de la bonne dimension.

Pour terminer ce tour d'Europe, il me paraît utile d'attirer l'attention sur le système portugais, qui est peut-être le plus intéressant en termes d'institutions du point de vue de la problématique de cet article. Au Portugal, en effet, les municipalités (*municípios*) sont traditionnellement considérées comme les collectivités locales de premier niveau. Elles sont d'autant plus les collectivités locales par excellence depuis le référendum de septembre 1999, par lequel la création de régions prévue par la Constitution de 1976 a été rejetée. Mais il existe aussi au Portugal des autorités locales subordonnées : les quelque quatre mille paroisses (*freguesias*), qui disposent de leurs propres institutions démocratiques de compétences limitées et de ressources très peu importantes ; il en va d'ailleurs de même des quelque dix mille paroisses d'Angleterre et du Pays de Galles. Il ne s'agit pas d'une distinction entre zones rurales et

---

14. Mais les dernières réformes du gouvernement Major sont allées vers la généralisation du niveau unique d'administration locale.

urbaines, puisque la ville de Lisbonne, par exemple, comprend une soixantaine de paroisses. L'élément institutionnel intéressant dans le système portugais est que le président de l'assemblée de paroisse (cette dernière étant élue au suffrage universel direct) est membre de droit de l'assemblée municipale. Le conseil municipal est donc composé des présidents de paroisse et d'un nombre plus important de conseillers municipaux directement élus : ce type d'institutionnalisation du cumul des mandats est peut-être l'une des clés qui ouvre la voie à des solutions permettant de dépasser le dilemme fragmentation/participation.

---

## R É S U M É

---

*L'approche des élections municipales en France va pousser les commentateurs à gloser sur « l'exception française » des 36 600 communes. L'étude comparée des systèmes communaux en Europe conduit à relativiser considérablement le caractère particulier de la fragmentation communale française. Même si quelques pays ont réussi, surtout dans les années soixante, à réduire de manière significative le nombre de petites communes, presque tous les États membres de l'Union européenne restent confrontés au moins en partie aux dilemmes d'un choix entre efficacité de gestion et proximité des élus. La comparaison n'apporte aucune solution miracle qui puisse facilement être transposée en France, mais elle permet de faire ressortir la très grande diversité des solutions institutionnelles, et la pertinence de la distinction entre zones rurales et zones urbaines.*



# LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Chut ! Ne le répétez pas ! Une révolution est en marche.

Si tranquille qu'elle en devient silencieuse ? Je le mesure.

Si discrète qu'elle en devient invisible ? Je le crains.

Si puissante qu'elle en devient irréversible ? Je le crois.

33

Cette révolution porte un nom : l'intercommunalité. Elle constitue la clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation. Sans laquelle il serait vain de penser modifier en profondeur nos structures locales. A partir de laquelle, à l'inverse, il est nécessaire de repenser ce que pourrait être la France dans dix ans. Telle est l'ambition du rapport que j'ai remis au Premier ministre le 18 octobre dernier et qui est le fruit d'un double cheminement.

Il y a un cheminement personnel : je me passionne pour les questions relatives à la décentralisation depuis bien longtemps. Ces questions ne m'ont, en réalité, jamais quitté. Mieux, par un curieux hasard de l'histoire, le tournant de chaque décennie m'a apporté un éclairage nouveau. Au tournant des années quatre-vingt, j'ai préparé, dans l'opposition, puis mis en œuvre, depuis l'Hôtel Matignon, les grandes réformes de 1982-1983. Au tournant des années quatre-vingt-dix, j'ai enrichi mon expérience de maire de Lille de celle de président de la communauté urbaine – devenue entre-temps Lille Métropole –, c'est-à-dire de la structure intercommunale la plus intégrée et la plus aboutie. Au tournant des années 2000, enfin, j'ai essayé de faire le pont entre ces réformes et ces expériences pour préparer les grandes orientations d'un nouvel élan de la décentralisation que je crois nécessaire.

Mais ce rapport est aussi le fruit d'un cheminement collectif. Parce que le contexte – pour aller vite, la double demande de global et de local, de puissance et de proximité, d'Europe et de décentralisation – a changé. Parce que, aussi, le rapport a été élaboré par une commission diverse, pluraliste et, s'agissant notamment de la coopération intercommunale,

relativement consensuelle. Il est intéressant de le souligner alors que, ou même si, pour d'autres raisons, les représentants de l'opposition parlementaire ont choisi de descendre du train peu avant son entrée en gare.

## DIAGNOSTIC

Tout doit partir d'un diagnostic et, si possible, d'un diagnostic juste tant il est vrai que règnent, en ce domaine, des idées aussi bien installées qu'erronées.

### *Des communes et de la coopération intercommunale*

La première idée fautive a trait à la nature de l'exception française. L'idée selon laquelle nous compterions davantage de niveaux de collectivités locales que nos partenaires européens est répandue. Et pourtant, en dépit de leurs profondes différences d'organisation constitutionnelles, tous les grands pays de l'Union européenne voient se superposer un niveau communal, un niveau départemental et un niveau régional. C'est vrai de l'Allemagne. C'est vrai de la Grande-Bretagne. C'est vrai de l'Italie. C'est vrai de l'Espagne. Telle est donc la « norme ». Et seuls cinq « petits » pays – le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal – constituent « l'exception ».

<i>État</i>	<i>Niveau régional</i>	<i>Niveau départemental</i>	<i>Niveau communal</i>
ALLEMAGNE	16 <i>Länder</i>	426 <i>Kreise</i>	16 068 <i>Gemeinden</i>
AUTRICHE	9 <i>Länder</i>	35 <i>Bezirken</i>	2 301
BELGIQUE	3 régions	10 provinces	589 communes
DANEMARK	16 comtés	273	
ESPAGNE	17 communautés	50 provinces	8 082 autonomes
FINLANDE	6	20	460
FRANCE	26	100	36 779
GRÈCE	54	5 921	
IRLANDE	8	34 comtés	151 districts
ITALIE	20	95 provinces	8 074
LUXEMBOURG		118	
PAYS-BAS	12 provinces		640
PORTUGAL	18 districts		305
ROYAUME-UNI	3	56 comtés	481 districts
SUÈDE	8	24 comtés	286

Il existe cependant une « exception française » et même une double exception française. Elle tient, d'une part, au nombre de ses communes. Avec ses 36 000 communes, la France compte encore quasiment la moitié des communes de l'ensemble de l'Union européenne !

Elle tient, d'autre part, à l'incapacité à mener à bien une réforme – au moins jusqu'à récemment, j'y reviendrai. Il est frappant de constater, en effet, que presque tous les pays de l'Union européenne – et notamment ceux de l'Europe du nord – sont parvenus, en quelques décennies, à réduire de manière drastique leur nombre de communes... sauf la France. En Allemagne ou en Belgique, en Grande-Bretagne ou au Danemark, la réduction oscille entre 40 % et 80 %, et la liste n'est pas exhaustive. Cette réduction n'a été, en France, que de... 3 %.

<i>Pays</i>	<i>Année de la réforme</i>	<i>Nombre de communes</i>		<i>Diminution en %</i>
		<i>Avant la réforme</i>	<i>Après la réforme</i>	
Allemagne	1968-1970	14 338	8 414	- 41
Belgique	1975	2 359	596	- 75
Danemark	1967	1 387	277	- 80
France	1971	37 708	36 394	- 3
Pays-Bas	1951	1 010	775	- 23
Royaume-Uni	1974-1975	1 549 districts	522	- 66

35

La seconde idée fausse concerne précisément le supposé immobilisme de nos structures locales et, de ce point de vue-là, l'intercommunalité constitue un exemple édifiant.

Il s'agit certes d'un mouvement ancien et même d'un mouvement plus ancien que ce que l'on pense généralement. Les premières dispositions juridiques encourageant la coopération intercommunale ont en effet plus d'un siècle : elles datent de 1890, quelques années après la grande loi de 1884 sur l'organisation communale.

Il s'agit également d'un mouvement qui s'est amplifié depuis une trentaine d'années. Son champ s'est étendu en plusieurs étapes : possibilité d'avoir plusieurs compétences avec la formule du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) en 1959, création des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à nouveau en 1959, création des communautés urbaines en 1966, puis des communautés de communes en 1992. De la même manière, le nombre de ces établissements n'a cessé de croître : pour ne citer que quelques chiffres, on est passé de plus de 10 000 groupements en 1972 – dont seulement une centaine à fiscalité propre – à près de 20 000 en 1996 – dont 1 235 à fiscalité propre.

Mais, en disant seulement que ce mouvement est ancien et qu'il s'est amplifié, on passe à côté de l'essentiel : la loi du 12 juillet 1999 – la loi Chevènement – a marqué une véritable rupture.

Elle a opéré une simplification : à la place des structures aussi multiples que complexes qui existaient jusqu'alors, les intercommunalités sont désormais organisés sous forme de communautés de communes, de communautés d'agglomérations au-delà de 50 000 habitants et de communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants.

Elle a favorisé, et fortement favorisé, la perception par ces intercommunalités d'une ressource fiscale qui leur soit propre, la taxe professionnelle unique, dont le taux est uniformisé sur l'ensemble du territoire intercommunal.

36 Ce faisant, elle a provoqué une véritable révolution, sur laquelle nous devons prendre appui pour le prochain grand acte de la décentralisation, que quelques chiffres attestent. En à peine six mois, le nombre d'intercommunalités à taxe professionnelle unique a quasiment triplé. Il en est de même de la population concernée qui est passée de 4 à 12 millions. Au total, les intercommunalités à fiscalité propre couvraient, au début de l'année 2000, 37 millions d'habitants.

### *De la décentralisation*

La réflexion sur la coopération intercommunale ne peut se conduire *in abstracto*. Elle s'inscrit dans une analyse plus vaste sur l'ensemble de la décentralisation. Et, là encore, c'est l'analyse qui détermine les choix, qu'ils concernent le rythme de la réforme ou la nature des changements nécessaires.

Pour répondre à cette question, très importante pour le rythme de la réforme et notamment pour la manière dont s'insère la révolution intercommunale, il est utile de mettre en regard deux réponses au sondage que la commission de la décentralisation a commandé en août dernier<sup>1</sup>.

Faut-il pousser plus loin le mouvement de décentralisation engagé au début des années quatre-vingt ? Une forte majorité le pense et ce, il est intéressant de le souligner, aussi bien à droite qu'à gauche, dans les petites communes que dans les grandes agglomérations, pour les hommes comme pour les femmes. A l'inverse, seule une infime minorité prône le retour en arrière.

---

1. Sondage réalisé par la SOFRES du 25 au 27 juillet 2000 à l'échelle nationale de 1 000 personnes représentatives de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus, interrogées en face-à-face, pour la commission pour l'avenir de la décentralisation.

QUESTION : Selon vous, en ce qui concerne la décentralisation qui a commencé au début des années quatre-vingt, faut-il revenir en arrière, en rester à l'état actuel, aller un peu plus loin ou l'amplifier largement ?

Revenir en arrière	3
En rester à l'état actuel	24
Aller un peu plus loin	39
L'amplifier largement	18
Sans opinion	16

La décentralisation est donc appréciée. Pour autant, cette nouvelle étape, pour l'opinion, ne saurait remettre en cause les différents échelons de collectivités locales – dont nous avons d'ailleurs vu qu'ils n'étaient en rien une exception française. En effet, il existe une majorité plus nette encore pour marquer son attachement à la coexistence des échelons actuels.

37

QUESTION : Il existe actuellement en France trois échelons de collectivités locales, les régions, les départements et les communes. Selon vous, la coexistence de ces trois niveaux est-elle :

Plutôt une bonne chose, car cela permet de gérer les dossiers au plus près et de manière satisfaisante	67
Plutôt une mauvaise chose, car cela complique la prise de décision et coûte cher	19
Sans opinion	14

## MÉTHODE

Une première conclusion s'impose alors : pour poursuivre efficacement la décentralisation – ce que je crois indispensable –, il ne faut pas brusquer des Français attachés aux collectivités locales actuelles mais, tout à l'inverse, enclencher une dynamique, un processus qui, à terme, modifiera en profondeur nos structures locales.

Il peut paraître surprenant d'accorder une telle importance à la méthode. J'ai aujourd'hui la conviction que c'est au contraire salutaire. Il ne s'agit pas d'échafauder un schéma idéal qui ne pourra jamais s'appliquer. Il ne s'agit pas davantage de recenser toutes les contraintes pour mieux s'y incliner. Entre le volontarisme inefficace et le renoncement inacceptable, il s'agit de fixer des objectifs, de définir des modalités et de tracer un chemin. C'est, au sens noble, la mission du politique.

Si le choix de la méthode est donc déterminant, je crois qu'une bonne méthode doit reposer sur deux idées.

La première : la réforme doit être immédiate, mais progressive. Je m'explique. Les évolutions en matière institutionnelle sont forcément longues et progressives. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la région existe depuis le début des années soixante-dix, mais ce n'est que récemment, et encore incomplètement, que les citoyens et les acteurs locaux ont pris en compte la région dans leurs comportements. Plus frappant encore, ce qui constitue pour moi la cause majeure de l'échec de la loi de 1971 sur les fusions de communes, c'est la méthode retenue, trop brutale et trop brusque. C'est donc la décennie qui peut raisonnablement constituer l'horizon que se fixe la nouvelle étape de la décentralisation.

38 Le reste va de soi : plus tôt la réforme sera engagée et plus tôt elle aura abouti...

Aux confins de la méthode et du fond, il y a un autre choix qui se pose. On ne peut bien évidemment pas réfléchir au développement de la coopération intercommunale sans trancher la question de la réalité communale. C'est la seconde idée : la réforme de la coopération intercommunale doit être volontaire, tout en préservant le réseau des élus communaux. Pourquoi préserver ce réseau des élus locaux ?

On peut le faire pour des raisons défensives : contre des oppositions politiques (à prendre en compte si l'on veut aboutir), contre l'incompréhension de l'opinion (qui plébiscite ses maires et s'oppose largement à ce que les structures intercommunales viennent se substituer aux communes).

QUESTION : aujourd'hui, il y a un mouvement très fort vers l'intercommunalité. Souhaitez-vous que ces communautés de communes :

Deviennent un nouvel échelon administratif entre la commune et le département	52
Viennent à terme remplacer les communes	22
Sans opinion	26

On peut également faire ce choix pour des raisons positives : non pas parce que l'on ne peut pas faire autrement, mais parce que l'on ne veut pas faire autrement. Au moment où chacun déplore le recul de l'engagement citoyen, les 500 000 élus municipaux que compte notre pays constituent une richesse sur laquelle il convient de prendre appui. Ces 500 000 élus, dont une très large partie est bénévole, attachés à leur

territoire et œuvrant pour le bien public, sont une richesse démocratique à la fois irremplaçable et unique en Europe.

Alors, dans ce cadre et avec cet horizon, quelle avancée de l'intercommunalité peut-on défendre ?

## OBJECTIFS

Un paysage intercommunal qui aura mené presque à son terme sa révolution ; ou, pour dire les choses autrement, un maillage à peu près complet du territoire en établissements publics de coopération. Et ce, en 2007, c'est-à-dire à la fin du mandat confié par les citoyens en 2001 aux prochaines élections municipales ; une France toujours dotée de 36 000 communes, mais maillée par 3 500 communautés de communes et 150 communautés urbaines ou d'agglomérations. Et ce, dans les dix ou quinze prochaines années ; tels sont les objectifs à partir desquels nous avons pensé la nouvelle étape de la décentralisation. Avec des conséquences sur les incitations financières, les compétences et les modes d'élection.

39

### *Incitations*

Parce qu'elle repose sur le volontariat, mais comporte une incitation financière intéressante ; parce qu'elle organise l'intercommunalité autour de trois formules simples et compréhensibles, la loi du 12 juillet 1999 est déjà un succès.

Si l'on veut rechercher la généralisation des intercommunalités, il faut poursuivre dans cette voie. Cela veut dire, jusqu'en 2007 si nécessaire, continuer d'encourager financièrement les coopérations à fiscalité propre. Cela peut vouloir dire, après 2007, de réserver la signature des contrats territoriaux d'application des contrats de plan État-région aux intercommunalités à fiscalité propre.

### *Compétences*

S'agissant des compétences, le mouvement engagé en 1982-1983 doit être poursuivi par de nouveaux transferts et aussi de nouvelles clarifications, en renforçant la vocation principale de chaque collectivité : programmation, transport et formation pour les régions, action sociale et gestion des équipements lourds pour les départements, proximité pour les communes avec une mutualisation croissante au profit des intercommunalités.

Ce nouveau mouvement doit permettre également de réaffirmer avec plus de force le principe des blocs de compétence autour duquel la décentralisation s'est organisée, mais qui a peu à peu perdu de sa clarté, au point de diluer les responsabilités. A chaque territoire doit donc correspondre un bloc de compétences clairement identifié et, lorsque des interventions croisées sont réellement indispensables, il faut que la collectivité principalement compétente soit désignée comme chef de file.

Ce sont les régions qui devraient principalement bénéficier de cet approfondissement de la décentralisation. Mais, si l'on essaie de donner une réalité au principe de subsidiarité, les communes et les coopérations intercommunales pourraient également voir leurs compétences élargies.

40 Ainsi, en matière sociale, si la mise en œuvre des politiques de prévention est du ressort des départements (leur définition revenant évidemment à l'État), les départements devraient avoir la possibilité de déléguer leurs compétences aux coopérations intercommunales. Ainsi, encore en matière sociale, un même principe pourrait utilement s'appliquer pour les politiques d'insertion ou pour l'aide à l'enfance en difficulté. Ainsi, enfin, en matière de logement cette fois, le rôle des intercommunalités pourrait être reconnu, notamment par un transfert des contingents de logements sociaux des préfets aux intercommunalités et par le regroupement des offices HLM pour en faire des offices intercommunaux.

L'extension des compétences comporte toutefois un corollaire : le renforcement de la légitimité des coopérations intercommunales. Cette question se pose déjà de manière aiguë, compte tenu de la perception, par les coopérations intercommunales, de la taxe professionnelle ainsi que de leurs compétences touchant directement la vie quotidienne, notamment depuis la loi du 12 juillet 1999. Cette question du mode d'élection des structures intercommunales va donc devenir de plus en plus décisive.

### *Mode d'élection*

Je le défends avec netteté : les coopérations intercommunales devront à l'avenir, c'est-à-dire dès les élections de 2007, être élues au suffrage universel direct.

Je mesure qu'il s'agit d'un changement très important. Mais je le considère à la fois indispensable et inéluctable. Une fois ce principe acquis – et je suis heureusement surpris de voir qu'il n'est plus réellement contesté par les élus et très fortement appuyé par l'opinion –, reste à savoir selon quel mode de scrutin les coopérations intercommunales pourraient être élues.

QUESTION : une loi a récemment été votée pour inciter au développement de l'intercommunalité, c'est-à-dire favoriser le travail en commun entre plusieurs communes. Souhaitez-vous que le président et les représentants des conseils intercommunaux :

Soient élus au suffrage universel par l'ensemble des citoyens des communes regroupées	54
Soient désignés par les conseils municipaux des communes regroupées	32
Sans opinion	14

Deux systèmes, aux logiques et aux conséquences très différentes, s'opposent.

On peut envisager de déconnecter l'élection des délégués communautaires de celle des conseillers municipaux. Dans cette hypothèse, les élections auraient lieu trois ans après le scrutin municipal et sur une circonscription identique au périmètre de l'intercommunalité. Une telle solution comporte au moins un avantage de taille : la consécration de l'importance de l'échelon communautaire. Mais elle comporte également des inconvénients très lourds. D'où le second système que je crois préférable : la coïncidence de l'élection des délégués communautaires et des conseillers municipaux. Dans cette hypothèse-là, c'est un scrutin du type de celui existant à Paris, Lyon et Marseille qui pourrait être appliqué ou adapté. Une telle solution me paraît à la fois plus simple et plus cohérente avec la volonté que j'ai affichée plus haut de prendre appui sur le réseau des élus locaux.

41

Une nouvelle grande étape de la décentralisation va être lancée. Elle ne peut être que progressive. Mais elle est ambitieuse : nouveaux transferts de compétences – et respect des blocs de compétences ; développement des régions et des coopérations intercommunales élues au suffrage universel direct ; spécialisation des impôts... Elle répond, je le crois, aux vœux de nos concitoyens comme aux nécessités de l'heure.

R É S U M É

---

*Ce n'est pas l'existence de trois niveaux de collectivités locales qui constitue une exception française, mais le nombre de nos communes et l'incapacité à mener à bien une réforme. De ce point de vue, la loi du 12 juillet 1999 marque une véritable rupture. En dessinant comme horizon la décennie, en préservant le réseau des élus locaux, en fixant comme objectif le maillage complet du territoire en structures intercommunales dotées de nouvelles compétences de proximité et élues au suffrage universel direct, la coopération intercommunale peut devenir la clé de voûte de la nouvelle étape de la décentralisation.*

# LE POIDS ÉCONOMIQUE DES COMMUNES

L'HISTOIRE RETIENDRA PEUT-ÊTRE que le tournant du XXI<sup>e</sup> siècle aura été marqué en Europe par un rééquilibrage des pouvoirs publics, de l'État vers les collectivités territoriales. Le mouvement de décentralisation que l'on peut observer dans un certain nombre de pays membres de l'Union européenne depuis quelque temps va en ce sens. Mais, par-delà les débats politiques, parfois vifs, actuels, c'est en termes économiques que les collectivités territoriales s'affirment aujourd'hui, et il devenait urgent d'évaluer leur impact sur l'économie ainsi que leurs perspectives d'avenir.

43

## LES COMMUNES : UN ACTEUR ÉCONOMIQUE EUROPÉEN DE TOUT PREMIER PLAN

Le panorama européen des communes met en exergue à la fois leur étonnante diversité et le poids de leur contribution à l'économie européenne. Compte tenu de la grande hétérogénéité des structures territoriales en Europe, il convient d'abord de dresser un bilan global du poids des collectivités locales en Europe avant de revenir sur les compétences spécifiques des communes et les particularismes éventuels.

### *Le poids global des collectivités locales en Europe*

Les collectivités locales constituent un acteur de taille dans l'économie européenne. En effet, sur l'ensemble de l'Europe, les dépenses locales représentent environ 15 % du PIB. Le montant total des dépenses locales en Europe dépasse ainsi aujourd'hui 1 000 milliards d'euros.

Les dépenses publiques d'investissement (nationales et locales) s'élèvent à 150 milliards d'euros environ pour l'ensemble de l'Europe des Quinze. Les dépenses imputables aux seules collectivités locales représentent près de 80 % de cette somme.

Le niveau d'investissement public en Europe, après avoir stagné, voire baissé au cours des années quatre-vingt-dix, est reparti à la hausse depuis peu, souvent sous l'impact de l'investissement local.

Cette reprise de l'investissement local ne se fait pas au détriment des équilibres financiers, bien au contraire. Les collectivités locales ont su maîtriser leurs déficits avant et bien souvent mieux que les États, et leur dette est en diminution dans de nombreux pays. On évalue l'encours de dette des collectivités locales en Europe à environ 850 milliards d'euros, soit environ 11 % du PIB.

44 Le poids des collectivités locales varie bien sûr selon les pays en fonction des compétences qu'elles exercent. Les dépenses locales représentent une part considérable du PIB dans les pays du Nord (plus de 20 % par exemple au Danemark, en Suède, en Finlande ou aux Pays-Bas). En revanche en Irlande, au Portugal et en Grèce, les dépenses locales représentent moins de 5 % du PIB. La part des dépenses locales dans les plus grands pays européens, en France, en Italie, en Allemagne se situe entre 10 et 13 % du PIB.

### *La notion de « commune » en Europe : diversité des structures territoriales*

<i>Pays</i>	<i>Type de structure</i>		
ALLEMAGNE		426 <i>Kreise</i>	16 121 communes
AUTRICHE			2 353 communes
BELGIQUE		10 provinces	589 communes
DANEMARK		14 comtés	275 communes
ESPAGNE	17 communautés autonomes	50 provinces	8 082 communes
FINLANDE			455 communes
FRANCE (Métropole)	22 régions	96 départements	36 559 communes
GRÈCE		54 <i>nomoi</i>	5 922 communes
IRLANDE	8 régions	34 comtés	80 <i>districts</i>
ITALIE	20 régions	108 provinces	8 104 communes
LUXEMBOURG			118 communes
PAYS-BAS		12 provinces	548 communes
PORTUGAL*			275 communes
ROYAUME-UNI		135 comtés/ <i>unitary authorities</i>	319 <i>districts</i>
SUÈDE		24 comtés	286 communes

\* Le Portugal compte une structure infracommunale : 4 207 paroisses.

Reflet de la diversité de leur histoire, la structure territoriale des États de l'Union européenne est très contrastée. Douze pays sur quinze sont des États unitaires disposant tantôt d'un seul niveau de structure locale, tantôt de deux (cas le plus fréquent), tantôt de trois. Trois pays, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche, ont une organisation fédérale, assortie de un ou deux niveaux de structures locales.

La difficulté des comparaisons est accrue par la diversité des situations au sein même de chaque pays. L'organisation des structures locales n'est en effet pas nécessairement homogène à l'intérieur d'un territoire national, tant au niveau de la taille et du degré d'autonomie des collectivités locales (comme en Espagne), qu'au niveau du système d'organisation communale (lequel varie par exemple en Allemagne selon le statut juridique adopté par le *Land*). L'Angleterre constitue un cas à part : l'organisation du gouvernement local, qui a été redéfinie en 1985 et en 1996, comprend en effet selon les zones tantôt un seul niveau de collectivité, l'*unitary authority*, tantôt deux, le district et le comté. Il est de ce fait particulièrement difficile d'établir des comparaisons avec les autres pays européens. Autre singularité : la France. L'Hexagone est en effet le pays qui compte le plus de communes (36 600), soit presque autant que tous les autres pays de l'Union européenne. Un maillage aussi serré du territoire donne certes aux communes françaises l'avantage de la proximité, mais leur petite taille (plus de 97 % des communes ont moins de 10 000 habitants, 77 % ont moins de 1 000 habitants) ne procure pas toujours aux communes isolées les moyens d'agir efficacement.

45

### *Secteurs d'intervention*

Le tableau suivant trace un bilan des compétences des communes à travers l'Europe et fait apparaître la multiplicité de leurs domaines d'intervention, et leur forte implication en matière de développement économique.

### Compétences des communes

	<i>Enseignement</i>							
	<i>Construction/ entretien</i>	<i>Paye du personnel</i>	<i>Action sociale</i>	<i>Gestion des hôpitaux</i>	<i>Eau et déchets</i>	<i>Voirie</i>	<i>Transports en commun</i>	<i>Développement économique</i>
ALLEMAGNE	○*		○	○	×		×	
AUTRICHE	×	×	○		×	×		×
BELGIQUE	○	○	○	×	○	○		○
DANEMARK	○	○	○		×	○		○
ESPAGNE			○		○	○	○	
FINLANDE	×	×	×	×	×	×	×	×
FRANCE	○		○		×	○	○	○
GRÈCE	○		○		×	○	○	
IRLANDE					○	○		○
ITALIE	○	○	×	○	○	○	○	
LUXEMBOURG	×	×	×	×	×	×	×	×
PAYS-BAS	×	×	×		○	×	○	○
PORTUGAL	×		×		×	×	×	
ROYAUME-UNI	Les recouvrements ponctuels de structures locales ne permettent pas d'établir une répartition des compétences.							
SUÈDE	×	×	×		×	×	○	

46

Le signe ○ indique que la compétence est partagée avec des collectivités de niveau supérieur.

On remarquera que, dans la majorité des pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède), les communes sont directement chargées de la rémunération des personnels d'enseignement, ce qui augmente significativement leur poids financier. Cela entraîne également une ventilation différente des postes au sein du budget, qui favorise les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'équipement.

#### LE CAS DE LA FRANCE

##### *Un acteur important de l'économie française*

Quelques indicateurs macro-économiques permettent d'évaluer la place des communes au sein de l'économie française.

En France, le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB (55 %) est le plus élevé d'Europe (49 % en moyenne dans l'Union européenne). Les dépenses des administrations locales représentaient 17 % des dépenses publiques en 1970, elles sont de l'ordre de 20 % en 2000.

Le budget des communes s'élève en 2000 à 460 milliards de francs (70 milliards d'euros), soit environ à 5 % du PIB national. Les dépenses des communes correspondent à la moitié de l'ensemble des dépenses des collectivités locales françaises, et en font donc le principal acteur de la dépense publique locale.

Ce budget est réparti entre les dépenses de fonctionnement (300 milliards de francs ou 45 milliards d'euros), les dépenses d'investissement (100 milliards de francs ou 16 milliards d'euros) et les annuités de la dette (60 milliards de francs ou 9 milliards d'euros).

L'investissement des communes sera sans doute particulièrement dynamique en 2000 (+ 7 %) en raison des reports importants de l'année 1999, des réparations liées aux intempéries et de l'achèvement des projets de la mandature municipale. Après presque une décennie de stagnation de l'investissement public dans un contexte d'austérité budgétaire, l'heure est donc au développement de projets nouveaux.

47

Cette vigueur de l'investissement s'accompagne d'une très bonne santé financière des collectivités locales dans leur ensemble et des communes en particulier. En effet, l'encours de dette des communes est en diminution sensible depuis 1997, grâce à une baisse de 15 milliards de francs en trois ans. Les communes ont en effet dégagé une capacité de financement qui a contribué à la réduction des déficits publics et au respect des critères de Maastricht.

### *Le poids des simples interventions budgétaires des communes*

Les communes ont un impact direct sur l'économie au titre essentiellement de trois facteurs : l'emploi, leurs « commandes » aux entreprises, notamment dans le secteur du BTP, et les aides aux entreprises.

Les communes emploient aujourd'hui plus de 1,1 million de personnes. Les frais de personnel (157 milliards de francs, 24 milliards d'euros) pèsent d'un poids considérable dans les budgets communaux : près de 50 % des dépenses courantes. Ils enregistrent une progression soutenue et constante depuis deux ans de l'ordre de 6 % par an. Par-delà le simple effet de masse, on peut rappeler l'incidence sociale de ces emplois, les communes s'étant par exemple fortement impliquées dans la création d'« emplois jeunes ».

Les achats de biens et de services des communes (90 milliards de francs environ, 14 milliards d'euros) génèrent une activité pour les entreprises prestataires.

S'y ajoutent leurs interventions massives dans le secteur du BTP. Les collectivités locales sont le premier client des travaux publics et le dyna-

misme de leurs commandes a compensé le désengagement progressif de l'État depuis 1980. En moyenne, les collectivités locales consacrent 90 % de leurs dépenses d'équipement au secteur du BTP, dont 45 % concernent les TP. Le chiffre d'affaires global des activités de TP en 1999-2000 généré par les collectivités locales est d'un peu plus de 60 milliards de francs (9 milliards d'euros), ce qui correspond à une part de marché dans ce secteur de 43 % (28 % pour les seules communes).

48 Les communes interviennent enfin également par le biais d'aides aux entreprises. Elles peuvent en effet compléter les aides directes des régions en la matière (subventions, prêts et avances, primes régionales à l'emploi, primes à la création d'entreprises) : elles y consacrent près de 5 milliards de francs par an. En outre, elles ont la faculté d'apporter des aides indirectes (2 milliards de francs) notamment en aménageant des zones d'activités ou en apportant des terrains ou des bâtiments. S'y ajoutent dans certains cas des exonérations fiscales. Ces aides s'avèrent parfois déterminantes pour la création de petites entreprises. Toutefois, le manque de souplesse, la complexité des procédures et la concurrence entre collectivités qu'entraînent ces dispositifs ont souvent été dénoncés.

On peut donc déjà relever l'importance du poids économique direct des communes en Europe, mais il demeure impossible de l'évaluer très précisément, tant la variété des situations institutionnelles et des dispositifs juridiques à travers l'Union européenne est grande. Au vu du renforcement de l'intégration économique et décisionnelle des pays de la zone euro, le besoin d'un outil d'évaluation transversal se fait pressant. On pourrait imaginer un indicateur européen du dynamisme local sur le modèle de l'Indice de développement humain (IDH) mis au point par les Nations unies, qui intégrerait une série de données comme la taille démographique, la densité du réseau d'infrastructures et d'équipements publics et certains indicateurs économiques et sociaux.

## PERSPECTIVES ET GRANDES ORIENTATIONS

### *Les grandes mutations de la fin du XX<sup>e</sup> siècle*

L'avènement de la mondialisation, de par l'accroissement des flux financiers, le développement des échanges marchands et la mobilité accrue des personnes comme des entreprises, est un événement majeur de la fin du XX<sup>e</sup> siècle qui ne manque pas d'affecter profondément l'échelon local. Parallèlement à ce phénomène mondial, le renforcement de

l'Union européenne grâce à la mise en place de la monnaie unique vient dessiner les frontières d'un puissant espace européen (son PIB est comparable à celui des États-Unis, soit 22 % du PIB mondial), mais encore plus ouvert à la concurrence.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle n'est pas seulement marquée par un bouleversement des échanges internationaux et une nouvelle carte des puissances économiques : la recomposition des modes de travail et des styles de vie constitue également un fait majeur de ces dernières années. L'exigence accrue des entreprises et des consommateurs (« toujours plus de services au moindre coût »), relayée et amplifiée par le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la « net-économie », a conduit à un fort accroissement de la mobilité générale, parfois au prix d'une plus grande précarité. Les équilibres familiaux, la répartition entre temps de travail et temps de loisir, les besoins en formation évoluent rapidement. Les communes, plus proches du terrain, sont directement confrontées à ces évolutions qui les entraînent souvent à devoir repenser leurs prestations et leur mode d'action.

49

La question de l'environnement, enfin, sera certainement un des sujets majeurs de la politique européenne dans les années à venir. La dégradation des conditions de vie due à la pollution industrielle et automobile, la destruction des habitats naturels, l'effet de serre et les perturbations climatiques attestent de l'urgence de la situation. Or les investissements nécessaires, très lourds, incomberont en priorité aux collectivités locales. A titre d'exemple, en France, le besoin d'investissement en matière d'eau (eau potable, assainissement des eaux usées et des eaux pluviales, traitement des boues d'épuration) dépasse 90 milliards de francs (14 milliards d'euros). A cela s'ajoutent l'élimination des déchets, ménagers ou industriels, et le problème de la qualité de l'air, auquel les politiques de développement des transports en commun tentent de répondre. La France a pris des engagements internationaux quant à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, que l'action des collectivités locales devra contribuer à tenir.

Certains pays sont confrontés à des situations spécifiques, comme le problème de la gestion de l'eau en Espagne, ou la pollution dans les anciens *Länder* de l'Allemagne de l'Est. Tous cependant sont concernés par la sévérité accrue de la réglementation au niveau européen, et la nécessité d'effectuer d'importants travaux de mise aux normes.

*La commune : un rôle économique indirect crucial*

Face à de tels bouleversements, la commune apparaît comme un acteur crucial de l'économie, non seulement par son poids, mais surtout du fait de sa spécificité. Elle a en effet une action indirecte sur l'économie qui n'est pas comparable à celle des autres acteurs.

L'effet de levier de l'investissement local se distingue en effet de celui de l'investissement privé : « [...] dans le cas des administrations locales, ce sont les variations de l'investissement qui influent le plus sur la croissance nationale, et cela dans un sens positif : plus l'investissement augmente, plus le PIB est stimulé. On observe un effet stimulant analogue de l'investissement des administrations locales sur la productivité et l'emploi du secteur privé. Il y a là une manifestation significative de ce qu'on appelle la croissance endogène [...]. Cet impact est spécifique, puisqu'il n'existe pratiquement aucune relation entre l'évolution du volume des dépenses publiques locales de fonctionnement et la croissance du PIB et qu'on n'observe aucun lien systématique entre les variations annuelles de l'investissement de l'État et les variations du PIB<sup>1</sup>. » Ce phénomène s'explique par la nature même des investissements locaux, infrastructures et équipements collectifs, susceptibles de renforcer la productivité et la compétitivité des entreprises privées.

La différence qualitative entre l'investissement public local et l'investissement privé se redouble d'une différence de comportement face aux aléas de conjoncture. Les collectivités locales jouent en effet un rôle crucial d'équilibre, tant à travers le territoire grâce au processus de redistribution et de péréquation dont elles sont le maillon final, que par rapport aux fluctuations de l'économie. En effet, si l'investissement public local contribue de manière assez continue à la dynamique économique, cet impact est plus notable en cas de crise, contrairement aux investissements privés qui auraient alors tendance à diminuer. En cas de crise du secteur des BTP par exemple, les commandes publiques locales (voirie, équipements collectifs, transports en commun) constituent des éléments de relance essentiels. Rappelons qu'une collectivité locale qui investit 1 million de francs (150 000 euros) dans les travaux publics participe à la création ou au maintien de trois emplois. De plus, lors d'une récession durable et face à un taux de chômage élevé (ce qui fut le cas de la France dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-

---

1. Jacques Méraud, *Les collectivités locales et l'Économie nationale*, Éditions locales de France, 1997.

vingt-dix), les communes ont joué un rôle essentiel en développant une politique d'embauche ciblée au travers des emplois aidés, ou des CES. Sur 45 000 emplois-jeunes créés par les collectivités locales, les communes en emploient ainsi directement 34 700, sans compter les aides indirectes à l'emploi qu'elles peuvent verser à d'autres structures, notamment associatives.

En plus de leur fonction de stimulation de la croissance et de « tampon » ou de « garde-fou » en cas de crise, les communes se trouvent depuis peu investies d'une mission inédite mais essentielle : la promotion de leur territoire. Car ces derniers n'échappent pas plus à l'accroissement de la concurrence, que les entreprises ou les États. D'après une enquête récente réalisée auprès de 350 dirigeants de firmes multinationales, une entreprise décide de s'implanter à l'étranger lorsque cela lui permet d'élargir son marché ou de diminuer ses coûts de production, c'est-à-dire en fonction d'une stratégie globale. Le choix du site d'implantation, en revanche, tient compte d'une batterie d'autres critères qui sont tous d'ordre local : la qualité de la main-d'œuvre, la qualité de la formation ou encore la qualité des infrastructures.

51

Les maires sont désormais bien souvent des démarcheurs d'entreprises qui n'hésitent plus à tenter de « vendre » leur commune aux entreprises nationales ou internationales susceptibles de s'y installer. Ils disposent pour ce faire en premier lieu de l'ensemble des aides indirectes, comme l'organisation de services de transports du personnel vers une zone industrielle, des études de marché pour faciliter l'écoulement des produits locaux, des aides à la formation professionnelle, la construction d'usines-relais. L'attractivité fiscale constitue le deuxième grand moyen de promotion d'un territoire. Dans ce domaine, la France apparaît handicapée par le taux des prélèvements et la complexité générale, voire la confusion, du système de la fiscalité locale. L'Italie au contraire a procédé en 1998 à une réforme qui a contribué à clarifier et à alléger son système en instaurant une spécialisation de l'impôt selon le niveau de collectivité locale.

### *La commune en quête de partenaires*

La taille parfois réduite des communes et la nature même de leurs contributions à l'économie les ont conduites à multiplier les partenariats, soit entre collectivités locales au travers de l'intercommunalité, soit dans une collaboration toujours plus étroite avec le secteur privé.

### *L'intercommunalité*

L'intercommunalité permet à de nombreuses communes de réduire leurs dépenses tout en élargissant leurs perspectives d'action. La coopération et la mise en réseau des ressources communales est notamment tout à fait adaptée à la gestion des transports et aux problèmes d'environnement. Ce type de gestion des territoires n'est pas nouveau : pratiqué depuis très longtemps en Espagne et aux Pays-Bas, il s'est développé en Allemagne à partir des années cinquante, où les syndicats et les associations de communes sont très nombreux.

52 Le développement de l'intercommunalité est particulièrement net en France ces dernières années du fait de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui instituait les communautés de villes et les communautés de communes, et de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La France dispose désormais de trois catégories principales de groupements à fiscalité propre, c'est-à-dire dotés d'une autonomie financière importante, hiérarchisées en fonction de la densité démographique du territoire (communautés urbaines, communautés d'agglomérations et communautés de communes).

Aux 18 000 syndicats de communes, moteurs d'une intercommunalité de service, s'ajoutent donc d'ores et déjà près de 1 900 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui élaborent le développement économique de leurs territoires.

### *Un renouveau des partenariats privés/publics*

Devant l'ampleur, la variété et la complexité des tâches à réaliser, les communes ont partout en Europe procédé à une « privatisation » de leurs activités, sous forme de régies autonomes, d'établissements publics locaux, par le biais d'associations, par la création d'entreprises publiques locales ou par délégation au secteur privé.

L'idéal en la matière est d'assurer la libre concurrence entre ces diverses modalités. L'exemple britannique prouve que l'on peut ouvrir tous les services à la concurrence afin de choisir pour chacun d'eux, pour chaque situation particulière, le gestionnaire (public ou privé) qui apparaît comme le plus performant. Le recours à un délégataire privé, souvent bien adapté aux services productifs des collectivités locales, doit se concevoir dans le cadre d'un contrat bien bâti et limité dans le temps qui permette à la collectivité de garder la responsabilité politique de la définition et de l'exécution du service et bien sûr de son contrôle.

La commune joue donc un rôle crucial dans l'économie par-delà ses

interventions directes au travers de ses fonctions de régulation, de promotion et de partenariat. Ce rôle spécifique, que l'initiative privée ne peut remplacer, convient particulièrement bien au premier échelon de la structure territoriale, en raison de sa proximité avec le terrain, mais nécessite le développement de synergies efficaces entre les différents acteurs locaux privés et publics.

Par-delà la variété des situations en Europe, on ne peut qu'être frappé par la faculté d'adaptation dont les communes ont fait preuve ces dernières années. Elles sont aujourd'hui souvent les mieux placées pour répondre aux grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Les mutations de l'économie et le renforcement de l'intégration européenne favorisent l'avènement du « territoire local », partenaire de l'Europe et principal acteur du développement économique. Dans un monde tourné vers la « net-économie » et régi par l'idéal de la libre concurrence, les collectivités locales en général et les communes-fournisseurs des services de proximité en particulier seront encore appelées à pratiquer l'innovation en permanence et à renouveler sans cesse la conception et la matérialisation des services offerts à la population. La clé de ce pari, que Dexia, principal financier des collectivités locales, soutient depuis déjà près de quinze ans, n'est pas seulement d'ordre économique. Il s'agit d'opérer ce qui s'apparente à une révolution intellectuelle en France : cesser d'opposer le « public » et le « privé », mais au contraire renforcer leur partenariat au service d'un développement économique plus dynamique et plus compétitif, mais aussi plus harmonieux sur le plan social et plus respectueux des équilibres écologiques.

53

## R É S U M É

---

*Les communes en France, et partout en Europe – quelles que soient leurs appellations (municipalité, district, gemeinden, demoï, county...) – et par-delà la diversité de leurs caractéristiques juridiques et géographiques, ou des différences existant dans leurs modes d'action, jouent un rôle fondamental au sein de nos économies.*

*Elles ne doivent pas rester figées dans leur organisation, mais veiller à rester innovantes afin d'accompagner la population dans les bouleversements socio-économiques et culturels qu'engendrent la mondialisation et les nouvelles technologies de communication. C'est à ce prix qu'elles demeureront plébiscitées par nos concitoyens.*



---

OLIVIER GOHIN  
XAVIER CABANNES

## COMPÉTENCES ET RESSOURCES DES COMMUNES\*

LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 dispose dans son article 34 que « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Dès l'origine de la V<sup>e</sup> République, et dans la logique d'un État unitaire<sup>1</sup>, l'autonomie territoriale est donc régie par la norme législative. Le mécanisme, apparemment simple et équilibré, en réalité complexe et instable, des compétences dévolues et des ressources adéquates permet alors, tout à la fois, de mesurer l'étendue et de garantir l'exercice de la décentralisation, selon un schéma qui est clairement défini depuis la grande loi municipale du 5 avril 1884, mais considérablement modifié depuis la loi de principe du 2 mars 1982 relative, en particulier, aux « droits et libertés des communes ».

55

Il est donc parfaitement conforme au dispositif constitutionnel que, par la suite, le législateur et le juge constitutionnel aient insisté, l'un et l'autre et à plusieurs reprises, sur la nécessaire liaison entre libre administration des collectivités locales, et notamment des communes, et transfert simultané des compétences et des ressources de ces collectivités, comme l'établit nettement le Code général des collectivités territoriales dont l'article L. 1614-1 dispose : « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par

---

\* La première partie est d'Olivier Gohin et la seconde de Xavier Cabannes. Les deux auteurs ont lu et accepté les termes de leur article commun dont ils ont rédigé ensemble l'introduction et la conclusion.

1. Si, contrairement à la tradition constitutionnelle française telle qu'elle trouve encore à s'exprimer à l'art. 85 de la Constitution de 1946, le texte de 1958 n'évoque pas le caractère unitaire de la République française, l'unité se déduit cependant de son indivisibilité, comme cela résulte de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel : en ce sens, par ex., CC, 18-1-1985, déc. 85-185 DC, *Rec. 36* ; *AIJC*, 1985, p. 416, note Genevois ; *RDP*, 1986, p. 395, note Favoreu ; *adde*, Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1998, p. 63 *sq.*

l'État aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences<sup>2</sup> ».

Or, l'étude – même sommaire – de l'autonomie communale qui est l'âme de la décentralisation territoriale, tant administrative que financière, permet aussitôt de faire émerger une contradiction fondamentale – on dira même incontournable, à droit constitutionnel constant – entre l'importance de la décentralisation administrative et l'insuffisance de la décentralisation financière.

## L'IMPORTANCE DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

56 La décentralisation administrative se définit comme le transfert de compétences de l'État aux collectivités locales, notamment aux communes. Dès lors, il convient de procéder à deux exclusions préalables :

– en premier lieu, les communes n'ont pas à être considérées en tant que circonscriptions administratives de l'État quel que soit, par ailleurs, le rôle considérable que joue encore le maire comme agent déconcentré dans la commune, à commencer par sa fonction la plus connue en France : celle de célébrer les mariages, exercée comme officier d'état civil et placée sous le contrôle du procureur de la République ;

– en second lieu, il convient de mentionner, de façon seulement incidente, l'intercommunalité au sein des EPCI<sup>3</sup> permettant l'exercice partagé de compétences que les communes seules ne sont pas ou ne seraient pas en mesure d'assurer efficacement, selon des modalités désormais renforcées et simplifiées par la loi du 12 juillet 1999. Le président de l'Association des maires de France a pu ainsi écrire que « de la prise en charge de services publics, la coopération intercommunale a évolué vers des formules plus intégrées tendant à définir des projets et des politiques de territoire afin d'en améliorer la compétitivité<sup>4</sup> ».

Mais il convient aussi de procéder à la résolution d'une énigme juridique dont les deux données de base, dans le droit de la décentralisation administrative, sont, d'une part, la notion d'affaires locales telle

---

2. Disposition substituée à l'art. 102 de la loi du 2 mars 1982 et aux art. 5, al. 1<sup>er</sup> et 94, al. 2 de la loi du 7 janvier 1983. L'art. L. 1614-1 du CGCT précise, en substance, que les ressources ainsi dégagées sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert de telle sorte que la compensation des charges transférées soit intégrale.

3. Établissements publics de coopération intercommunale.

4. Jean-Paul Delevoye, « L'intercommunalité sur la base du volontariat », éditorial de *Maires de France : 12 ans d'intercommunalité*, n° hors série, novembre 1999, p. 3.

qu'elle s'exprime, en droit positif, en ces termes : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune<sup>5</sup> » ; d'autre part, l'attribution par le législateur de compétences propres à chaque catégorie de collectivités locales comme cela résulte explicitement du même code : « Les communes [...] règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence<sup>6</sup>. »

Or, la confrontation de ces deux dispositifs étendus à l'ensemble des collectivités locales oblige à considérer que seul l'État dispose à la fois de la compétence de sa compétence, en tant qu'il est souverain, et de la compétence de principe, en tant qu'il est unitaire<sup>7</sup>. Dès lors, il est désormais clair que la clause générale de compétence ne saurait valoir pour les collectivités locales<sup>8</sup>, pour les communes notamment, toutes ces collectivités devant cependant se voir garantir par la loi des compétences d'attribution d'une ampleur telle que leur vocation générale ne soit pas durablement ou gravement méconnue, sous le contrôle restreint que, le cas échéant, le Conseil constitutionnel peut être conduit à exercer à cet égard<sup>9</sup>.

57

Ces compétences transférées que les communes, en tant que collectivités décentralisées, assurent de façon directe ou font assumer de façon déléguée<sup>10</sup>, non pas pour le compte de l'État, mais bien à sa place, peuvent être appréhendées sous deux angles différents : d'abord, en flux, en considérant le système des transferts de compétences ; ensuite, en stock, en considérant le schéma des compétences transférées.

### *Le système des transferts de compétences*

La loi codifiée du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État fait reposer

5. CGCT, art. L. 2121-29, al. 1<sup>er</sup>. Ce texte traverse tout le droit de la décentralisation communale depuis la loi préc. du 5 avril 1884.

6. *Ibid.*, art. L. 1111-2, al. 1<sup>er</sup>. Cette disposition est issue de la codification du début de la loi du 7 janvier 1983.

7. Toutefois, cette compétence de principe n'est que de principe dès lors que, dans certaines collectivités d'outre-mer à autonomie élargie, par exemple en Nouvelle-Calédonie depuis la loi du 28 décembre 1976, l'État ne dispose plus que d'une compétence d'attribution. Toutefois, s'agissant des communes, la compétence d'exception est... sans exception.

8. Voir en ce sens, Jérôme Chapuisat et François Bouyssou, *AJDA*, 1983, p. 81.

9. Voir en ce sens, mais de façon implicite, au sujet des deux départements corses depuis la loi du 13 mai 1991, CC, 9-5-1991, déc. 91-290 DC, *Rec* 50 ; *GDCC*, 1999, n° 44 et les réf.

10. On laissera de côté la question difficile de la gestion des compétences communales qui renvoie largement au droit des services publics locaux assurés ou assumés par la puissance publique, selon la terminologie – devenue classique – du professeur René Chapus, *Droit administratif général*, t. I, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2000, n° 748, p. 569.

les transferts de compétences sur ces deux principes administratifs simples que sont la cohérence et la neutralité de ces transferts.

Par cohérence des transferts, on entend le souci que le législateur a eu, depuis 1983, d'éviter que la décentralisation administrative ne soit un facteur de déstabilisation de collectivités territoriales, caractérisées par leur nombre et donc leur fragilité en termes de territoire ou de population ou encore en termes de moyens en personnel ou en matériel. Il suffira sans doute de rappeler – ces statistiques sont bien connues – que sur les quelque 80 000 communes des quinze États membres de l'Union européenne, près de la moitié sont françaises ou, encore, que près de 90 % des communes françaises ont moins de 2 500 habitants, c'est-à-dire sont des villages ne regroupant qu'un quart environ de la population totale. Dès lors, au titre de cette cohérence, la décentralisation administrative a procédé à des transferts de compétences de façon globale et progressive, selon une méthode que le législateur s'est fixée à lui-même, sans contrainte particulière et au titre d'un vœu pieux : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes », notamment « de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes<sup>11</sup> ». A titre d'exemple, la loi du 7 janvier 1983 a ainsi transféré aux communes les compétences de l'État en matière d'urbanisme, en ce qui concerne, pour l'essentiel, tant les schémas directeurs que les plans d'occupation des sols puisque, de façon remarquable, c'est désormais le maire, agissant au nom de la commune, qui a la compétence de principe pour délivrer les permis de construire dans toute commune où un plan d'occupation des sols a été approuvé<sup>12</sup>.

Toutefois, la cohérence des transferts n'a pas toujours été préservée. Depuis la loi du 22 juillet 1983, la construction et l'entretien des locaux d'enseignement public sont répartis, de façon passablement arbitraire, pédagogiquement discutable<sup>13</sup>, en tout cas fortement morcelée, entre les communes pour les écoles maternelles et élémentaires, les départements pour les collèges, les régions pour les lycées et l'État pour les universi-

11. CGCT, art. L. 1111-4, al. 1<sup>er</sup> issu de la loi du 7 janvier 1983, art. 3.

12. C. urb., art. L. 421-2-1.

13. On observera, à titre d'illustration, que le CM2 et la 6<sup>e</sup> font actuellement partie d'un même cycle scolaire. Il n'y a guère qu'en France que pédagogie et construction scolaire s'ignorent à ce point.

tés<sup>14</sup> – la loi ou des conventions réglant les interférences inévitables entre les catégories de collectivités locales qui ont à connaître du même degré d'enseignement. Ainsi la loi du 4 juillet 1990 tend à régler la question de la participation des communes au financement des collèges. De cette situation résulte un enchevêtrement des compétences, non seulement en matière d'éducation, mais aussi en matière d'aménagement du territoire, de logement, de transports ou encore d'interventionnisme économique, notamment, qui finit par provoquer tant de rigidité organique, d'insécurité juridique ou d'irresponsabilité fonctionnelle que le système devient illisible, inefficace et coûteux pour les administrés.

Comment ne pas voir, au demeurant, que tant de confusion dans les transferts des compétences, notoirement contre-productive en termes de démocratie locale, constitue un facteur déterminant du processus de pause, puis de recentralisation par l'État que les collectivités locales – les communes, en particulier – enregistrent globalement depuis près de quinze ans ? A cet égard, la loi de clarification dans la répartition des compétences – si souvent promise et si souvent remise depuis 1982 – reste l'un de ces « serpents de mer » que le droit de la décentralisation administrative agite encore volontiers<sup>15</sup>.

59

Par neutralité des transferts, on souligne la volonté du législateur, non seulement d'assurer théoriquement la compensation administrative et financière – intégrale et concomitante – des transferts de compétences par l'État, mais aussi d'interdire que la tutelle, considérablement allégée et redéfinie dans ses modalités depuis la loi du 2 mars 1982 modifiée, puisse resurgir à l'occasion d'une rupture d'égalité entre collectivités décentralisées ou encore d'une obligation de subordination d'un niveau de décentralisation envers un autre ou, au même niveau de décentralisation, d'une collectivité envers une autre. L'article L. 1111-3 du Code général des collectivités territoriales dispose en ce sens que « la répartition des

14. Et encore, il n'est question ici que des classifications de principe de l'enseignement public général. Il faut souligner, à ce propos, l'état lamentable, tant quantitatif que qualitatif, dans lequel les communes, pour s'en tenir à ces collectivités locales, ont récupéré les écoles et le développement remarquable des constructions scolaires qu'elles ont financées depuis 1983. Des financements croisés du type « Universités 2000 » ou « U3M » font supporter, pour moitié environ, la charge financière de l'État en matière de constructions universitaires aux collectivités locales pourtant incompétentes. De plus en plus fréquemment, on voit ainsi des communes, y compris Paris désormais, favoriser l'implantation ou le développement de l'enseignement supérieur public sur leur territoire, ce qui est autant de pris pour l'État.

15. Voir Patrice Duran, « Une loi organique de répartition des compétences est-elle possible ? Faux débat et vrais problèmes », dans Institut de la décentralisation, *La Gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 305-326.

compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles<sup>16</sup> ». A bon droit, a été ainsi jugée illégale la procédure d'attribution par la région Languedoc-Roussillon de subventions aux communes de la région qui leur faisait obligation de se soumettre à une procédure précise d'instruction et de contrôle, centrée sur le conseil général de leur département<sup>17</sup>.

Pourtant, dans une tentative vaine, en définitive, de contournement des contraintes provoquées par un système de décentralisation administrative potentiellement anarchique, la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire a pu avancer timidement la notion de « chef de file » pour l'exercice privilégié de telle compétence par telle collectivité.

60

### *Le schéma des compétences transférées*

Or, cette notion de « chef de file », ainsi mise en échec, a une origine claire : elle correspond exactement à l'idée majeure selon laquelle la réforme des institutions administratives locales suppose l'exercice par chaque niveau de décentralisation des matières qui lui appartiennent en propre, par nature. Toutefois, dans le respect de la légalité administrative, notamment de l'équilibre budgétaire réel au sens et dans les conditions de la loi du 2 mars 1982 codifiée, rien n'interdit aux communes, en particulier, d'étendre leurs propres attributions au-delà des compétences qui leur sont transférées.

Les compétences qui ont donc été transférées aux communes sont précisément celles qui correspondent à cette image si familière d'une démocratie de proximité où l'interface entre l'administration et les habitants se réalise simplement – presque quotidiennement – dans le bureau du maire, dans la salle du conseil municipal, sous le préau de l'école, sur la place du village ou encore au stade municipal. A quelque chose malheur est bon : comment méconnaître, en effet, que le morcellement dramatique de la carte communale française a eu, du moins, l'immense avantage de favoriser cette fonction de médiation que l'ampleur de la crise économique, amorcée il y a plus d'un quart de siècle, de même que la profondeur des bouleversements sociaux qui l'accompagnent encore ont rendu particulièrement nécessaire ? Car, au centre de ce réseau rela-

16. Disposition issue de l'art. 2 de la loi du 7 janvier 1983.

17. TA Montpellier, 26 juin 1983, *Commune de Narbonne c/Région du Languedoc-Roussillon*, Rec. 561 ; *AJDA*, 1983, p. 678, note Dugrip.

tionnel il y a, à l'évidence, le maire, celui que le droit, mais aussi les faits font regarder, à juste titre, bien plus comme un administrateur élu que comme un homme politique, particulièrement dans ces villages ou petites villes de province ou de grande banlieue parisienne qui constituent la quasi-totalité des communes françaises.

Correspondent très exactement à ce schéma traditionnel les transferts opérés, de 1983 à 1985 pour l'essentiel, non seulement en matière d'urbanisme et de construction des écoles, mais aussi en matière de plans de déplacements urbains, de réglementation des ports de plaisance, de participation financière à l'action sociale ou encore d'aides financières aux entreprises privées qui viennent s'ajouter aux compétences déjà acquises, telles que l'entretien de la voirie communale, l'éclairage public, l'enlèvement des ordures ménagères, la collecte des eaux usées, la réalisation d'équipements sportifs et culturels, etc.

61

A ces compétences par nature, il est permis d'ajouter des compétences nouvelles, engendrées par les compétences ainsi transférées. Après tout, il est certainement conforme à l'autonomie locale que, dans le cadre de ses marges financières et dans le respect des normes juridiques qui s'imposent à elle, en particulier pour interdire telle ou telle action ou telle ou telle modalité d'action<sup>18</sup>, chacune des communes françaises puisse faire librement et facultativement le choix d'orienter la politique locale dans telle ou telle direction qui a la faveur de la majorité du conseil municipal ou – c'est loin d'être durablement incompatible – de la majorité de population concernée, consultée ou non sur ces orientations<sup>19</sup>.

C'est ainsi que certaines communes peuvent mettre en place un service municipal de transports destiné à densifier ou à diversifier les réseaux de transports publics ou privés sur la commune ou encore créer un corps de police municipale visant à compléter l'action de la police d'État ou de la gendarmerie nationale. De même, il est loisible à toute commune d'acheter des terrains et de les aménager en vue de la réalisation de lotissements individuels ou de zones d'activités économiques pour favoriser le développement ou l'emploi local ou encore de participer, par le biais d'offices municipaux, à la construction de logements sociaux pour des familles à faible revenu ou en difficulté. Est-il besoin enfin d'insister sur la politique de subventions communales directes ainsi que d'aides indirectes en locaux ou en matériel, prêtés ou loués à

---

18. Par ex., l'interdiction de municipaliser la défense nationale ou celle de contractualiser la police municipale.

19. CGCT, art. L. 2142-1 à 8.

bas prix, par laquelle les communes peuvent choisir d'appuyer tout ou partie du réseau associatif qui vient relayer ou prolonger utilement telle ou telle politique municipale en faveur des activités artistiques, culturelles, éducatives, sociales, sportives, etc. ?

## L'INSUFFISANCE DE LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE

62 L'autonomie communale a un coût qui ne saurait être tenu pour quantité négligeable. En 1998, les ressources des communes se montaient à plus de 460 milliards de francs. Elles sont constituées de ressources propres : recettes fiscales et produits d'exploitation ainsi que de dotations, de subventions et de produits des emprunts. Force est de constater que, sans décentralisation financière, cette autonomie communale resterait lettre morte. Il est donc nécessaire pour les communes d'avoir des ressources propres – et particulièrement fiscales – en quantité suffisante pour pouvoir exercer leurs compétences. Or, elles ont une maîtrise limitée de leurs ressources fiscales de sorte que les concours de l'État occupent une part importante dans le financement des budgets communaux.

### *La maîtrise limitée des ressources fiscales*

En 1998, les taxes locales et impôts locaux représentaient, avec 232 milliards<sup>20</sup>, environ 50 % des ressources communales. Les ressources fiscales des communes sont composées d'impositions directes et indirectes. Nous trouvons là un très grand nombre de prélèvements : ainsi, par exemple, parmi les impositions directes, le versement destiné aux transports en commun, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et, parmi les impositions indirectes, la taxe sur l'électricité, la taxe de séjour. Cependant, l'essentiel des recettes fiscales des communes provient de quatre impôts directs : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle qui procurent près de 40 % des ressources communales (exactement 178,2 milliards sur un total de 463,1 milliards pour 1998).

Selon l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer « les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Aussi les dispositions

---

20. Les chiffres cités en matière fiscale le sont pour 1998. Ils sont extraits des données publiées par la DGCL, *Les Collectivités locales en chiffres – 1999*, Paris, La Documentation française, 1999.

constitutionnelles laissent toute compétence aux conseils municipaux en matière de recettes de nature non fiscale. A l'inverse, seul le législateur peut créer un prélèvement de nature fiscale (impositions de toutes natures). Le législateur détient donc le « pouvoir fiscal initial », les conseils municipaux n'ayant aucun pouvoir de création de la recette fiscale. De même, seul le législateur peut supprimer (ou modifier) un prélèvement fiscal existant. Mais cette suppression ne doit pas avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales de la collectivité au point d'entraver sa libre administration<sup>21</sup>. Toutefois, dans sa récente décision du 12 juillet 2000<sup>22</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé que la suppression d'une recette fiscale amputant de 22,5 % les recettes de fiscalité directe reçues par les régions n'est pas contraire au principe de libre administration dès lors que la loi prévoit un mode de compensation permettant de garantir à la collectivité un même niveau de recettes. Le Haut Conseil a ici repris le raisonnement suivi en décembre 1998 pour la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle<sup>23</sup>. Toutefois, si les communes ne disposent pas du « pouvoir fiscal initial », elles disposent d'un « pouvoir fiscal délégué » : il appartient, en effet, au conseil municipal de recourir à certaines taxes fiscales locales créées par le législateur (par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe de séjour précitées). Sans délibération du conseil municipal la taxe ne peut pas être levée par la commune.

63

La détermination de l'assiette d'une recette fiscale est liée à la création de celle-ci. Les communes n'ont donc, en principe, aucun pouvoir de décision pour déterminer l'assiette d'une recette fiscale bien que la loi puisse expressément reconnaître aux communes un certain pouvoir d'appréciation en la matière. Ainsi les communes peuvent accorder des exonérations de certains impôts locaux ou en aménager la base. Ce pouvoir des communes reste ici très limité : les décisions prises se traduisent surtout par une diminution de leurs recettes fiscales.

En revanche, les communes peuvent fixer librement le taux des prélèvements fiscaux. Selon la loi du 10 janvier 1980, les conseils municipaux votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Néanmoins, le législateur a prévu des

21. CC 24-7-1991, déc. 91-298 DC, *Rec.* 82 ; *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 204, *Chr.* Avril et Gicquel ; *RFDC*, 1991-8, p. 722, note Philip.

22. CC, 12-7-2000, déc. 2000-432 DC, *JORF*, 2000, p. 10821 ; *AJDA*, 2000, p. 739, note Schoettl.

23. CC, 29-12-1998, déc. 98-405 DC, *Rec.* 326 ; *AJDA*, 1999, p. 20, note Schoettl.

restrictions à cette liberté : il existe, d'une part, un mécanisme de plafonnement des taux permettant d'éviter une forte hausse de la pression fiscale locale, mais aussi de fortes disparités entre communes et, d'autre part, un mécanisme de liaison des taux afin d'éviter tout transfert de charges fiscales abusif entre les différentes catégories de contribuables.

Le pouvoir de fixer les taux des quatre grands impôts locaux est donc encadré. Mais les communes peuvent aussi fixer le taux (ou le tarif) des autres prélèvements fiscaux. Le législateur a souvent, ici encore, prévu des limites au pouvoir des communes : plafonds ou fourchettes. Or, bien qu'étant encadrées, ces possibilités offertes aux communes en la matière favorisent leur autonomie financière. La fixation des taux est, en effet, un élément important pour atteindre l'équilibre budgétaire. En 1990, le Conseil constitutionnel a précisé les contours de cette liberté : « Il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses » ; mais « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration »<sup>24</sup>.

Le Haut Conseil a donc considéré qu'une disposition législative limitant – en l'occurrence, de façon provisoire – le pouvoir d'une catégorie de collectivités de fixer le taux d'une imposition, afin d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables, n'entrave pas la libre administration de ces collectivités, en dépit des contraintes qu'elle peut entraîner. De plus, en 1991, le Conseil constitutionnel a décidé que « le législateur n'est pas tenu de laisser à chaque collectivité territoriale la possibilité de déterminer seule le montant de ses impôts locaux<sup>25</sup> ». Aussi la loi peut prévoir un prélèvement<sup>26</sup> sur les ressources fiscales d'une commune dès lors qu'il n'a pas pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités locales. Enfin les communes n'ont aucun pouvoir en matière de recouvrement de la recette fiscale : celui-ci est effectué par les comptables publics, agents de l'État.

En fin de compte, les communes n'ont pas un pouvoir de décision

24. CC, 25-7-1990, déc. 90-277 DC, *Rec.* 70 ; *Pouvoirs*, n° 56, 1991, p. 200, *Chr.* Avril et Gicquel.

25. CC, 6-5-1991, déc. 91-291 DC, *Rec.* 40 ; *Pouvoirs*, n° 59, 1991, *Chr.* Avril et Gicquel, p. 195 ; *RDSS*, 1991, n° 4, p. 639, note Prétot ; *RFDC*, 1991-7, p. 497, note Philip ; *RDP*, 1992, p. 50, note Rousseau.

26. Péréquation horizontale des ressources fiscales dont certaines communes peuvent bénéficier à travers différents fonds.

étendu sur leurs ressources fiscales. De plus, la protection par le Conseil constitutionnel du niveau de ces mêmes ressources reste très imprécise. Quel est le seuil à ne pas franchir ? Il y a fort à penser que le principe de libre administration serait méconnu si et seulement si les recettes fiscales propres devenaient « négligeables » par rapport aux concours de l'État<sup>27</sup>.

### *La part importante des concours financiers de l'État*

En dehors des ressources propres, les communes ont et doivent avoir d'autres recettes. Elles peuvent librement emprunter (42,9 milliards en 1998) et elles reçoivent des concours financiers (représentant, en 1998, 30 % des ressources communales), essentiellement de la part de l'État, sous forme de dotations et de subventions.

Ces concours de l'État permettent aux communes d'équilibrer leurs budgets et d'assurer financièrement leurs compétences<sup>28</sup>. Il s'agit :

- d'une part, des dotations et subventions de fonctionnement : la dotation globale de fonctionnement (112 milliards pour l'ensemble des collectivités locales dont près de 80 % pour les seules communes), la dotation spéciale instituteur (2,35 milliards pour l'ensemble des communes), la dotation élu local (275 millions pour l'ensemble des communes), etc.

- d'autre part, des dotations et subventions d'équipement : la dotation globale d'équipement (2,64 milliards pour l'ensemble des communes et de leurs groupements), le fonds de compensation pour la TVA (21,82 milliards pour l'ensemble des collectivités locales), le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation (2 milliards répartis essentiellement entre les communes), etc.

En outre, les communes bénéficient d'une compensation financière des transferts de compétences de l'État : la dotation générale de décentralisation – inscrite à la section de fonctionnement du budget – (1,44 milliard pour les communes, dont 476,9 millions au titre du transfert de compétence en matière d'hygiène et de santé, 122,2 millions au titre du transfert de compétence en matière d'urbanisme, 462,6 millions au titre de l'organisation des transports urbains et plus de 380 millions

27. Jean-Éric Schoettl, *AJDA* 1999, p. 18 ; à ce sujet, lire les observations en défense du gouvernement sur le recours dirigé devant le Conseil constitutionnel contre la loi de finances rectificative pour 2000, *JORF*, 14-7-2000, p. 10822.

28. Les données chiffrées concernant les concours de l'État sont extraites, pour l'essentiel, de la loi de finances initiale pour 2000 et des décrets de répartition des crédits. De précieuses indications sont fournies dans le *Guide budgétaire communal, départemental et régional 2000*, Paris, La Documentation française, 2000.

pour le fonctionnement et l'équipement des bibliothèques municipales), conformément au principe de compensation financière intégrale par l'État des transferts de charges aux communes notamment, posé par les lois précitées de décentralisation en date du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Le législateur a ainsi voulu préserver l'équilibre financier des collectivités bénéficiaires. Toutefois, nombre d'élus locaux estiment que cette compensation n'est pas suffisante en raison de la mauvaise évaluation initiale du coût des charges transférées et d'un système d'indexation du montant de la dotation générale de décentralisation peu performant.

De plus, en dehors de ces dotations et subventions, l'État verse aux communes des compensations d'exonérations et de dégrèvements de recettes fiscales. Ce sont là de véritables « subventions fiscales ». Ces nombreuses compensations interviennent en matière d'exonération, de dégrèvement et de non-recouvrement. Pour compenser les exonérations, ces versements se font essentiellement par le biais de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (11,89 milliards pour l'ensemble des collectivités locales)<sup>29</sup>, de la compensation des exonérations de taxe d'habitation, de la contrepartie de l'exonération sur les propriétés foncières bâties et non bâties... Les dégrèvements et non-recouvrements, quant à eux, sont pris en charge par l'État au travers du compte d'avances sur le produit des impositions revenant aux collectivités locales. Les communes reçoivent des compensations pour perte de recettes fiscales de la part d'autres personnes publiques. Ainsi la loi du 12 juillet 1999 réformant la coopération intercommunale fait de la taxe professionnelle unique le régime privilégié. Ces dispositions législatives prévoyant, dans certains cas, le passage de plein droit à la taxe professionnelle unique auront des conséquences sur les ressources fiscales des communes membres de l'EPCL. Aussi une compensation leur sera versée par l'établissement public<sup>30</sup>.

L'État est donc le premier contribuable local des communes – et des collectivités locales, en général – puisque les compensations financières qu'il verse représentent environ 25 % de leurs recettes fiscales. Cette situation s'explique par l'engagement de l'État dans une politique de reconquête des finances locales qui se traduit par une tendance de plus

---

29. Celle-ci ne doit pas être confondue avec la nouvelle compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle prévue par la loi de finances pour 1999 (22,8 milliards pour l'ensemble des collectivités locales).

30. Voir Olivier Dupéron, « L'évolution des finances locales au cœur de la réflexion sur la décentralisation : les aspects financiers de la réforme de l'intercommunalité engagée par la loi du 12 juillet 1999 », *LPA*, 2000, n° 114, p. 15.

en plus nette à compenser la suppression ou la diminution de recettes fiscales par de nouvelles dotations ou subventions, recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir direct de décision<sup>31</sup>. Or, une telle politique rend les ressources des communes, en particulier, de plus en plus dépendantes des décisions de l'État. En fait, en contrôlant ainsi les recettes des collectivités locales, l'État ne cherche-t-il pas aussi à contrôler le niveau de leurs dépenses ?

En conclusion, au-delà du phénomène de recentralisation des compétences, particulièrement en matière sociale, certains ont pu déceler une menace nouvelle pour les finances locales<sup>32</sup>. Le gouvernement ayant souligné que les transferts financiers de l'État vers les administrations publiques locales augmentent plus vite que la dynamique des dépenses de l'État, la question se pose de savoir si l'État ne souhaiterait pas désormais réduire le montant de ses compensations. Dès lors, pour se protéger de la loi, la nécessité se fait ressentir de garanties constitutionnelles pour les collectivités locales dont les quelque 36 700 communes françaises. Tel est bien le sens de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, déposée en juin 2000 par cinq sénateurs parmi lesquels le président du Sénat, M. Christian Poncelet<sup>33</sup>.

67

Par cette proposition de loi, il s'agit non seulement de conférer une valeur désormais constitutionnelle au principe de la compensation simultanée et intégrale des charges liées au transfert de compétences au profit des collectivités décentralisées, mais aussi de garantir la protection des ressources fiscales locales en prohibant le remplacement d'impôts locaux par de simples compensations financières en provenance de l'État. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition dispose en ce sens : « Les ressources fiscales représentent la part prépondérante des ressources des

---

31. Voir, par exemple, pour la seule loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, les compensations prévues à l'art. 7 pour les communes et les départements et à l'art. 11 pour les régions. Dans le même sens, l'article 5 du projet de loi de finances pour 2001 prévoit la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») pour les particuliers. Cette suppression devrait être compensée par une dotation d'État. Cette taxe représente actuellement environ 10 % des recettes fiscales départementales, *JORF*, doc. Ass. nat., n° 2585.

32 Par ex., Philippe Marini, « Débat d'orientation budgétaire pour 2001 : comment être crédible en Europe ? », *JORF*, 1999-2000, doc. Sénat, n° 373, p. 102.

33. *JORF*, 1999-2000, doc. Sénat, n° 432 ; Jean-Marie Pontier, « Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration », *Revue administrative*, 2000, n° 316, p. 385 sq.

collectivités territoriales. Les collectivités territoriales peuvent percevoir le produit des impositions de toutes natures. Toute suppression d'une ressource fiscale perçue par les collectivités territoriales donne lieu à l'attribution de ressources fiscales équivalentes<sup>34</sup>. » Au regard de la décision précitée du 12 juillet 2000, comment d'ailleurs ne pas voir également dans ce texte revendicatif une protestation silencieuse contre l'indigence et la dépendance de trop nombreuses communes françaises ainsi que la sanction anticipée d'une jurisprudence constitutionnelle immobile, adossée à une loi fondamentale manifestement obsolète, car profondément inadaptée sur ce point au droit public contemporain ?

Autrement dit, comme, depuis Adam Smith, on peut regarder la monnaie comme de « la liberté frappée », l'exigence d'autonomie passe, à présent, par une restauration de l'impôt local au titre d'un retour logique à la cohésion nécessaire entre les deux volets d'une même décentralisation territoriale : celle qui, après une vingtaine d'années de faux espoirs et d'amères désillusions, ne se conçoit plus comme administrative si elle ne devient pas enfin financière.

---

34. Projet d'art. 72-1 nouveau, al. 2 à 4.

## R É S U M É

---

*La décentralisation territoriale suppose à la fois la décentralisation administrative : les transferts de compétences de l'État aux communes, et la décentralisation financière : la compensation concomitante et intégrale des charges induites dans le budget des communes par ces mêmes transferts de compétences. Or, à l'importance de la décentralisation administrative, mesurée à travers le système des transferts de compétences et le schéma des compétences transférées, s'oppose l'insuffisance de la décentralisation financière, liée à la maîtrise limitée des ressources fiscales et à la part importante des concours financiers de l'État. Face aux obstacles dressés par la loi et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le règlement de cette contradiction devrait passer désormais par une nouvelle révision de la Constitution de 1958.*

# L'AUTONOMIE COMMUNALE : ÉTUDE COMPARATIVE

**P**EU 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*<sup>1</sup>. 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 »<sup>2</sup>, 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 communes<sup>3</sup>.

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<sup>e</sup> 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 uniforme<sup>4</sup>, 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 large<sup>5</sup>.

Le développement urbain pose aujourd'hui dans tous les pays la question du niveau d'exercice des compétences communales<sup>6</sup>. 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)<sup>7</sup>.

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 rapprochée<sup>8</sup>. 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 autonomes<sup>9</sup>. 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 communes<sup>10</sup>.

### *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 fiscale<sup>11</sup>. 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 insignifiante<sup>12</sup>.

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)<sup>13</sup>, et celles dans lesquelles elles sont dominées par les transferts (plus de 30 % du total, et plus que les recettes fiscales propres)<sup>14</sup>. 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)<sup>15</sup>.

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 impôts<sup>16</sup>. 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'État<sup>17</sup> ; 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 conseil<sup>18</sup>. 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 comté<sup>19</sup>. 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 fédérale<sup>20</sup>. 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 autonome<sup>21</sup>.

---

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<sup>e</sup> 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 citoyens<sup>22</sup>.

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 communales<sup>23</sup>.

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 mayoral<sup>24</sup>, tandis que dans l'Europe du Nord domine un système à exécutif collégial<sup>25</sup>. 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 faible<sup>26</sup>.

---

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)<sup>27</sup>.

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)<sup>28</sup>.

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)<sup>29</sup>. 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 nombreuse<sup>30</sup>. En dehors de ces exemples, ces institutions ne rencontrent pas une grande faveur dans les États membres de l'Union européenne<sup>31</sup> ; 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 Pologne<sup>32</sup>.

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 corporatisme<sup>33</sup>. 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 territoire<sup>34</sup>. 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 %<sup>35</sup>. 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 cause<sup>36</sup>. 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'organisation<sup>37</sup>. Au Royaume-Uni c'est ce qui a permis aux conservateurs et à M<sup>me</sup> 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 contenu<sup>38</sup>,

---

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.*

LE MAIRE DANS LE CURSUS  
POLITIQUE : NOTE SUR  
UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE

ÉDOUARD HERRIOT, MAIRE DE LYON de 1905 à 1955, Jacques Chaban-Delmas, maire de Bordeaux pendant quarante-huit ans (1947-1995), Martine Aubry quittant son grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité et sa place de numéro trois du gouvernement pour succéder à Pierre Mauroy à Lille, mais aussi Catherine Trautmann livrant sa bataille politique la plus âpre pour récupérer Strasbourg, José Rossi s'exposant pour conquérir Ajaccio, ou encore Jacques Dondoux, secrétaire d'État au Commerce extérieur du premier gouvernement Jospin bravant la directive de non-cumul donnée par le Premier ministre pour conserver sa modeste mairie de Saint-Agrève : on pourrait indéfiniment ou presque accumuler et varier les exemples de l'importance cruciale que la classe politique française accorde à la fonction de maire dans le *cursus honorum* de la République<sup>1</sup>.

87

N'aurait-on pas là, tant le trait est marqué, une figure supplémentaire de l'exception française ? On sait qu'il faut manipuler avec précaution cette formule trop commode. Dans le monde entier – sauf lorsqu'ils sont, comme en Grande-Bretagne, cantonnés dans un rôle purement honorifique –, certains maires acquièrent notoriété et stature politique. Même aux États-Unis, où les édiles ne sont pas supposés être des professionnels de la politique, et où le gouvernement local, détaché des enjeux nationaux, est conçu comme un outil pour le développement économique et la fourniture de services, « certains maires ont acquis une réputation nationale et internationale comme Diane Feinstein (San Francisco), Richard Daley (Chicago), Edward Koch et Rudolph Giuliani (New York)<sup>2</sup> ». Il en va de même dans de nombreux pays euro-

---

1. On doit mettre à part, en raison des particularités de la situation, le cas de Jean Tiberi s'accrochant désespérément à la mairie de Paris.

2. Hank V. Savitch et Kevin Dupont, « La transformation des villes américaines », dans

88 péens. En Espagne, par exemple, l'ancien maire de Barcelone, Pasqual Maragall – par ailleurs fortement investi dans les instances représentatives européennes – a longtemps tenu la dragée haute au président de la Communauté autonome de Catalogne, Jordi Pujol. En Italie, où il était traditionnellement plus prestigieux d'être maire d'une grande ville que de devenir ministre à Rome, les réformes institutionnelles des années quatre-vingt-dix, et surtout l'élection directe des maires et des présidents de province, édictée par la loi n° 81 de 1993, n'ont fait que renforcer l'importance relative des mandats locaux, au point de susciter la naissance, sur des bases transpartisanes d'un mouvement appelé « Le parti des maires » qui se pose en interlocuteur du gouvernement<sup>3</sup>. En Allemagne, Vincent Hoffmann-Martinot a montré, en s'appuyant sur des exemples empruntés à divers moments de l'Histoire – Konrad Adenauer, maire de Cologne de 1917 à l'avènement du nazisme, Oscar Kalbfell à Reutlingen ou Hans Daniels à Bonn après la guerre –, que les « grands maires » disposent d'au moins autant de prestige et de ressources politiques que leurs homologues français<sup>4</sup>. Or, depuis l'unification allemande, le modèle du sud reposant sur le leadership politique du maire – et qui s'opposait au modèle du nord, plus collégial et plus favorable à l'assemblée municipale – tend à se généraliser. Il a été introduit dans trois *Länder* orientaux, en Rhénanie du Nord-Westphalie, en Rhénanie-Palatinat et en Sarre. Et les *Länder* qui ne l'ont pas intégralement adopté ont néanmoins renforcé le pouvoir du maire (et de l'administration) au détriment de l'assemblée municipale en adoptant l'élection directe du maire et le référendum.

On peut donc tenir pour acquis que la figure du maire, personnage politique influent et puissant, tend à se généraliser en Europe. Mais ceci nous informe peu sur la place de la fonction dans le cursus, c'est-à-dire sur la manière dont les acteurs l'instrumentalisent pour construire leur carrière politique.

Le concept même de carrière suppose une démarche stratégique de la part d'acteurs qui entendent se professionnaliser, c'est-à-dire à la fois vivre de la politique et en faire l'aboutissement de leurs activités

---

Oscar W. Gabriel et Vincent Hoffmann-Martinot (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 1999.

3. Voir Domenico Amirante, « Le cumul des mandats en Italie », dans CREAM, *Le Cumul des mandats et des fonctions*, Paris, La Documentation française, 1998.

4. Vincent Hoffmann-Martinot, *Finances et Pouvoir local. L'expérience allemande*, Paris, PUF, 1987.

sociales, après avoir franchi les étapes d'un cursus hiérarchisé. De façon idéaltypique, celles-ci se présentent comme la succession de quatre phases : l'apprentissage (ou insertion), l'implantation, la consolidation et la consécration. Mais il y a mille et une manières concrètes de réaliser ce schéma. Par exemple, l'apprentissage peut se faire par le militantisme partisan ou associatif qui donnera accès à un mandat de conseiller municipal ; mais il peut aussi résulter du travail réalisé pour le compte d'un élu, dans son entourage immédiat, avec, selon le cas, une affectation locale ou centrale (cabinet ministériel, cabinet d'un exécutif local, assistant parlementaire à Paris ou dans la circonscription). L'implantation (acquisition d'un mandat important ou d'une fonction exécutive) et la consolidation (réélection, ou cumul de mandats par exemple) peuvent également procéder d'une ascension du local vers le national – c'est le cursus classique – ou de la démarche inverse, de haut en bas, caractéristique des diverses formes de « parachutage » politique. Enfin la consécration viendra soit de l'accès à des responsabilités nationales (dans l'appareil d'État, mais aussi à la tête d'une grande formation politique par exemple), soit de l'affirmation d'un leadership pérenne sur un territoire, soit encore d'une combinaison des deux dans les hypothèses les plus favorables.

89

On comprend alors les difficultés qu'il y a à fonder sur des bases méthodologiques suffisamment sérieuses une comparaison des stratégies et des trajectoires politiques en Europe, propre à établir une échelle de la valeur relative de la fonction de maire et des usages effectifs qui en sont faits dans la construction d'une carrière politique. Deux facteurs se conjuguent, c'est-à-dire se confortent et s'entretiennent mutuellement, pour interdire, sur la base des données trop peu nombreuses et trop parcellaires dont on dispose, de mener une comparaison susceptible de faire sens.

Le premier de ces facteurs est le contexte systémique, autrement dit la matrice des règles formelles et informelles qui délimitent l'aire du jeu et en fixent la règle. Les règles formelles – forme de l'État, modes de scrutin, réglementation des cumuls – sont d'une étonnante variété, souvent paradoxales et sans véritable dénominateur commun<sup>5</sup>. Et les règles informelles – emprise des partis sur la sélection du personnel politique,

5. Voir, en ce qui concerne la question du cumul des mandats, Michel Clapié, « Les leçons de l'étranger : approche comparative », dans CREAM, *Le Cumul des mandats et des fonctions*, op. cit.

« éligibilité » (au sens de la science politique) des diverses catégories socio-professionnelles, et ce panaché qu'on nommera, par commodité, culture politique – ne leur cèdent rien en diversité. Viennent ensuite les représentations que les acteurs eux-mêmes et les médias se font de la réussite politique, représentations profondément différentes d'un pays à l'autre, et qui, naturellement, conditionnent les comportements, orientent les stratégies.

De la combinaison de ces deux facteurs découle cependant l'opposition entre deux modèles idéaltypiques assignant à la fonction mayorale une place et un rôle fortement contrastés. Dans le modèle de la spécialisation des arènes politiques, la mairie est en principe l'aboutissement de l'un des itinéraires envisageables. En revanche, dans le modèle de l'articulation des arènes, elle se présente comme un point de passage quasiment incontournable dans la construction d'une carrière fondée sur la multipositionnalité, et, à bien des égards, comme le véritable pivot de la démarche de professionnalisation.

Il est bien entendu que dans la réalité des systèmes politiques, aucun de ces deux modèles n'existe à l'état pur et parfait. La spécialisation des arènes politiques ne se traduit pas par l'étanchéité totale des filières et tolère certains passages d'une arène à l'autre, parfois même, de façon limitée et généralement temporaire, la présence simultanée dans deux d'entre elles. Et, inversement, là où les arènes locales, intermédiaires et nationales sont étroitement imbriquées, d'incontestables réussites politiques peuvent, exceptionnellement, se construire sur le choix marqué d'une spécialisation, ou encore emprunter des voies alternatives faisant l'impasse sur la mairie.

Il n'en demeure pas moins que l'opposition des deux modèles souligne la singularité française, prototype de l'articulation des arènes, alors que les autres pays européens relèvent, à des degrés divers, de la spécialisation. Celle-ci peut résulter d'une interdiction de cumuler certains mandats. Ainsi, au Portugal, le cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale est prohibé. En Italie, le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec ceux de conseiller provincial et de maire d'une ville de plus de 20 000 habitants. Au Danemark, ce sont les partis politiques qui imposent à leurs candidats une limitation du cumul. Au Royaume-Uni, la coutume constitutionnelle interdit aux élus locaux (membres des conseils municipaux, des conseils de district ou de comté, et, *a fortiori*, aux titulaires d'une fonction exécutive) de siéger à la Chambre des communes.

D'autres pays, en revanche, autorisent le cumul d'une fonction exécutive locale et d'un mandat national, mais ne le pratiquent qu'à faible dose. C'est le cas de l'Espagne, tout au moins au Congrès des députés, car le Sénat dont les prérogatives sont plus limitées est plus réceptif au cumul. C'est également le cas de l'Allemagne où il est fréquent qu'un élu entrant dans un Parlement (Landtag ou, *a fortiori*, Bundestag) abandonne son premier mandat. D'ailleurs, s'il est maire élu en Bavière ou dans le Bade-Wurtemberg, il est légalement tenu de le faire après son élection au Bundestag. Et lorsque la loi autorise, comme en Rhénanie du Nord-Westphalie par exemple, la figure du député-maire, on constate qu'en pratique les maires de grandes villes y renoncent. Peu nombreux, les députés-maires viennent en général de villes moyennes<sup>6</sup>. On a ici une illustration de ce que la logique de professionnalisation pousse à la spécialisation des trajectoires et des arènes. Encore plus caractéristique à cet égard est le cas de la Norvège. Au fur et à mesure que se développe la professionnalisation des maires, la proportion des députés du Storting ayant exercé (il n'y a pas cumul, mais exercice successif des tâches) cette fonction s'affaiblit. De 40 % en 1965, elle tombe à environ 20 % à partir des années quatre-vingt : « La proportion de députés anciens maires n'a cessé de décliner, en particulier dans les dix dernières années<sup>7</sup>. » La différenciation des trajectoires s'accroît, fixant le maire dans ses responsabilités locales : « La plupart des maires sont des hommes politiques chevronnés : ils ont exercé un ou plusieurs mandats dans une commission permanente, au conseil municipal ou dans la commission exécutive. La carrière typique consiste à accéder aux responsabilités de maire après avoir été d'abord quatre ans conseiller municipal, puis membre de la commission exécutive pendant encore quatre années<sup>8</sup>. » On voit que la fonction mayorale est dans ce cas l'aboutissement d'un cursus, étroitement spécialisé dans les tâches du gouvernement local si l'on songe qu'en outre les maires norvégiens sont rarement responsables de la section locale de leur parti.

91

Tout autre, et fort singulier, est donc le cas de la France qui repose sur la conjonction de plusieurs caractéristiques : un grand morcellement

6. Vincent Hoffmann-Martinot, *Finances et Pouvoir local...*, *op. cit.*

7. Herge O. Larsen, « Le maire norvégien : de l'amateur au professionnel en politique », dans Vincent Hoffmann-Martinot et Franco Kjellberg (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Pédone, 1996.

8. *Ibid.*

municipal, qui élève automatiquement l'effet d'appel de l'offre politique constituée par les positions mayorales ; un système de cumul des mandats qui s'est généralisé ; et un double cursus, ascendant et descendant, qui permet de diversifier les parcours.

La généralisation du cumul des mandats apparaît clairement à la lecture du tableau 1 qui délivre quelques instantanés d'une évolution qui ne s'est jamais démentie depuis une trentaine d'années. Il montre que la recherche du cumul comme ressource politique tend, partout, à s'aligner vers le haut. Si quelques formations politiques étaient en retrait – léger (le PC) ou plus marqué (les Verts, encore que leurs pratiques individuelles soient, ici aussi, contrastées, avec les exemples opposés de Marie-Christine Blandin et de Noël Mamère) –, ces réticences s'estompent (cf. tableau 3) et n'affectent guère la tendance majoritaire. Si par ailleurs les maires en tant que tels cumulent en moindres proportions que les autres catégories politiques, c'est évidemment en raison de leur nombre élevé et de la petite dimension de beaucoup de communes françaises.

*Tableau 1. Évolution globale des cumuls*

*Assemblée nationale élue en 1993*

	<i>RPR</i>	<i>UDF</i>	<i>PS</i>	<i>PC</i>	<i>RL</i>	<i>NI</i>	<i>Total</i>
Nombre de députés	260	214	55	23	22	2	576
Total des autres mandats	295	251	65	18	33	2	664
Indice de cumul	113 %	117 %	118 %	78 %	150 %	100 %	115 %

*Assemblée nationale élue en 1997*

Nombre total de députés	577
Total des autres mandats	843
Indice de cumul	146 %

*Sénat*

	<i>1994</i>	<i>1998</i>
Nombre de sénateurs	321	309
Total mandats locaux	350	417
Indice de cumul	109 %	135 %

*Indice global de cumul par catégorie politique (1998)*

Députés	146 %
Sénateurs	135 %
Présidents de Conseil général	147 %
Présidents de Conseil régional	130 %
Maires > 2 500 hab.	42 %

Certes, ce tableau ne tient pas compte, et pour cause, de l'effet à venir de la récente limitation du cumul (lois 294 et 295 du 5 avril 2000) qui, pour simplifier à l'extrême un dispositif outrageusement compliqué par les aléas du débat et de la procédure, prohibe désormais la détention simultanée de deux fonctions exécutives locales, ou d'une de ces fonctions et d'un mandat de représentant au Parlement européen, ou encore de celui-ci et d'un mandat de parlementaire national<sup>9</sup>. Mais il convient d'insister sur le fait que subsiste en revanche la figure, hautement symbolique et toujours décisive pour l'accumulation des ressources politiques, du député-maire ou du sénateur-maire. En outre et surtout, persiste également la règle qui veut qu'on se « mette à jour » des incompatibilités légales après l'acquisition éventuelle d'un mandat supplémentaire : ainsi se trouve pérennisé le rouage essentiel de l'accumulation des ressources politiques, celui qui permet la recherche systématique de la multipositionnalité optimale.

93

C'est dans ce contexte qu'on peut tenter de caractériser la place de la position mayorale dans le cursus politique. Dans le modèle français de l'articulation des arènes politiques<sup>10</sup>, être maire est d'abord une ressource dont la valeur relative sur le marché des biens politiques s'est sensiblement accrue. C'est également occuper une position stratégique dans la construction d'une carrière qui peut suivre des itinéraires variés, leur dénominateur commun restant la recherche de la multipositionnalité optimale.

La valorisation croissante de la ressource mayorale ressort clairement de quelques données brièvement énoncées.

9. Ces précisions ne portent que sur certaines des dispositions de la nouvelle réglementation. Pour un commentaire détaillé, voir Christophe Guettier, « Les lois du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives », *AJDA*, n° 5, mai 2000.

10. Remarquons cependant que l'arène européenne déroge au modèle de l'articulation. Peu d'élus français se sont investis dans des institutions européennes. Et la loi du 5 avril 2000, en interdisant aux députés européens d'être titulaires d'un exécutif local, « sanctuarise » dans sa relative insignifiance aux yeux de l'opinion française le Parlement européen.

En valeur relative tout d'abord, on voit, à compter de la V<sup>e</sup> République, s'inverser l'importance respective des mandats de maire et de conseiller général parmi les députés ; et l'écart au profit du maire se creuse, sans que, pour autant, l'attrait du mandat départemental s'affaiblisse.

*Tableau 2. Députés maires et députés conseillers généraux*

	1919	1956	1958	1993	1997
Députés-maires	23,9 %	27 %	49 %	50 %	56 %
Députés-conseillers généraux	40 %	36 %	45 %	44 %	45 %

94

En cohérence avec ce constat, on sait également que, dans la mise en œuvre de la loi de 1985 sur la limitation du cumul des mandats – texte qui, rappelons-le, limite en principe à deux, sous réserve de certaines dérogations, les mandats cumulables –, le couple mandat parlementaire-maire sort largement vainqueur de l'épreuve. Autrement dit, lorsqu'ils doivent se dessaisir d'un mandat superflu, les élus abandonnent en priorité le Conseil régional (mandat qui n'est attaché à aucun territoire), puis le Conseil général. Sauf exception, ils conservent leur mairie.

Cette attirance pour la fonction mayorale est très largement partagée. Les sénateurs y sont presque aussi portés que les députés. Et d'un groupe parlementaire à l'autre, il n'y a guère de différences. On remarquera par exemple, contrastant avec la propension relativement plus faible des élus du PC au cumul, le pourcentage particulièrement élevé de députés-maires dans les rangs du groupe communiste à l'Assemblée nationale.

Si le tableau ci-dessous mentionne (sans les inclure dans les pourcentages) les anciens maires, c'est parce qu'une carrière politique connaît bien sûr des aléas et des échecs. Or, l'investissement passé peut être la promesse d'un heureux rebondissement. De plus en plus souvent, les hommes politiques font le siège de leur mairie aussi longtemps qu'il est nécessaire pour conquérir le fauteuil de maire, ce qui est un autre indicateur de l'attrait que celui-ci exerce. Comme l'a montré Étienne Cricqui, les candidats « éligibles » aux municipales de 1995 avaient pour la plupart longuement investi le terrain, disposaient déjà d'un capital électif local et se rangeaient parmi les élus chevronnés cumulants. « 32 % des challengers étaient déjà en lice en 1989, et 38 % avaient fait leurs premières armes en 1983 comme Serge Dassault à Corbeil, Raymond Couderc à Béziers, Jean Germain à Tours, voire en 1977 comme Michel Vauzelle à Arles, Bruno Bourg-Broc à Châlons, Antoine Rufenacht au Havre, François d'Aubert à Laval, ou même en 1965, comme Jean-Marie Vanlerenberghe

à Arras ou Jean-Claude Gaudin à Marseille ! [...] Les nouveaux élus qui se sont présentés comme le successeur du maire sortant étaient eux aussi rarement des néophytes de la scène locale, et plus de la moitié patientaient depuis au moins douze ans voire dix-huit, comme Étienne Pinte à Versailles ou Laurent Fabius au Grand-Quevilly<sup>11</sup>. »

*Tableau 3. Pourcentage des maires dans les groupes parlementaires actuels*

<i>Députés-maires</i>	<i>Nombre d'élus</i>	<i>%</i>	<i>Anciens maires</i>	<i>Sénateurs-maires</i>	<i>Nombre d'élus</i>	<i>%</i>	<i>Anciens maires</i>
PS	142 (251)	56,5	8	PS	34 (75)	45,3	9
RPR	82 (140)	48,6	7	RPR	50 (93)	53,7	10
UDF	55 (113)	48,6	7	UC	31 (58)	53,4	6
PC	26 (36)	72,2	1	RI	24 (44)	54,5	10
RCV	16 (32)	50	4	CRC	2 (15)	13,3	1
NI	3 (5)	60		RDSE	8 (22)	36,3	8
				NI	3 (9)	33,3	2
TOTAL	324 (577)	56,1	24	TOTAL	152 (316)	48,1	46

95

Si l'attachement à la fonction n'est pas le propre des maires, mais s'inscrit dans la propension générale à la longévité des hommes politiques français, il est tout de même particulièrement marqué. La durée du mandat de Jacques Chaban-Delmas est restée légendaire, mais elle est dépassée par Aimé Césaire à Fort-de-France ; et, pour se limiter à quelques exemples, Jean Monnier à Angers, André Rossinot à Nancy, Robert Poujade à Dijon, Georges Frêche à Montpellier, ou André Labarrère à Pau auraient sans doute quelque peine à quitter « leur » ville. Or ce qui témoigne encore davantage de la valorisation mayorale, c'est le soin, inhabituel en politique, apporté par ceux des titulaires du

11. Étienne Cricqui, « Les élections municipales de juin 1995 : un renouvellement sans précédent des maires », dans Institut de la décentralisation, *La Décentralisation en France*, La Découverte, 1996.

poste qui décident de le quitter à l'organisation de leur succession. La transmission du pouvoir municipal se fait souvent sur le mode héréditaire, validé (ou non, mais c'est beaucoup plus rare) par l'élection. Au-delà d'un simple successeur, c'est un héritier que l'on cherche ; et que l'on n'hésite pas à aller chercher ailleurs, comme l'ont fait Jacques Chaban-Delmas pour Alain Juppé, ou Dominique Baudis (lui-même « fils de son père », la désignation héréditaire n'est pas toujours une métaphore) pour Philippe Douste-Blazy. On peut aussi préparer le terrain de plus longue date, comme Pierre Mauroy prenant Martine Aubry comme premier adjoint dès 1995. Il est assez dans la manière de Raymond Barre de se démarquer des autres « grands maires », à moins que son mutisme obstiné ne corresponde, au fond, à un choix politiquement inavouable mais secrètement arrêté.

96 Les raisons de cet attrait singulier pour la fonction mayorale ne sont guère mystérieuses. C'est elle en effet qui offre le « bouquet » le plus complet et le plus harmonieux de ressources politiques. Aux ressources matérielles et logistiques si précieuses dans un pays où les partis politiques sont faiblement organisés et mal pourvus<sup>12</sup>, la mairie ajoute les gratifications symboliques et affectives dont un élu qui veut faire carrière ne saurait se passer. De plus en plus sensible aux valeurs de proximité, le citoyen-électeur, indifférent à la contradiction, a une très mauvaise opinion des hommes politiques en général, mais plébiscite le maire<sup>13</sup>. Au-delà de la confiance dont il jouit, celui-ci peut trouver, dans la relation fusionnelle, quasi charnelle avec « sa » ville le moyen de se ressourcer, de résorber les stigmates que laisse le combat politique. C'est en convoquant ce type de relation avec Bordeaux que, dans un exercice conjugal et plutôt réussi<sup>14</sup> de communication politique, Isabelle Juppé tente d'effacer l'image de technocrate arrogant et pète-sec qui a desservi son mari : « Je les [les journalistes parisiens] observe discrètement et je trouve que, six ans après, ils sont toujours les mêmes, avec les mêmes phrases aux lèvres. Et je regarde Alain. Lui n'est plus le même.

12. Même si le contexte légal a changé, il est intéressant de se reporter à l'article d'Anne Froment-Meurice, « Comment faire de sa mairie un fief », *Pouvoirs*, n° 24, 1983.

13. Les enquêtes le confirment régulièrement. Voir par exemple celle d'Infométrie de 1995, établissant que 77 % des répondants avaient une bonne opinion de leur maire contre 19 % ayant l'opinion contraire, commentée dans le détail par Hugues Portelli, « Les élus locaux : image dans l'opinion et attentes des acteurs », dans *La Décentralisation en France*, *op. cit.*

14. Isabelle Juppé, *Jours heureux à Bordeaux*, Albin Michel, 1999. La critique politico-littéraire a, naturellement, éreinté le livre sans en saisir la nature. Rapporté à son objectif, l'ouvrage ne manque pas d'habileté.

Il est heureux ici. Il aime cette ville qui est devenue sa ville. Et il y est aimé. Il l'a réveillée, nettoyée, éclairée, humanisée. Je crois et je sens que c'est une histoire d'amour qui pourrait durer longtemps. »

Mais aussi gratifiante soit-elle, la mairie n'est pas une fin en soi ; être maire, c'est occuper une position stratégique, au carrefour des itinéraires diversifiés que peut emprunter celui qui veut faire carrière en politique. Sans lire dans le marc de café, on peut raisonnablement parier que si Martine Aubry quitte le gouvernement pour le beffroi de Lille, c'est pour mieux revenir un jour aux responsabilités nationales. En France, une carrière politique peut se conduire de multiples façons : il s'agira toujours de rechercher la multipositionnalité optimale. Sans établir de relation de causalité directe, on ne peut douter de la place centrale de la position mayorale dans le cursus, quand on constate que 71 % des présidents de Conseils généraux sont ou ont été maires, ou que 25 % des maires de grandes villes (les 112 chef-lieux de département ou villes de plus de 100 000 habitants) ont eu des responsabilités gouvernementales comme ministres (dont 3 Premiers ministres) ou secrétaires d'État.

97

La recherche de multipositionnalité à travers des combinatoires évolutives est le lot commun des professionnels de la politique.

*Tableau 4<sup>e</sup>. Carrières des maires des grandes villes  
et des présidents des Conseils généraux  
(positions successivement ou simultanément occupées au 1-10-97)*

	<i>Maires (n = 112) en %</i>	<i>Présidents de Conseils généraux (n = 100) en %</i>
Ministre ou secrétaire d'État	25	24
Cabinets ministériels	14,5	9
Députés	60,7	43
Sénateurs	11,6	42
Conseil régional	34	26
Conseil général	40	100
Maires	100	71
Parlement européen	6,25	5
Direction de partis politiques	14,5	10
Associations et organisations syndicales	14,5	10
Grands organismes	8	4

\* Tableau établi à partir des notices du *Trombinoscope 1997*, Media Publications, *La Gazette du Parlement*. La rubrique « Grands organismes » regroupe des fonctions de statuts divers, telles que la présidence du CNFPT ou celle d'une Chambre d'agriculture, par exemple.

Il y a, bien sûr, des différences, d'ailleurs connues, entre les deux profils et elles mériteraient d'être plus longuement explorées : les présidents de Conseils généraux sont plus orientés vers le Sénat que les maires, qui eux sont plus tournés vers l'Assemblée nationale (nettement) et, plus modérément, vers des responsabilités politiques ou de type managérial.

98 Mais ce sont les similitudes qui nous paraissent ici devoir être soulignées. On est en effet frappé par la quasi-absence d'itinéraire rectiligne au sein d'une seule collectivité, où l'on conduirait sa carrière de bout en bout. Les grands maires (André Gilbertas à Chambéry, Jean-Noël Fondère à Foix) ou les présidents (André Lardeux en Maine-et-Loire, Stéphan Phinera-Horth en Guyane), qui relèvent de ce type de trajectoire, sont l'exception ; et celle-ci peut avoir une cause particulière comme l'application de la directive Jospin conduisant Louis Besson à céder (provisoirement sans doute) son fauteuil de maire à M. Gilbertas<sup>15</sup>. En fait, la professionnalisation politique suit une progression en échelle de perroquet où les opportunités de l'offre électorale et le jeu subtil de la mise en conformité avec les lois sur le cumul orientent pour partie des trajectoires relativement aléatoires.

C'est pourquoi, alors que tout les oppose au départ, les deux cursus – ascendant et descendant –, loin de rester parallèles, finissent par se recouper en divers points du champ politique, l'un des plus propices étant la mairie. Sans que les profils se confondent, les différences finissent, à terme, par s'estomper. Et, dès le départ, celui qui veut faire carrière doit prendre conscience de l'intérêt qu'il a à jouer de l'articulation des arènes politiques. Comme le notait Étienne Criquei : « En fait apparaissent clairement en 1995 deux profils de maires. D'une part, de jeunes élus bénéficiant de fortes ressources partisans : hauts fonctionnaires, permanents de partis ou membres de cabinets, ils ont réussi à conquérir une ville dans laquelle ils s'étaient souvent implantés préalablement. On les trouve majoritairement en région parisienne. D'autre part, en province surtout, des élus locaux plus âgés, cumulant déjà les mandats, s'appuyant sur une notabilité plus traditionnelle, mais sans négliger les responsabilités politiques, du moins à l'échelon local<sup>16</sup>. »

---

15. Les « grandes » villes le sont très inégalement dans ce tableau où figurent les chefs-lieux de département. Foix, chef-lieu de l'Ariège ne compte que 10 446 habitants...

16. Étienne Criquei, *op. cit.*

Les trajectoires respectives de deux élus en vue, Laurent Fabius et Noël Mamère, illustrent clairement la tendance des cursus opposés à s'entrecroiser pour finir par se fixer sur une combinaison analogue<sup>17</sup>, reposant sur le triptyque : mandat national, implantation dans un fief municipal, travail politique au sein d'une organisation partisane. Prototypique du cursus descendant, Laurent Fabius, après l'ÉNA et le Conseil d'État, devient, par la faveur du président, ministre à 35 ans, Premier ministre trois ans plus tard, puis président de l'Assemblée nationale, et il crée son propre courant au sein du PS. Cela ne l'empêche pas d'investir patiemment le terrain local pour finir par devenir maire du Grand-Quevilly. Noël Mamère, natif de Libourne, entre en politique comme suppléant de Gilbert Mitterrand en 1988 ; dès 1989, il enlève la mairie de Bègles au PCF et n'a alors de cesse de se faire élire au parlement afin de se professionnaliser en politique. Après deux échecs, à une législative partielle, puis en 1993, il devient député européen en 1994 au titre de la liste conduite par Bernard Tapie, puis se fait élire député « Vert » à la faveur de la dissolution de 1997. Il a entre-temps essayé toutes les formules imaginables pour s'insérer au sommet d'une formation politique et opté pour l'animation d'un courant critique à l'égard de Dominique Voynet.

99

Particulièrement caractéristique du besoin de lier étroitement les arènes locale et nationale est le cas des « parachutés » définis comme des « acteurs politiques n'ayant pas un mandat local dans la circonscription sur laquelle ils se portent candidats, n'exerçant pas une activité professionnelle à temps plein dans cet espace local, n'y résidant pas en permanence, mais pouvant y être né ou y ayant eu et y ayant encore des attaches familiales<sup>18</sup> ». Ceux-ci sont nombreux à rechercher « le mandat manquant », selon l'expression de Jean Petaux, puisque 59 % d'entre eux se présentent aux municipales qui suivent les législatives.

17. Analogue, mais ni identique ni équivalente. Inutile de dire que dans la réussite politique Laurent Fabius a plusieurs longueurs d'avance sur Noël Mamère. Il est probable que le cursus inversé (de haut en bas) favorise des parcours plus rapides ; mais cela reste à vérifier empiriquement, car les médias valorisent à l'excès les brillantes réussites et tendent à oublier les échecs ou les demi-succès. (Pour un exemple : ancien haut fonctionnaire nommé ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement Balladur, Jean-Bernard Raimond reste aujourd'hui député RPR ; ce n'est certes pas un échec, mais on voit que le cursus inversé ne conduit pas automatiquement à une carrière politique exemplaire.)

18. Jean Petaux, *Trajectoires politiques, Partis, Stratégies électorales. La recherche du mandat manquant et la question du parachutage*, mémoire pour l'HDR, IEP de Bordeaux, 1996.

*Tableau 5. Trajectoires des parachutés  
PS, MRG, UDF et RPR  
en 1988 et 1993*

<i>Législatives 1988</i>			<i>Municipales 1989</i>		
<i>Candidats</i>	<i>Élus</i>	<i>Battus</i>	<i>Candidats</i>	<i>Élus</i>	<i>Battus</i>
36	15	21	21	12	9

  

<i>Législatives 1993</i>			<i>Législatives 1995</i>		
<i>Candidats</i>	<i>Élus</i>	<i>Battus</i>	<i>Candidats</i>	<i>Élus</i>	<i>Battus</i>
30	13	17	18	8	10

  

<i>TOTAL</i>					
66	28	38	39	20	19

100

Leur premier travail de candidat consiste à relier et à harmoniser les deux discours qu'il leur faut tenir pour se prévaloir à la fois d'un ancrage local et de l'accès à des réseaux d'influence nationaux. Une fois élu, le parachuté doit mettre sa pratique en accord avec son discours. C'est pourquoi il se présente aux municipales. Mais pour transformer l'essai, il faut savoir aller au-delà de la rhétorique : « Il n'est pas suffisant de se faire élire député (après parachutage) à l'occasion d'une "vague porteuse" (en 1988 pour le PS et en 1993 pour la coalition RPR-UDF) pour prétendre, à coup sûr, s'implanter aux municipales. Il y a bien autonomie des configurations électorales. En 1989, Jean-Paul Planchou et Dominique Strauss-Kahn en font l'expérience ; il leur faudra attendre 1995 pour se faire élire l'un maire de Chelles, l'autre maire de Sarcelles et ce malgré leur défaite aux législatives de 1993. Ce qui aura payé ici c'est le travail patient d'implantation municipale entre 1989 et 1995 alors qu'ils étaient leaders de l'opposition<sup>19</sup>. »

19. *Ibid.*

On aura vu à travers ces quelques remarques qu'une analyse systématique des modes de construction des carrières politiques en France reste à faire en dépit du sentiment erroné que tout a été dit sur le sujet. *A fortiori* manque-t-on cruellement de données pour fonder analytiquement une comparaison européenne susceptible d'aller au-delà de l'opposition trop sommaire ci-dessus mentionnée.

---

## R É S U M É

---

*On ne dispose pas de données suffisantes pour fonder analytiquement une comparaison européenne de la place du maire dans les stratégies et les itinéraires des professionnels de la politique. Néanmoins, la plupart des pays européens relèvent du modèle de la spécialisation des arènes qui s'opposent à la singularité française de l'articulation du local et du national. L'opposition classique du cursus ascendant et du cursus inversé, descendant, ne suffit pas toutefois à rendre compte du mode de construction d'une carrière politique en France. La recherche de la multipositionnalité optimale à travers des combinatoires évolutives renforce la valeur attribuée à la position mayorale et son rôle stratégique de ressource politique.*



## VERS UN STATUT PROFESSIONNEL DES ÉLUS MUNICIPAUX EN EUROPE ?

**L**A MONTÉE EN PUISSANCE EN EUROPE des collectivités locales et – singulièrement – des communes s’accompagne de facteurs désormais bien identifiés : complexification des modes de gouvernance locale<sup>1</sup>, nouveaux rapports du capitalisme post-fordiste aux territoires<sup>2</sup>, modification et renforcement (la plupart du temps au profit des exécutifs) du rôle et de la responsabilité des élus<sup>3</sup>. Ces dynamiques de changement posent avec une acuité nouvelle la question de l’existence d’un statut professionnel de l’élu local<sup>4</sup>. Bien souvent, celui-ci n’est abordé que de manière détournée et l’on se contente d’en évoquer les aspects saillants comme, en France, celui du cumul des mandats. En revanche, une analyse de l’évolution des règles juridiques qui encadrent l’exercice des fonctions électorales locales dans les pays européens (responsabilité juridique, conditions de travail, rémunération des élus locaux) est beaucoup plus rare. 103

Il est difficile, d’un point de vue méthodologique, de mener une approche de droit comparé sur le sujet tant l’hétérogénéité des sources législatives et réglementaires est grande<sup>5</sup>. Par ailleurs, les précautions à

---

1. Voir Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

2. Voir Richard Balme, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d’échelle ? », dans Richard Balme (dir.), *Les Politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.

3. Voir Élodie Guérin-Lavignotte, Éric Kerrouche, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique », *Politiques et Management public*, à paraître.

4. Le statut peut être compris comme le *status* au sens sociologique de Linton, c’est-à-dire comme une position occupée dans l’espace social, position à laquelle correspondent des fonctions (ici les fonctions électorales). La notion de statut professionnel de l’élu local évoque quant à elle l’idée d’une codification juridique systématique qui couvre les modalités d’accès au mandat, l’exercice de celui-ci, et sa fin, évoquant l’idée de carrière. Voir Claude Dubar et Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998.

5. Le plus souvent, les normes concernant les élus locaux sont fixées au niveau local dans un cadre défini au niveau national (France, Royaume-Uni), ou régional (Allemagne, Italie, Espagne).

prendre ont souvent été réitérées en raison des disparités d'organisation territoriale ou des asymétries de situation qui rendent difficile la comparaison des gouvernements locaux<sup>6</sup>. Ainsi, au niveau communal, le critère d'autonomie locale n'est pas le seul pertinent : les fonctions exercées par les élus, la taille de la collectivité, les compétences qui lui sont reconnues, le rapport au territoire ou encore le maillage de celui-ci ont également un rôle considérable. L'échelon de base du système local britannique, par exemple, est difficilement assimilable aux communes des autres pays dans la mesure où il recouvre principalement des espaces ruraux et ne concerne qu'un tiers de la population<sup>7</sup>.

104 Malgré tout, une comparaison des normes qui régissent la fonction d'élu communal dans cinq pays européens – Allemagne, Royaume-Uni, France, Espagne, Italie<sup>8</sup> – a l'indéniable mérite de relativiser la situation française, et met en perspective les orientations générales qui se dessinent dans les États européens. Plus particulièrement, l'étude comparée des modifications récentes apportées tant au régime indemnitaire des élus locaux qu'à leurs conditions de travail (cumul d'emploi, formation) nous semble mettre en lumière de manière particulièrement représentative la logique professionnelle dans laquelle s'inscrivent désormais les titulaires de mandats locaux en Europe<sup>9</sup>, même si celle-ci est souvent niée et incomplètement codifiée. L'idée développée ici est en effet que les mesures prises dans les pays étudiés tendent à l'émergence d'un statut professionnel des élus sans que celui-ci ne soit assumé jusqu'au bout. Tout au plus peut-on aujourd'hui parler d'une professionnalisation des fonctions électives<sup>10</sup>.

---

6. 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 ; Alain Delcamp (dir.), *Les Collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1994.

7. L'Angleterre comprend 8 000 *parishes* et *town councils* (2 000 pour leur équivalent en Écosse et au Pays de Galles) qui ne sont pas dotés de fonctions déterminées et ne couvrent qu'un tiers du territoire, ce qui implique de prendre en compte les autres divisions territoriales.

8. Les données utilisées dans cet article sont issues d'une étude sur le statut des élus locaux en Europe réalisée pour la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (rapport, 1999). Le choix des pays a donc été déterminé par la commande publique. Certains autres pays européens (Belgique, Pays-Bas, Portugal) offrent des dispositifs intéressants et doivent également être pris en compte. Voir Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, *Vers un statut des élus locaux en Europe ?*, à paraître, 2001.

9. Il serait à cet égard intéressant de voir en quoi la rédaction de la charte pour l'autonomie locale de 1985 du Conseil de l'Europe influe sur cette évolution.

10. Le terme de professionnalisation nous permet d'aborder le « statut » de l'élu dans une perspective dynamique de codification et d'encadrement des fonctions électives.

## LE SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION : UN SYSTÈME À PLUSIEURS VITESSES HÉRITÉ DE L'HISTOIRE

Dans notre perspective, l'évolution des systèmes de rétribution des élus municipaux est un révélateur de cette tendance lourde à la professionnalisation. Bien que le principe de bénévolat soit réaffirmé et conditionne encore la réflexion sur le sujet dans la plupart des pays étudiés, des dispositifs de rémunération de plus en plus complets sont mis en place pour répondre à l'implication croissante des élus dans leur fonction.

En France, les dispositions qui régissent le « statut » de l'élu local sont énoncées avec précaution : la professionnalisation des fonctions électives locales va à l'encontre de la mythologie de l'amateurisme républicain<sup>11</sup>. Il ne s'agit pas d'une exception : en Allemagne et au Royaume-Uni, l'exercice d'un mandat électif est considéré comme une fonction bénévole qui justifie, par exemple, qu'aucune mesure n'ait été prise en matière de pension de retraite et de retour à la vie professionnelle ou qu'il ne soit nulle part fait référence à la notion de salaire mais seulement d'indemnités. En Espagne, en revanche – et dans une certaine mesure en Italie –, les législations nationales, régionales et locales garantissent un statut assez complet aux élus municipaux qui exercent leur mandat à temps plein. Dans les faits, les réglementations opèrent souvent une différenciation entre les élus qui exercent leur(s) mandat(s) à plein temps (et/ou sont titulaires de mandats exécutifs), et les autres, ce qui revient à reconnaître de manière plus ou moins explicite la nécessité d'instaurer un statut particulier pour les leaders locaux.

105

### *Une consécration des « leaders »*

C'est en Espagne que les choses ont été le plus loin. Jusqu'à une période récente, tout mandat local était considéré comme bénévole. La loi électorale du 2 avril 1985 stipulait simplement que l'exercice de responsabilités à un niveau local devait donner lieu à une compensation financière adéquate en relation avec les dépenses causées par l'exercice du mandat. Un nouveau système a été mis en place par la loi du 21 avril 1999. Il radicalise l'opposition entre élu à temps plein et élu à temps partiel. L'assemblée délibérante sur proposition du président détermine en son sein les charges qui pourront être rémunérées de façon complète (*dedi-*

11. Albert Mabileau, « L'élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, n° 60, 1992.

*cación exclusiva*), ainsi que le montant des indemnités déterminé en fonction du niveau de responsabilité des élus<sup>12</sup>. Les membres désignés de l'assemblée doivent accepter la *dedicación exclusiva* et sont sujets aux mêmes incompatibilités qu'avant la réforme en ce qui concerne toute autre forme de rémunération (sauf activité marginale).

En Allemagne, la législation varie d'un *Land* à l'autre. Néanmoins, le dilemme entre statut bénévole et statut professionnel a été résolu puisque, dans la plupart des cas, le maire élu directement par la population et les adjoints au maire (également élus) ont le statut de fonctionnaire temporaire ou de contractuel pendant la durée de leur mandat. Ils suspendent alors leurs activités professionnelles antérieures et sont rémunérés par la ville, le montant de cette rémunération étant imposable en totalité et déterminé en fonction du nombre d'habitants de la commune visée<sup>13</sup>.

106 En France et en Italie, une telle « fonctionnarisation » n'existe pas, mais certains élus peuvent recevoir une indemnité de fonction. En France, le montant de celle-ci varie alors en proportion de la taille de la commune (et des particularités de celle-ci). La loi n° 295 du 5 avril 2000, surtout connue pour la nouvelle limitation du cumul des mandats qu'elle instaure, améliore aussi les conditions d'exercice des mandats en matière de crédits d'heures, de cessation d'activité professionnelle et surtout d'indemnités des maires et des adjoints<sup>14</sup>. Le montant maximal de ces indemnités (montant ensuite voté par les conseillers municipaux) a été augmenté de 18,18 % à 82,35 % selon la taille des communes<sup>15</sup>. Malgré un coût non négligeable, ces mesures répondent aux

---

12. Cette disposition met sur un pied d'égalité les membres des assemblées élues et les présidents de celles-ci. La rémunération comprend une couverture sociale mais pas d'assurance-chômage. Par ailleurs, les élus travaillant à plein temps doivent être déclarés au régime général de la sécurité sociale et leurs cotisations déduites de leur rémunération afin de pouvoir bénéficier des prestations de santé.

13. Les maires à temps complet et les adjoints, de même que tous les autres fonctionnaires, n'ont pas à verser de contributions au régime de pension vieillesse et ils ne sont pas automatiquement pris en charge par un régime d'assurance maladie : leur rémunération n'est donc pas soumise à des retenues au titre des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse. Par ailleurs, ils bénéficient d'une assurance accident en conformité avec les règlements applicables aux fonctionnaires. Les frais médicaux sont généralement couverts par les cotisations que versent les collectivités locales et par une assurance complémentaire que les intéressés souscrivent à leur convenance.

14. En France, les indemnités des adjoints et de ceux qui en font office se calculent sur celles des maires (art. L. 213-24 du Code général des collectivités locales). Ils reçoivent une indemnité de fonction égale au maximum à 40 % de l'indemnité du maire.

15. Les communes les mieux loties sont les communes situées entre 500 et 999 habitants, celles comprises entre 10 000 et 19 999 habitants ne bénéficiant que d'un surplus de 18,18 %.

revendications croissantes des édiles. En Italie, les ressources des élus relèvent de chaque niveau de collectivité<sup>16</sup>. La loi n° 265 du 3 août 1999, qui modifie la loi de 1990, dispose qu'une indemnité de fonction – il est bien spécifié qu'elle n'a pas la qualité d'un revenu<sup>17</sup> – est déterminée pour le maire, les présidents des conseils de circonscription, les présidents des conseils municipaux, ainsi que les membres des organes exécutifs des communes et union de communes<sup>18</sup>.

En Grande-Bretagne, le système de rétribution a également évolué vers une meilleure indemnisation des élus, mais de manière inégale. Alors que le régime financier des élus des *parishes* continue d'être régi par la loi de 1972 et les textes réglementaires qui l'appliquent<sup>19</sup>, une indemnité spéciale de responsabilité (pour les fonctions les plus importantes) a vu le jour en 1980 pour les autres élus. En 1991, des dispositions réglementaires ont été prises pour déterminer une indemnité de base pour les membres des conseils de district et de comté<sup>20</sup> dans les limites déterminées par le gouvernement. Le dernier système, instauré par une loi de 1995, a fait disparaître le plafond gouvernemental : les collectivités ont été encouragées à mettre en place des descriptions de poste pour chaque conseiller et à leur allouer des sommes à la journée qui soient en rapport avec leurs responsabilités, payables au taux moyen du salaire non manuel (environ 56,15 % en 1997). Malgré tout, l'indemnité des élus, même celle des *leaders* de conseils locaux, reste faible, ce qui n'incite guère les élus à se consacrer exclusivement à leur mandat<sup>21</sup>.

107

16. Si les modes de calcul sont identiques d'un niveau à l'autre, le montant des ressources des élus locaux diffère selon le niveau territorial pris en compte et profite surtout aux régions.

17. Quand ils exercent leurs fonctions à plein temps, les salariés du secteur public peuvent alors choisir le type de rémunération qu'ils préfèrent : soit leur salaire précédent, soit le système indemnitaire lié à leur mandat.

18. Signalons que la loi de 1993 (L. 81/93) a accentué le renforcement de l'exécutif par l'élection au suffrage universel direct du maire qui nomme et révoque les adjoints – à la différence de l'Allemagne, ils peuvent être non élus – et prévoit pour les villes de plus de 15 000 habitants que le conseil municipal ne soit pas présidé par le maire.

19. Les élus ont droit soit à des jetons de présence et à des indemnités de transport et de séjour, soit à une indemnité de remboursement du manque à gagner. Le montant est fixé par les conseils locaux dans des limites déterminées nationalement.

20. De nouvelles structures dites unitaires ont également vu le jour depuis la réforme des années quatre-vingt-dix. Voir D. Wilson, Christiane Game, *Local Government in the United Kingdom*, Londres, Macmillan, 1998.

21. Ce facteur, ajouté à celui des transformations du système local, ne va d'ailleurs pas sans créer un désenchantement chez les élus locaux britanniques dont le nombre, déjà très faible par rapport aux autres pays, a encore diminué depuis le mouvement de réorganisation des années quatre-vingt-dix. *Ibid.*

*Les élus à temps partiel : la mise en place de régimes compensatoires*

Quand les élus continuent d'exercer leur profession et exercent leur mandat en dehors des heures de travail, ils ne perçoivent aucune rémunération. En Allemagne, comme en France<sup>22</sup>, les conseillers municipaux servent à titre bénévole. Ils n'ont pas d'immunité, ne perçoivent pas d'indemnités et n'ont pas le statut de fonctionnaire. Toutefois, les réglementations en vigueur prévoient qu'ils puissent recevoir des indemnités compensatoires : les élus sont indemnisés de toute perte de revenu qu'ils peuvent subir (indemnité de perte de tout revenu) et/ou sont défrayés de dépenses spéciales (indemnités pour frais)<sup>23</sup>, les situations varient alors considérablement d'un pays à l'autre.

108 En Allemagne, le dispositif est assez complet puisque les Constitutions des *Länder* prévoient à la fois une indemnité pour perte de revenu<sup>24</sup> et une indemnité pour frais. Cette dernière couvre les dépenses engagées dans l'exercice du mandat et est exonérée d'impôt<sup>25</sup>. Son montant est fixé soit par ordonnance du gouvernement du *Land*, soit par les collectivités locales dans les limites de la fourchette définie au niveau du *Land*. Signalons que depuis 1994 en Westphalie du Nord les collectivités locales en fixent le montant.

En Espagne, à côté de la *dedicación exclusiva*, un second régime, la *dedicación parcial*, a été instauré pour les élus ne se consacrant pas uniquement à leur mandat. La rémunération dénommée *assistencias* est versée pour la participation à toutes les réunions de la collectivité et reste compatible avec une activité professionnelle normale. Ce système de rémunération officialise les « jetons de présence » qui existaient précédemment, jetons dont le montant est déterminé par la collectivité avec une limite : aucun élu à temps partiel ne peut, par ses jetons de présence,

---

22. Des indemnités de fonction peuvent cependant être perçues par les conseillers municipaux qui exercent des mandats spéciaux ou ceux des villes de plus de 100 000 habitants (sans pouvoir dépasser dans ce cas celles dont bénéficient maire et adjoints).

23. Dans les pays étudiés, l'*indemnité pour frais* est principalement versée sous forme de jetons de présence.

24. Les représentants ont droit à une indemnité pour la perte de tout revenu résultant de l'exercice de leur mandat quand les obligations y afférentes se situent durant leur horaire normal de travail. La perte de revenu est calculée sur la base du nombre d'heures perdues à cause du mandat. Cette indemnité fait partie du revenu pris en compte pour déterminer si une personne bénéficie automatiquement des régimes d'assurance maladie et de pension vieillesse.

25. L'exonération est la règle, mais comme l'indemnité est généralement un montant forfaitaire, un montant maximal non imposable est fixé et les indemnités de montant plus élevé sont imposables.

percevoir plus qu'un élu à temps plein. A la différence de l'Allemagne, les rémunérations touchées par les élus sont imposables dans les deux régimes au même titre et selon les mêmes conditions que celles applicables aux salariés.

En Italie, le système est comparable, puisque selon la loi de 1999, les élus qui n'exercent pas de fonctions exécutives ont le droit de percevoir des jetons de présence<sup>26</sup> pour leur participation aux conseils et commissions, sans que le montant perçu sur un mois ne puisse dépasser le tiers de l'indemnité maximale prévue pour le maire ou le président<sup>27</sup>.

Enfin, en Grande-Bretagne, si la rémunération varie désormais directement en fonction des responsabilités (un élu peut siéger dans plusieurs commissions), les textes prévoient aussi un traitement particulier des élus qui ne travaillent pas à plein temps pour la collectivité. Sur décision du conseil, une indemnité de présence peut être attribuée pour récompenser les efforts des élus participant à un grand nombre de séances, de même qu'une indemnité pour perte de gains.

109

Ces diverses mesures accréditent la thèse d'une prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle pris par les élus des collectivités de base, en consacrant de façon implicite l'idée d'une rémunération différentielle selon le poste, les responsabilités, le temps consacré ou encore la taille de la communauté. Les mêmes constatations s'imposent en ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail, même si celles-ci révèlent aussi l'incomplétude du statut des élus municipaux.

## L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL : DES DISPOSITIFS PARTIELS

L'augmentation du travail des élus locaux et la technicisation de leurs fonctions et ce, quelle que soit la taille des communes<sup>28</sup>, est une réalité. La question se résume dans les pays étudiés à l'établissement de dispositions permettant aux élus d'exercer dans de « bonnes conditions » la charge de travail qui leur est dévolue. Deux aspects sont alors à retenir :

26. Une revalorisation du montant des jetons de présence sera opérée tous les trois ans, sur la base de l'évolution du coût de la vie.

27. Le jeton de présence peut se muer en indemnité de fonction si les statuts et les règlements de la structure visée l'envisagent. Mais ces indemnités ne sont pas cumulables entre elles. L'intéressé opte pour une des deux ou pour la perception de 50 % de chacune.

28. En raison notamment de l'inflation normative qui régle la sphère locale, que ces normes proviennent du niveau national ou, de plus en plus, de l'Union européenne.

l'aménagement du temps de travail (qui conditionne la possibilité pour un individu d'accéder réellement à un mandat), et la formation.

*L'aménagement du temps de travail : une codification croissante afin de démocratiser l'accès aux postes électifs*

Même si une représentation parfaite des composantes de la population est une vue de l'esprit<sup>29</sup>, il est certain que la situation actuelle et la législation en vigueur profitent à certaines professions<sup>30</sup>, certaines classes d'âge<sup>31</sup>, et, d'une façon plus générale, aux hommes<sup>32</sup>. Seule l'existence d'un vrai statut serait à même de gommer les disparités les plus criantes. Mais aucun des pays étudiés ne semble prêt à s'engager dans cette voie.

110 Néanmoins, les dispositions récentes, si elles sont valables pour tous, cherchent à corriger ces inégalités de situation en favorisant notamment l'accès au mandat des salariés du secteur privé.

Ainsi, en Grande-Bretagne, l'*Employment Right Act* de 1996 accentue les possibilités offertes par l'*Employment Protection Act* de 1978 en procurant le droit à un temps « raisonnable » pour les fonctions électives. Le droit du travail oblige chaque employeur « à permettre à un employé membre d'une autorité locale de disposer de temps durant les heures de travail afin de pouvoir remplir ses devoirs envers cette autorité ». Les limites du système sont pourtant réelles : il instaure un système juridique pour une proportion de temps variable et pour un nombre de devoirs indéfinis. Seules peuvent être concernées les activités que l'institution locale qualifie elle-même de « fonctions approuvées », c'est-à-dire celles qui peuvent être demandées à un élu. Si, en général, les élus rencontrent peu de difficultés dans l'octroi de temps leur permettant de remplir leur fonction élective, les solutions adoptées

---

29. Voir Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable, histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

30. Le secteur public est globalement plus représenté que le secteur privé. Ainsi, en Allemagne, au niveau du *Kreis*, le service public est surreprésenté (plus de 50 %).

31. La proportion d'élus à la retraite en Grande-Bretagne est passée de 20 % en 1965 à 35 % en 1997.

32. Pour donner quelques ordres de grandeur, en Grande-Bretagne les femmes représentent 51 % de la population, mais 25 % des élus locaux en 1993. En Espagne, si le taux de conseillers municipales est passé à 24 % en 1999 (contre 13,5 % en 1995), le taux de femmes maires reste faible à 10,7 %. En Allemagne, la proportion de femmes dans les assemblées élues augmente avec le nombre d'habitants des communes (de 21,8 % dans celles de moins de 1 000 habitants à 31 % dans celles de plus de 100 000). On sait que la France par la loi n° 503 du 3 mai 2000 a adopté un texte « tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

par les employeurs varient grandement<sup>33</sup>. En cas de conflit, ce sont les tribunaux concernés qui ont le pouvoir de déterminer quel temps peut effectivement être pris par l'employé<sup>34</sup>.

En France, outre les dispositions qui s'appliquent à tous les élus de la commune<sup>35</sup>, la loi de 1992 permet aux maires et adjoints de toutes les communes et aux conseillers de celles de plus de 100 000 habitants de disposer d'un crédit d'heures afin d'administrer leur collectivité<sup>36</sup>. Les autres membres des conseils municipaux ont droit à des autorisations d'absence pour participer aux séances du conseil, aux commissions dont ils font partie, aux assemblées où ils représentent leur collectivité. L'employeur doit laisser à tout salarié de son entreprise « le temps nécessaire pour se rendre et participer à ces réunions »<sup>37</sup>.

En Allemagne, les conditions de travail dépendent également en grande partie de la taille des communes et de la nature des tâches que le conseil s'est réservées et qu'il n'a pas déléguées à ses représentants. Les élus sont tenus de participer aux réunions de l'organe représentatif municipal, à moins d'en être absolument empêchés (ou d'être en vacances). En règle générale, il est admis que les activités électives laissent assez de temps pour continuer l'exercice d'une profession (c'est pourquoi les conseils se réunissent souvent le soir). Quand ce n'est pas le cas, les membres des conseils, des organes représentatifs ou comités doivent obtenir de leur employeur les congés nécessaires pour s'acquitter de leur tâche<sup>38</sup>.

En Espagne, les conditions de travail au niveau communal sont établies en accord avec des règles générales définies au niveau national. La

---

33. Une étude de 1997 a montré que presque 8 employeurs sur 10 ne connaissaient pas l'*Employment Right Act* de 1996, quand bien même 59 % d'entre eux avaient fixé des règles en ce qui concerne les membres de leur personnel qui sont élus.

34. Tout le problème est de savoir dans quelle mesure l'accomplissement de ces tâches est « raisonnable » au regard de l'activité de l'employeur et c'est ce qui est apprécié en cas de litige.

35. Dispositions plus favorables pour les fonctionnaires, temps d'absence assimilé à un temps de travail, garantie contre les sanctions, déclassements, licenciements, droit de réintégration de l'entreprise pour les maires (commune de plus de 10 000 habitants) ou adjoints (plus de 30 000) ayant quitté leur activité. Ces dispositions étant assorties de devoirs envers l'employeur.

36. Le forfait d'heures utilisables est trimestriel et varie selon la fonction de l'élu, la taille de la commune et aussi selon d'autres caractéristiques (commune chef-lieu, touristique...).

37. Les pertes de revenu justifiées qui découlent de ces absences peuvent être compensées par la commune dans la limite de vingt-quatre heures par élu et par an (ce qui est relativement faible).

38. Un congé est jugé nécessaire si l'activité à remplir est directement liée au mandat ou si elle est exécutée à la demande du conseil, organe représentatif ou comité et ne peut l'être en dehors des heures de travail.

charge de travail tout comme les horaires de session diffèrent très sensiblement en raison de la grande disparité de situation des autorités municipales espagnoles<sup>39</sup>. Les élus locaux sont autorisés à s'absenter pour le temps nécessaire à l'accomplissement de leur charge électorale (dans le public comme dans le privé). C'est le cas pour assister aux sessions plénières de l'assemblée ou aux commissions ou pour les fonctions dont ils sont responsables personnellement ou en collaboration avec d'autres élus. Dans le nouveau système mis en place par la loi du 21 avril 1999, deux nouvelles mesures ont été prises. D'abord, pour le régime dit exclusif : les fonctionnaires ont le droit, lorsqu'ils sont élus, de prendre une disponibilité. Ils retrouveront un poste et un grade identiques. Pour le secteur privé, la règle est similaire. L'employeur doit bloquer et réserver le poste de travail vacant et il s'engage à ne pas modifier le lieu de travail. Ensuite pour le régime dit partiel : il existe un droit d'absence du travail sur présentation d'un justificatif pour assister aux réunions. La durée de l'absence est égale au « temps indispensable à l'accomplissement du devoir de caractère public ». Ceci est valable tant pour le secteur public que privé.

Enfin, en Italie, les conditions de travail des élus locaux sont déterminées au niveau national. Les élus doivent participer aux séances de leur collectivité. Les réunions peuvent être fixées en journée comme en soirée. Les autorisations d'absence ont fait partie des modifications apportées par la loi d'août 1999 à la loi de 1990 : les fonctionnaires ainsi que les salariés privés élus des communes ont le droit de s'absenter de leur emploi durant toute la journée pour laquelle ils sont convoqués pour l'un des conseils visés. Ce temps inclut les délais de trajet (aller-retour) et peut représenter jusqu'à vingt-quatre heures de travail par mois, portées à quarante-huit heures pour les maires et présidents (président des conseils de communes dont la population est supérieure à 30 000 habitants). L'employeur paie le salaire et en demande le remboursement à la collectivité concernée. Il faut aussi noter que les salariés du secteur public doivent se mettre en disponibilité quand ils exercent un mandat exécutif (maire...). Les professions libérales en revanche peuvent continuer à exercer leur profession en même temps que leur mandat.

---

39. Les élus peuvent être sanctionnés pour des absences injustifiées ou des défaillances répétitives dans l'accomplissement de leurs obligations.

### *Formation : un droit liminaire*

C'est sans doute en la matière que l'on peut repérer le mieux l'incomplétude actuelle des statuts des élus municipaux et les persistances du mythe de l'amateurisme éclairé. Ainsi en Allemagne, l'information et la documentation sont fournies surtout par les associations locales, les partis politiques et leurs fondations.

La situation est comparable en Italie où aucun droit à la formation n'est prévu par la loi ; celle-ci instaure simplement l'accès à un service de documentation. Un élu peut demander à avoir une formation dans un domaine particulier<sup>40</sup>, mais à condition qu'il en fasse la demande au président ou au maire. La formation est alors financée par les indemnités de mission de l'élu.

En Espagne, les administrations n'ont pas non plus d'obligation formelle quant à la formation aux postes locaux. Mais, là encore, les plus grands partis disposent d'institutions qui dispensent des formations pour les élus. Certains centres et instituts administratifs de formation détenus par les communautés autonomes leur consacrent une partie de leurs enseignements, tout comme quelques établissements privés. Il n'existe aucune documentation « officielle » unifiée sur le fonctionnement des institutions municipales et sur la responsabilité des élus, même si de nombreuses publications traitent, partiellement ou intégralement, de ces sujets. Elles sont le fait d'organisations publiques ou privées et sont la plupart du temps détenues par les collectivités territoriales.

113

Il n'existe pas non plus de règle nationale en Grande-Bretagne : documentation, formation et évaluation de ce besoin relèvent de chaque collectivité locale ; les partis politiques ont un rôle actif en la matière et certaines associations de collectivités territoriales comme la LGIU<sup>41</sup>, ont un programme de formation coordonné à l'échelon national, financé par un prélèvement obligatoire sur les collectivités locales.

Paradoxalement, alors même que le dispositif est très critiqué par les élus de l'Hexagone, la France est la seule à avoir reconnu un droit à la formation depuis la loi du 3 février 1992<sup>42</sup>. Tout membre du conseil

40. Quelques séminaires de formation sont ouverts aux élus mais de manière très ponctuelle. Actuellement, un projet régional d'école de formation pour les élus des communes (et des provinces) est à l'étude.

41. *Local Government Information Unit*.

42. Dans la culture politico-administrative française, l'idée de profession est liée à trois éléments : la disponibilité du temps, la rémunération et la formation. Voir Albert Mabilleau, *op. cit.*

municipal peut prétendre à un congé de formation dont la durée est fixée à six jours par élu (pour la durée d'un mandat)<sup>43</sup>. La formation est devenue une dépense obligatoire des collectivités territoriales<sup>44</sup>. Elle ne peut être dispensée que par des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur. Toutefois, malgré ses vertus dont la première est d'exister, la loi reste donc limitative au regard des besoins et coûteuse pour les petites communes.

114 Pour conclure, on peut dire que, s'ils ne sont plus bénévoles dans les faits, les élus locaux ne sont toujours pas des professionnels en droit. C'est pourquoi on peut parler du métier d'élu local dans les cinq pays considérés sans qu'il soit question de profession. Tout métier n'accède pas au rang de profession. Si certains élus municipaux sont aujourd'hui devenus de véritables professionnels de la politique, ils ne pratiquent cependant pas tous la politique à un niveau professionnel. L'encadrement n'est acquis dans aucun des pays considérés et les mesures nationales ne couvrent ni les mêmes aspects ni les mêmes « moments » de la carrière.

Il convient cependant de préciser que la codification et l'affirmation d'un véritable statut professionnel ne doivent ni ne peuvent être une réponse unique, ne serait-ce qu'en raison de la variété des activités électives. De l'avis même de certains élus, dévouement et professionnalisation ne sont pas forcément compatibles. Comme le rappelle Jean-Pierre Raffarin, si quelqu'un de dévoué peut bénéficier de l'indulgence de ses concitoyens, un professionnel, payé pour faire un travail, sera dans une situation bien différente<sup>45</sup>. De plus, les dispositifs législatifs existants laissent de nombreuses questions en suspens : celles du statut des élus au sein des structures intercommunales, celles du cumul de fonctions ou encore en France, celles relatives au retour à l'emploi... En France, la parution du rapport Mauroy sur la décentralisation devrait relancer le débat.

---

43. Le montant des dépenses de formation ne peut dépasser 20 % du montant des indemnités de fonction réellement allouées aux élus.

44. Frais et pertes de revenus sont pris en charge par la commune.

45. Sénat, 1999, Actes du colloque *Sécurité juridique et Action publique locale*, p. 29.

R É S U M É

---

*Une étude comparative menée dans cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, France, Espagne, Italie) permet de montrer l'ambiguïté de la situation des élus municipaux en Europe : bien qu'ils soient de plus en plus souvent placés dans une logique professionnelle, celle-ci n'est pas totalement reconnue puisque aucun des pays ne s'est doté d'un vrai statut de l'élu local. Même si de nets progrès ont été enregistrés, notamment en termes de rémunération, d'autres aspects, comme l'aménagement du temps de travail ou surtout la formation, prouvent que, si les élus ne sont plus bénévoles dans les faits, ils ne sont toujours pas professionnels en droit.*



---

JACQUES CAILLOSSE

# QUELLE(S) PARTICIPATION(S) AUX AFFAIRES COMMUNALES ?

ÉLÉMENTS DE RÉPONSE DU DROIT FRANÇAIS

## INTERROGATIONS SUR LES PRÉALABLES

L'entreprise qu'annonce ce titre n'est pas sans risques. Entretien avec le droit des rapports aléatoires, la démocratie locale prend en France des formes et un sens trop singuliers pour qu'on puisse en tirer des enseignements généraux. Surtout, à force d'enquêtes, de colloques et de séminaires, à force de rapports et de livres en tout genre où, toutes disciplines confondues, élus et chercheurs n'en finissent pas de se rencontrer pour parcourir ensemble les territoires de la démocratie locale, le sujet souffre de saturation. On n'en fera pas la visite sans réflexion préalable sur la démarche. 117

### *Nécessité et contingence de l'« entrée » juridique*

Autant le dire d'emblée : la démocratie locale est avant tout affaire de pratiques et d'usages communaux. Elle s'expérimente et se réalise, le cas échéant, indépendamment du droit, comme elle peut ne pas s'exercer, bien que ses conditions de possibilité juridique soient satisfaites. Ce n'est pas qu'elle se fasse contre le droit, mais rien ne l'empêche de s'en passer. Ainsi, les initiatives visant à associer les populations à la gestion, sous forme de conseils d'immigrés ou de conseils municipaux d'enfants, n'ont pas attendu la loi de février 1992 qui leur donne une assise législative, et l'on a eu recours au « référendum » local avant que ce texte en organise la procédure. Comités de quartier, associations et autres groupements de défense, autant de formes d'action et/ou de contestation qui font encore l'ordinaire de la démocratie, sans emprunter les chemins balisés de la juridicité. Ici et là, rapports de force et cultures locales favorisent des manières de faire et de décider qui ne doivent rien au droit. Et la part prise en France par ces improvisations territoriales est d'autant plus grande que dans le monde des élus

locaux le morcellement communal est perçu comme un gisement démocratique.

Le juriste ne l'oubliera pas : la démocratie locale s'entend d'une matière qui appartient largement à l'ordre du fait. Il n'en saisira donc qu'une part, celle qu'organisent les textes et la jurisprudence, lesquels ne lui donnent à voir qu'une démocratie potentielle. L'investigation juridique ne se portera pas non plus sur les partis, les associations, le métier politique, etc.

118 Cela n'empêche pas textes et contentieux de faire sens. Il y a jusque dans l'accumulation des premiers et la logique de leurs enchaînements une généalogie édifiante. Surtout là où prévaut le cumul des mandats : l'invocation neutralisante du législateur ne saurait l'occulter : la loi est pour l'essentiel l'œuvre d'élus locaux. Quant à la jurisprudence, n'allons pas croire qu'elle se borne à raconter de pures histoires juridiques. Découvrant des zones majeures de conflit, elle en dit long et sur l'aptitude des requérants à bien se servir du juge pour mieux peser sur les choix locaux, et sur d'éventuelles stratégies territoriales d'évitement de la règle. Prenez (l'actualité corse pousse à pareil choix !) les usages controversés de la loi-littoral : on y voit l'« instrumentalisation » de la justice administrative, que ce soit pour défendre des intérêts particuliers menacés ou pour ouvrir plus grand l'espace public local. Ce contentieux n'offre-t-il pas à l'analyse de la démocratie des matériaux de premier choix ? Prenez encore cette question que les associations d'élus ont su médiatiser : la responsabilité pénale des décideurs publics. La banalisation du recours aux juridictions répressives n'a pas manqué d'influencer les comportements locaux : toute une littérature spécialisée dans les affaires territoriales<sup>1</sup> le relève, dans les collectivités décentralisées la fonction juridique devient une préoccupation politique essentielle.

Mais à quoi bon poursuivre ? Il faut se prémunir contre les risques du « panjuridisme » ? La démocratie locale n'en est pas moins un objet juridique à part entière. S'agissant de délibération, de participation et, pour tout dire, d'espace public, on aurait tort de se priver de ce système d'intelligibilité que constitue le droit. Comme l'écrit J. Habermas : « Les formes de communication au moyen desquelles une volonté politique rationnelle est supposée pouvoir se former par voie de discussion appellent à leur tour une institutionnalisation juridique. C'est dans la

---

1. On pense ici aux multiples périodiques s'adressant aux élus et aux personnels territoriaux.

mesure où le principe de discussion prend une forme juridique qu'il se transforme en principe de démocratie<sup>2</sup>. »

### *Spécificité de l'expérience française de démocratie locale*

Une fois de plus, parlons d'« exception française ». La question de la démocratie locale nous est posée dans une configuration institutionnelle rare : morcellement communal longtemps entretenu et célébré pour ses vertus démocratiques ; cumul des mandats nationaux et locaux générant une topographie politique où centre et périphérie finissent par presque se confondre ; organisation structurelle d'un leadership mayoral (à peu près sans équivalent ailleurs) tel qu'il est parfois question d'une « monarchie municipale à la française<sup>3</sup> ».

Or, en stimulant l'attente d'une participation plus large à la vie politique locale, le cours nouveau de la décentralisation réactive l'imaginaire démocratique. Chacune des composantes du modèle évoqué plus haut étant fragilisée, les modalités traditionnelles du gouvernement municipal s'en trouvent plus aisément discutées. La dynamique de la réforme se fait partout sentir, qui çà et là porte la question de la démocratie sur les agendas locaux.

119

C'est de cela qu'à sa manière codée parle l'évolution du droit positif français. Elle porte l'empreinte de changements dans les comportements collectifs qu'elle encourage par ailleurs. La consécration qu'assure la formalisation juridique – qu'elle soit textuelle ou jurisprudentielle est alors sans importance – donne à la revendication démocratique de bonnes raisons de se faire toujours plus exigeante. Chaque fois que l'ordre juridique l'enregistre, le souci de novation démocratique renaît ailleurs.

Je me garderai d'en dire plus, sachant qu'il faudrait pour bien le faire systématiser les comparaisons, prendre appui sur les expériences étrangères les plus diversifiées, afin d'aboutir à des formes pertinentes de classement et d'élaborer des typologies<sup>4</sup>. D'autres, ici même, s'en chargeront.

2. J. Habermas, *Droit et démocratie*, Gallimard, 1997.

3. La formule est d'A. Mabileau, *Pouvoirs*, n° 73, 1995.

4. Au-delà de l'Europe occidentale où elle prend des formes diversifiées, la relance de la participation locale se vérifie encore aux États-Unis, au Japon et dans certains pays latino-américains, notamment.

*Champ et registre de la réflexion*

Reste pour clore ce programme introductif à exposer les « règles du jeu ». Évoquons d'abord ce dont il ne sera pas ici question et qui, pourtant, appartient au sujet.

Ainsi des élections et des modes de scrutin. Voilà qui justifierait une étude à part (entière). Ouvrir pareille rubrique obligerait à des analyses qui se suffisent à elles-mêmes : sur l'évolution des taux de participation aux élections municipales par exemple, ou sur les débats en cours relatifs à ce que pourraient ou devraient être les formes de désignation des conseillers communautaires dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale. D'où ce choix d'exclure du champ de l'étude les modes de participation propres aux périodes électorales.

120

Ainsi encore de la problématique émergente de la « démocratie électronique ». Elle n'a rien d'ailleurs de spécifiquement « local » : l'État de droit semble vouloir se penser tout entier comme un système de communication. Mieux, les fameuses NTIC entraînent de notables effets de « dé-territorialisation » qui affectent jusqu'à la notion de territoire<sup>5</sup>. Mais elles pourraient bien transformer les conditions d'exercice de la démocratie locale. Reste que le traitement d'un tel sujet obligerait à des investigations débordant les limites de l'enquête juridique.

Mais il y a tout le reste, qui contraint à un nouveau choix : celui du « registre ». Il ne peut s'agir de présenter un catalogue de règles, de procédures et d'institutions comme si elles étaient leur propre finalité. Les mots du droit ne racontent pas n'importe quelle histoire<sup>6</sup>. On aura à la prendre d'autant plus au sérieux qu'elle sert de référence privilégiée aux acteurs. Qu'ils investissent ou la rejettent, qu'importe ! L'essentiel, c'est qu'ils se déterminent en raison de ce récit-là, plutôt qu'en sollicitant d'autres fictions. Ainsi s'accomplit le « travail » du droit, dans les jeux d'acteurs et les rôles sociaux qu'ils expriment. Le mode de traitement de la juridicité adopté ici en résulte : puisque la politique de décentralisation fait de la démocratie locale une préoccupation majeure et toujours

---

5. L'informatisation des échanges contribue à la construction de territoires dématérialisés que l'on peut dire « sans terre ». Voir J. Caillosse, « Remarques sur la juridicité du territoire », *Pouvoirs locaux*, n° 43, 1999.

6. Le texte juridique se sépare ici de la construction romanesque, même si l'on peut, comme Ronald Dworkin, solliciter cette métaphore du roman en train de s'écrire, pour analyser les conditions de production de la jurisprudence.

actuelle, le droit de la participation doit être apprécié du point de vue des ambitions démocratiques de la décentralisation.

## SUR L'OUTILLAGE JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION

On peut sans difficulté recenser les outils juridiques de la participation des habitants aux affaires de la cité. L'affaire se complique s'il faut en donner une typologie. L'accord ne se fait alors que sur l'intitulé des rubriques principales ; les contenus, eux, sont soumis aux variations et à l'indétermination. Rien d'étonnant : le droit réfléchit, tout en les entretenant, les incertitudes dont la notion de démocratie locale est empreinte, et les constructions doctrinales ne sont pas étrangères aux attentes personnelles de leurs auteurs. C'est sous cette réserve que je me risque ici à une rapide opération descriptive.

121

Tributaire de la dynamique institutionnelle de la décentralisation, l'état du droit exige un double niveau de lecture : derrière l'invariance des formes usuelles de la participation, de nouvelles scènes de la démocratie locale ne demandent qu'à se constituer.

### *Formes usuelles de participation*

Retenons pour en dresser l'inventaire quatre états institués de la participation : information, consultation, contractualisation et contestation<sup>7</sup>. Chacune de ces figures juridiques est évidemment ouverte et susceptible de se combiner avec les autres et, selon la manière dont ils s'en servent, les acteurs peuvent en changer le sens et les fonctions.

Information du public. Posé par l'article 22 d'une loi des 5-9 mai 1855, le droit des habitants ou des contribuables à la communication fait partie d'une histoire ancienne de la démocratie locale, alors sans équivalent dans le champ général des rapports administratifs. Depuis, les conditions d'exercice de ce droit n'ont pas cessé de s'élargir.

D'abord, sous l'influence de facteurs politiques. Ainsi, la nouvelle décentralisation aboutit à faire du « droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent [...] un principe essentiel de la démocratie locale » (art. L.2141-1 du CGCT). De manière plus générale, la prise en charge du discours de la transparence par le droit de l'État – la loi du 12 avril

7. Une étude exhaustive devrait intégrer d'autres formes, moins juridicisées : outre la fonction participative des NTIC à peine signalée ici, il y a l'évaluation des politiques publiques, pour autant qu'elle ne soit pas affaire exclusive d'experts.

2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations en est la dernière manifestation éloquente – ne peut que servir les droits à l’information du public. S’agissant à la fois de favoriser l’émergence d’une opinion publique locale et de légitimer des décisions déjà prises, les responsables territoriaux ont largement développé la diffusion de bulletins et autres publications communales ou intercommunales offrant, le cas échéant, aux citoyens des espaces symboliques de communication et de discussion. L’exercice éventuel d’un droit de réponse ou de contestation est alors réputé valoir implication dans la vie de la cité.

122 La matière juridique est en outre elle-même « informée » par l’évolution des techniques de communication. Elles donnent aux décideurs les moyens de faire voir autrement les motifs et le sens de leurs décisions, tout en favorisant chez les usagers des attitudes offensives : comme le titre *Le Monde* du 23 août 2000, « Les nouveaux citoyens cherchent l’information à la source ».

*Consultation du public.* Le regroupement opéré sous ces termes ne vise pas à confondre les commissions et autres comités consultatifs dont la loi ATR du 6 février 1992 rend possible l’institutionnalisation avec les procédures habituelles de consultation, qu’elles soient, dans certaines circonstances, obligatoires – elles prennent alors la forme de la concertation ou de l’enquête publique – ou éventuelles, à la façon du « référendum » communal. Ce sont autant de dispositifs permettant de saisir un même état juridique de participation, construit autour d’une fonction consultative. Le droit met en place des mécanismes de légitimation de décisions déjà prises ou à prendre. L’opération juridique ne prétend pas instituer les habitants en codécideurs. L’objectif n’est nullement d’investir les populations consultées d’un pouvoir dont les représentants sont constitutionnellement seuls en charge, mais de faire assumer par une collectivité symboliquement placée en situation de débat des choix déjà effectués ou sur le point de l’être. Les choses n’obéiront pas forcément à ce schéma – il arrive au mouvement social de détourner les règles du jeu consultatif pour contraindre l’autorité administrative à reprendre sa décision –, mais le droit aura accompli son office par la « mise en scène » du choix public.

C’est le cas avec la concertation telle que la conçoit, pour les décisions et opérations d’aménagement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, l’article L. 300-2 du Code de l’urbanisme. L’autorité locale n’est pas liée par les résultats de la procé-

ture, mais le défaut d'organisation de cette dernière entraîne l'annulation juridictionnelle de la décision prise sans concertation préalable<sup>8</sup>.

L'enquête publique obéit à une problématique analogue. Depuis la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983, la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées doit être précédée d'une enquête publique « lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement ». L'enquête organise dans l'ordre du droit, et sous la conduite d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête, un espace de délibération collective de la décision : l'autorité publique met son choix à l'épreuve de la discussion. Il est entendu que l'administration ne prend le risque de la confrontation avec les populations qu'une fois ses options arrêtées. Si le décideur ne peut s'y soustraire, la procédure est conçue de telle manière qu'il peut aller à l'encontre de l'opinion dominante. Des réformes sont intervenues depuis 1983 pour réduire l'écart entre le récit démocratique dont est porteur le droit et la portée sociale effective de l'enquête. Telle est l'ambition de la loi Barnier du 2 février 1995 avec la création de la Commission nationale du débat public. Le débat social est désormais susceptible d'avoir lieu, avant l'enquête publique proprement dite, bien plus en amont dans le processus décisionnel, mais ne peut utilement se porter sur l'opportunité du projet pour ne pas entamer le pouvoir décisionnel des élus.

123

La même logique préside à la reconnaissance législative de ce qu'il est convenu d'appeler le « référendum » communal. Les représentants ne sont jamais tenus de recourir à cette procédure. Mais pour autant qu'ils en usent, soit spontanément, soit, depuis la loi Pasqua du 4 février 1995, à l'initiative d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales, ils ne sont pas liés par les résultats du vote. En consacrant cette forme de consultation populaire, la loi ATR enrichit les modes de conduite juridique d'un débat public conçu pour faire connaître et admettre les décisions plutôt que pour en pratiquer la mise en doute.

*Contractualisation.* La décentralisation fait de la négociation contractualisée de l'action publique une sorte d'obligation institutionnelle. Difficile, dans un État qui continue de se vouloir unitaire, d'en finir

---

8. Sur la portée du contrôle juridictionnel, voir M. Fritz-Legendre, « Les hésitations de la jurisprudence face à la notion de concertation », *Revue française de droit administratif*, 2000, p. 154 *sq.*

avec la tutelle du centre sur les collectivités territoriales, sans repenser en termes de convention les liens avec la périphérie. A vrai dire, c'est par une contractualisation généralisée que les politiques publiques – qu'elles soient territoriales ou territorialisées – tendent maintenant à être « montées » et mises en œuvre. La négociation qui prévaut dans les échanges entre État et entités décentralisées se prolonge dans l'organisation négociée des rapports entre collectivités locales – telle est en particulier la mécanique des contrats de plan –, tandis que ces dernières multiplient les partenariats avec des acteurs issus du monde de l'entreprise et des milieux associatifs.

124 Ce phénomène n'a rien de nouveau. Dès les années soixante-dix, on connut contrats de ville moyenne et de pays et autres chartes de développement. Mais en se généralisant, dans une configuration transformée par le libéralisme dominant, l'europanisation de l'action publique et la modernisation de l'État, il s'est chargé d'un autre sens. Il est pensé et vécu par tous ceux qu'il implique et qui ont accès aux scènes contractuelles comme l'expression moderne d'une démocratie locale associant responsables publics et partenaires privés dans la définition et dans la conduite des politiques publiques.

Le droit de la participation s'est ainsi enrichi d'un nouveau récit : une décentralisation qui s'est donné pour finalité la démocratisation des rapports sociaux est en train de s'accomplir en s'appropriant la forme juridique la plus réputée pour ses vertus démocratiques : le contrat<sup>9</sup>.

*Contestation.* La présence de cette rubrique, là où il s'agit de participation dans ses états juridiques usuels, reçoit une double explication. Il y a d'abord l'économie interne d'un État de droit qui organise, pour mieux la raisonner et s'en servir, la contestation de ses propres choix. Mais il y a surtout ce mouvement de « judiciarisation » de la vie politique. S'il n'a rien de spécifiquement local, c'est à l'échelle territoriale qu'il produit ses effets majeurs. Les associations d'élus locaux ne s'y sont pas trompés qui, estimant devoir agir sous la menace constante d'une contestation contentieuse, s'en prennent périodiquement au gouvernement des juges. C'est moins alors les jugements des juridictions administratives qui sont visés que ceux des tribunaux répressifs ou plus encore les lettres d'observations des Chambres régionales des comptes. Certes, il importe ici de savoir faire la part des choses. Reste la banalisation indé-

---

9. Sur cette machinerie faisant travailler ensemble décentralisation et contrat, voir J.-P. Gaudin, « Gouverner par contrat. L'action publique en question », *Presses de la FNSP*, 1999.

niable du recours aux mécanismes de régulation juridictionnelle de la vie publique locale. Voilà qui s'impose à toute réflexion sur les méthodes de l'exercice actuel de la démocratie territoriale. Car l'habitude des représentés de demander à leurs élus de rendre des comptes devant le juge – et notamment le juge pénal – ne saurait se réduire à une pratique de règlements de comptes. Derrière l'instrumentalisation éventuelle du juge, les dysfonctionnements de l'espace se devinent. L'acharnement contentieux réfléchit aussi les insuffisances de la délibération collective. On saisit le juge d'autant plus volontiers que les conditions de possibilité du débat public n'apparaissent pas satisfaites. Le procès devient alors une manière de succédané de la démocratie locale.

### *Scènes juridiques nouvelles de la démocratie locale*

Encourageant les dynamiques urbaines et l'émergence de formes plus intégrées d'intercommunalité, la décentralisation se traduit par d'importants ré-agencements institutionnels qui, d'ores et déjà, transforment la topographie de la participation. La démocratie locale se voit promise à un double changement d'échelle. A la reconnaissance du quartier comme espace pertinent de réalisation négociée de certaines politiques publiques, s'ajoute la promotion législative de l'agglomération et, au-delà, du « pays ».

125

*Quartiers.* Même lorsqu'on lui donne l'aspect institué de l'arrondissement – on se souvient que les mairies d'arrondissement voulues par les lois Paris-Lyon-Marseille du 31 décembre 1982 furent mises en place pour adapter les vieilles modalités du gouvernement métropolitain aux exigences montantes d'une démocratie de proximité –, le quartier n'est doté d'aucune personnalité juridique propre. Il demeure le pur produit d'un découpage fonctionnel du territoire urbain. Mais il est, à ce titre, depuis quelques années, l'objet d'une attention juridique soutenue ; et c'est pour cette raison qu'il peut être considéré comme l'une des scènes nouvelles de la démocratie locale<sup>10</sup>.

Dans son article L. 2143-2, le CGCT énonce que « le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces

---

10. La réalité des quartiers ne s'arrête évidemment pas aux formes actuelles de leur reconnaissance juridique. Des comités de quartier se créent, comme ils disparaissent, hors de la logique du droit. En eux s'exprime une volonté spontanée d'organisation collective, au besoin contre l'autorité municipale.

comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales ». Ces comités se feront souvent simples relais du pouvoir municipal comme ils permettront parfois l'implication plus ou moins active des habitants dans les procédures décisionnelles. Il est des expériences de ce dernier type qui ont acquis une notoriété certaine, servant à tort ou à raison de référence participative<sup>11</sup>.

C'est surtout dans le cadre de la politique de la ville que le quartier fait figure d'espace potentiel pour une participation réactivée : ne permet-il pas d'expérimenter de multiples partenariats entre acteurs publics et privés ? Autour des actions publiques dont la ville est devenue le lieu, une masse imposante de recherches ont été produites qui retracent, depuis le « développement social des quartiers » en passant par les « contrats de ville » jusqu'aux « contrats locaux de sécurité », cette irrésistible affirmation du quartier comme territoire privilégié de la contractualisation. C'est même sur ce terrain qu'a pu prospérer, pour l'essentiel, la problématique de la gouvernance urbaine, avant le discrédit qui aujourd'hui l'affecte.

*Agglomérations et pays.* Dans son état actuel, l'intercommunalité est bien connue pour éloigner les décideurs locaux du citoyen. Le choix de l'agglomération pour illustrer l'inauguration de nouvelles scènes démocratiques n'a pourtant rien d'un paradoxe. L'un des objectifs poursuivis par les auteurs de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'est-il pas de rechercher l'association des habitants à la gestion des établissements publics territoriaux ? Il est vrai qu'on voit mal comment les structures de coopération intercommunale auraient pu bénéficier de la reconnaissance légitimante des populations qu'elles administrent : le moins qu'on puisse en dire est que les politiques publiques conduites et financées à l'échelle des agglomérations sont produites sans l'investissement participatif des citoyens, et alors même qu'elles préparent des recompositions territoriales décisives.

La loi Pasqua du 4 février 1995 avait réalisé en cette matière une première avancée symbolique en ouvrant, dans des conditions certes res-

---

11. Ainsi les comités de quartier du XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Sur cette expérience, voir C. Brunet-Lechenault, « La décentralisation et le citoyen. Avis et rapports du CES », *JO*, 2000, p. 189 sq. ; ou encore « Paris : les maires de gauche expérimentent la démocratie locale », *Le Monde*, 10 juin 1998, p. 11.

trictives, les territoires de l'administration intercommunale au « référendum » local. Le texte de 1999 a failli être l'occasion d'une transformation autrement significative des modalités de la représentation politique dans les structures du gouvernement urbain : tirant argument du fait que la loi veut l'autonomisation financière des établissements de coopération à l'égard des communes qu'ils regroupent, l'Assemblée nationale avait changé le mode d'élection des assemblées délibérantes des communautés urbaines, en votant le principe de la désignation au suffrage universel direct des délégués communautaires. Voyant dans cette mesure la fin programmée des communes traditionnelles, le Sénat obligea le législateur à un retour en arrière : les responsables des nouvelles institutions intercommunales sont élus par les conseils municipaux. Mais, comme le montrent les travaux de la « Commission Mauroy »<sup>12</sup> ou les interrogations de l'Assemblée des communautés de France<sup>13</sup>, le débat est aujourd'hui lancé, et plus que jamais le statut des organismes intercommunaux les plus intégrés prend modèle sur celui des collectivités territoriales. Ce mimétisme institutionnel ne peut que s'accroître dès lors qu'il s'agit de favoriser le contrôle démocratique des populations sur une action publique qui ambitionne de repenser la topologie administrative à l'échelle des agglomérations et des « pays ».

127

S'il pouvait paraître judicieux, il y a quelques années, de traiter de « la ville sans droit<sup>14</sup> », force est de constater à présent « le renouveau de la notion juridique d'agglomération<sup>15</sup> ». Dotée d'organes spécifiques de gouvernement qui pourraient être bientôt issus directement du suffrage universel, l'agglomération est par ailleurs donnée en droit comme l'espace privilégié d'une contractualisation ouverte aux représentants de la société civile, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Raison de plus pour y voir la promesse d'une nouvelle scène démocratique.

Tout en lui refusant une pareille institutionnalisation, la loi Voynet du 25 juin 1999 modifie assez la figure juridique du « pays » pour qu'on puisse en attendre une contribution à l'élargissement des modes de participation. Issu d'un processus de négociation entre collectivités locales, le pays s'organise autour d'un projet commun de développement

12. Voir *Pouvoirs locaux*, n° 45, 2000.

13. Voir *Intercommunalités*, son journal mensuel.

14. Voir Jacques Caillosse, « La ville sans droit », *Pouvoirs locaux*, n° 25, 1995.

15. Voir I. Muller-Quoy, « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *Actualité juridique droit administratif*, 2000, p. 197 sq.

durable du territoire formalisé dans une charte à l'élaboration de laquelle a été associé un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Il devient à ce titre un périmètre pertinent pour la conclusion éventuelle de contrats de ville.

## SUR L'APPORT À LA DÉMOCRATIE LOCALE DE LA PARTICIPATION SELON LE DROIT

Résumons-nous : justiciable de ses propres mythes démocratiques, la décentralisation conduit à une valorisation juridique des outils traditionnels de la participation comme à la reconnaissance jusque dans l'ordre du droit de nouvelles enceintes de délibération collective. Il importe maintenant d'évaluer la portée de ces changements, sachant que  
128 la démocratie locale n'a rien d'un effet mécanique de la décentralisation.

La place manquant pour un bilan détaillé, j'en présenterai une méthode d'élaboration. Elle suppose une démarche en deux temps : il ne suffit pas de saisir la nature des exigences démocratiques qu'entend satisfaire le droit, encore faut-il, pour que le discours juridique soit pris au sérieux, qu'il donne de réelles garanties contre la méconnaissance de ses exigences propres.

### *Quelles exigences démocratiques le droit sert-il ?*

La mise en regard de la matière juridique et des expressions matérielles de la décentralisation oblige à deux types de considérations : les unes disent toute l'ambivalence du lexique juridique de la participation, les autres l'écart entre la dynamique institutionnelle de l'intercommunalité<sup>16</sup> et les déficiences structurelles de la démocratie territoriale.

*Ambivalence du lexique juridique de la participation.* Pratiquant toujours une certaine forme d'exclusion – tel est bien ici le sort de ces étrangers privés d'attaches européennes –, la cité démocratique du droit continue de se penser autour d'interdits auxquels le droit politique de l'État donne valeur de normes constitutionnelles. Voilà sans doute qui mérite d'être éclairci. La participation dont les textes ne finissent pas de célébrer l'avènement reste au bout du compte un chantier procédural. L'outillage juridique de la démocratie locale reste conçu, on l'a vu, de

---

16. La mise en œuvre de la loi Chevènement dépasse toutes les espérances ministérielles. Voir Gérard Marcou (dir.), « Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999. Études coordonnées sur 18 régions », GRALE, Université Paris-I, 2000.

manière à toujours ménager le pouvoir décisionnel des élus. Les codes de la délibération publique ne changent qu'au bénéfice du système traditionnel de la représentation qui n'accepte sa transformation que pour autant qu'elle l'assure contre toute remise en cause. Enregistrant les poussées démocratiques générées par la logique de la décentralisation, le droit administratif prête ses formes et ses procédures à l'expression des opinions publiques locales. Mais ce n'est pas pour leur reconnaître des effets juridiques. En même temps qu'il facilite, diversifie et rationalise la pratique des consultations populaires – que ce soit par la méthode de la concertation, de l'enquête ou du « référendum » –, le droit ne manque pas de les priver d'une efficacité qui serait juridiquement consacrée : en tout état de cause, les élus gardent, seuls, le pouvoir du dernier mot.

Puisque la place nous est comptée, raisonnons sur le droit de l'enquête publique, en admettant qu'il puisse signifier au-delà de l'exemple. La cité démocratique est bien l'image mythique qui sert de cause et de finalité aux montages juridiques. La fonction réelle de l'enquête dans l'ordre du droit répond-elle à cette représentation idéalisée de la procédure ? L'objet de l'opération consiste-t-il à créer les conditions d'une décision démocratique ? Ne s'agit-il pas plus modestement de certifier – au besoin sur le mode théâtral – que les choix administratifs ont été portés à la connaissance du public ? Le droit n'oblige pas l'autorité compétente à s'exposer au risque de la démocratie, c'est-à-dire à subordonner le contenu des décisions à prendre aux résultats aléatoires d'un débat public conçu pour permettre aux populations consultées d'intervenir dans l'économie des choix publics. Ici, au contraire, il faut et il suffit que l'administration soumette sa décision, une fois prise, à des procédures de publicité. La transparence dont le droit détermine le code ne concerne pas la genèse, mais l'aboutissement du processus décisionnel. La rhétorique démocratique ne peut alors désigner qu'un travail de mise en scène de l'action publique. Le droit n'oblige qu'à faire voir un choix dont la démonstration publique conditionne la légitimité sociale en même temps que la régularité juridique.

Pour autant ces dispositifs juridiques peuvent fort bien se prêter à des usages démocratiques, dès lors que les acteurs acceptent d'en prendre le risque. Et les dernières réformes de la procédure ont contribué à créer les conditions d'une plus grande efficacité sociale de la discussion publique. Mais ne l'oublions pas : l'enquête peut être tenue pour juridiquement valable sans avoir servi une expérience démocratique, tandis que celle-ci peut se faire en marge de l'enquête, sinon contre elle.

*Mutations intercommunales et défaillances démocratiques.* Des investigations conduites auprès des services préfectoraux, des élus et de leurs collaborateurs le montrent clairement<sup>17</sup> : les débats suscités localement par la mise en œuvre de la loi Chevènement – l’observation vaut pour la loi Voynet – sont restés la chose des élites, ne mobilisant que des professionnels de l’administration et de la politique. Les grandes manœuvres institutionnelles en cours ont été conduites par les seuls experts. Le montage récent des communautés d’agglomération et autres communautés urbaines aura donc été une nouvelle épreuve de vérité pour la démocratie locale. Des structures inédites, dotées d’une fiscalité propre et investies d’un pouvoir décisionnel substantiellement enrichi, ont pu s’imposer hors de tout véritable débat public, relayé par la presse locale et impliquant les populations. Tout au plus peut-on attendre de l’émergence des politiques de communication intercommunales qu’elles préparent l’affirmation collective ultérieure d’exigences démocratiques insatisfaites ! D’autant que les tentatives pour instaurer l’élection des délégués communautaires au suffrage universel direct se sont heurtées à l’opposition résolue de nombreux élus. Maires et conseillers municipaux ont préféré pérenniser la logique d’intérêts communaux assimilés pour la circonstance à la démocratie locale, retardant ainsi la clarification institutionnelle de la coopération intercommunale. Pareille situation ne favorise pas, on s’en doute, la construction collective d’un espace public de débat à l’échelle des agglomérations existantes. Le problème est moins ici d’emprunter les chemins de la démocratie participative que d’instituer la démocratie dans sa forme représentative la plus élémentaire.

### *Quelles garanties le droit donne-t-il à la démocratie ?*

Notre parcours s’achève logiquement avec le juge. Lui seul détient la réponse à l’interrogation posée. On l’a dit : la justice est, à sa manière, par la force des choses, l’une des scènes actuelles de la démocratie locale. Saisissant le juge, les requérants intègrent le champ de la participation. Surtout si le procès est pensé en termes stratégiques : il devient le temps fort d’une mobilisation contre certains choix publics, en matière d’urbanisme, d’aménagement ou d’environnement. Le contentieux se fait alors composante à part entière d’un débat qu’il suscite et alimente par ailleurs.

Cette sorte de fonction démocratique supplétive du juge mériterait une analyse approfondie. A défaut, risquons ici quelques remarques

---

17. Voir les travaux précités, sous la direction de Gérard Marcou.

allusives. D'aucuns discutent les mérites démocratiques de cet apport paradoxal des juges à l'espace public local. Ils n'y voient qu'une réduction alarmante du champ du politique : voilà, déplorent-ils, des élus sommés de rendre des comptes toujours plus détaillés à des juridictions irresponsables politiquement, qui ne demandent que ça ! C'est oublier l'essentiel. La judiciarisation de la vie publique locale n'est-elle pas aussi un effet compensateur des carences institutionnelles de la démocratie ? L'interrogation sur l'aptitude du droit à faire respecter ses propres codes prend ici tout son sens politique.

Encore faut-il en effet que la compensation soit crédible. Tel n'est pas toujours le cas. Pour deux types de raisons dont un rapide exposé tiendra lieu de conclusion.

D'abord – études, enquêtes et autres rapports ne manquent pas qui l'établissent – les dispositifs de régulation juridictionnelle imaginés par la nouvelle décentralisation pour garantir, en l'absence de tutelles, le fonctionnement normal de l'ordre juridique sur l'ensemble du territoire ne marchent pas correctement<sup>18</sup>. Pour n'être plus tout à fait une question d'actualité, le déféré préfectoral ne continue pas moins de faire problème<sup>19</sup>. 131

Ensuite, il n'est pas sûr que le juge soit disposé à tenir le rôle que trop souvent les requérants prétendent lui faire jouer. Surtout s'il s'agit de juridictions traditionnellement attentives aux exigences supérieures d'une raison administrative à laquelle l'intérêt général confère la puissance de l'indiscutable. Il arrive au juge de contribuer lui-même à la réduction de l'espace ouvert par le droit à la discussion publique, dans le cadre par exemple de la concertation obligatoire ou du « référendum » local. Il peut encore se montrer d'une grande indulgence à l'égard d'usages pourtant désinvoltes de l'enquête publique. Or, c'est dans la jurisprudence que se lit, à travers les interprétations qu'appelle sa construction, le sens du droit. Vu sous cet angle, le procès n'est pas forcément cette scène, même supplétive, de la démocratie que sollicitent des acteurs sociaux qui se vivent, à tort ou à raison, comme autant de victimes de l'action ou de l'inertie publique.

18. Le Conseil d'État en fait lui-même une accablante démonstration dans son rapport « Décentralisation et ordre juridique », *EDCE*, n° 46, 1995.

19. Voir Jacques Caillosse, « Un déféré préfectoral pour quoi faire ? », *Pouvoirs locaux*, n° 44, 2000.

R É S U M É

---

*En même temps qu'elle contribue à la produire, la démocratie locale suppose une fonction juridique. Celle-ci consiste à mettre à la disposition des acteurs, dans des limites posées par les textes et sous le contrôle des juges, un ensemble d'outils qui, sous des formes diverses, visent à institutionnaliser une participation des habitants à la vie de leurs communes. L'étude ici résumée s'emploie à faire apparaître la dimension politique de cette fonction juridique. D'abord à travers la présentation des catégories du droit, ensuite par l'appréciation critique de leur fonctionnement. Au total, il s'agit, à partir de l'expérience originale de la commune, en France, de montrer pourquoi et comment il n'y a pas de structuration d'un espace public local sans « jeux » avec les contraintes et les ressources juridiques.*

## LES COMMUNES ET L'EUROPE

**L**ES 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 base<sup>1</sup> 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 incontestables<sup>2</sup>, 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 baisser<sup>3</sup>. 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 compétences<sup>4</sup>.

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 Mabileau<sup>5</sup>, 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*<sup>6</sup>. 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 rurales<sup>7</sup>, 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 communautaire<sup>8</sup> ». 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 locaux<sup>9</sup>, 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 France<sup>10</sup>. 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 élus<sup>11</sup>.

---

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.*

# CHRONIQUES



JACQUES LERUEZ

# L'ÉLECTION DU MAIRE DU GRAND-LONDRES : 4 MAI 2000

Le Grand-Londres est très différent du petit Paris. Alors que la capitale française est entourée de deux couronnes (petite et grande couronnes) de communes autonomes, aux superficies et aux populations variées, communes qui forment 7 départements (8 avec Paris) et la région d'Île-de-France, Londres est à la fois capitale, mégapole et région, avec, avant le 4 mai 2000, un seul niveau d'administration locale composé de 32 « bourgs » (*boroughs*), indépendants les uns des autres.

Cette région-capitale de 7,2 millions d'habitants, qui, avec 1 578 km<sup>2</sup>, est quinze fois plus étendue que la Ville de Paris, contient à la fois les quartiers les plus riches et les plus pauvres d'Angleterre. Cinq « bourgs » de Londres (Newham, Hackney, Tower Hamlets, Southwark et Islington) font partie des dix collectivités locales anglaises les plus défavorisées. La proportion des adultes recevant une aide sociale dépasse 20 % à Hackney, Newham et Tower Hamlets ; elle est à moins de 4 % à Richmond. En même temps, Londres est la mégapole la plus cosmopolite du monde, hébergeant

33 communautés nationales de plus de 10 000 ressortissants nés en dehors du Royaume-Uni, comme en témoignent les 193 langues qui y sont parlées. Les résidents des minorités ethniques représentent 27 % de la population active, mais 47 % des chômeurs dans le Londres intérieur. 21 millions de déplacements y sont faits chaque jour dont 49 % en voiture et 24 % par les transports en commun. Plus d'un million de gens entrent chaque jour ouvrable dans le centre de Londres pour y travailler. En 1985, il fallait 32 minutes en moyenne à chaque Londonien pour aller à son travail dans le centre ; il en faut aujourd'hui 55. L'exclusion sociale, l'engorgement et la pollution sont autant de problèmes auxquels le nouveau maire devra s'atteler.

Depuis que Margaret Thatcher avait, en 1986, supprimé d'un trait de plume le conseil du Grand-Londres (GLC), ainsi que son exécutif, alors dirigé par Ken Livingstone (dit Ken le Rouge), devenu depuis député travailliste, Londres n'était plus administré dans son ensemble par une assemblée démocratiquement élue. Si les 32 « bourgs » subsistaient à l'échelon inférieur<sup>1</sup>, à l'éche-

147

1. La réforme de 1963 créant le Grand-Londres l'avait divisé en 20 « bourgs » périphériques

lon supérieur, des agences techniques administratives, coordonnées par un ministre de Londres, non-membre du cabinet, avaient pris le relais. Il est vrai que les 12 « bourgs » du Londres intérieur s'étaient vu attribuer la responsabilité de l'enseignement primaire et secondaire, autrefois géré par une « autorité » spéciale : l'*Inner London Education Authority*, supprimée quelque temps après le GLC.

148

Le parti travailliste, qui avait le plus souvent gouverné le Grand-Londres depuis la création d'institutions propres en 1963, avait violemment protesté contre la suppression du conseil. Il avait donc hâte de rétablir une autorité territoriale globale ; mais il n'était pas question de faire renaître le conseil dont le fonctionnement était unanimement jugé lourd et peu efficace. En outre, les dirigeants travaillistes nationaux n'avaient pas gardé un bon souvenir de la « résistance » opposée à Thatcher sur l'autre rive de la Tamise<sup>2</sup> par Ken Livingstone et son administration, qui avait été vécue par bon nombre d'entre eux comme un défi au Parlement.

## LES NOUVELLES INSTITUTIONS DU GRAND-LONDRES

D'où l'idée – émanant semble-t-il de Tony Blair – d'une assemblée plus restreinte, élue en même temps et pour la même période que le maire, c'est-à-dire quatre ans ; celui-ci est désormais choisi directement par les Londoniens au cours d'un scrutin séparé selon un mode d'élection préférentiel, conçu pour favoriser les candidats de consensus ; en pratique, chaque électeur disposant d'un premier et d'un second choix. Un an après l'arrivée de Blair au pouvoir, les Londoniens avaient approuvé lors d'un référendum pré-législatif, le 7 mai 1998<sup>3</sup>, les grandes lignes des futures institutions.

La loi, votée plus tard<sup>4</sup>, a confié à ce maire des pouvoirs « stratégiques » importants ; il est notamment responsable de quatre agences essentielles pour la vie quotidienne des Londoniens :

– l'« autorité » de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority : MPA*), dont il partage la responsabilité avec le ministre de l'Intérieur ;

– l'« autorité » de lutte contre l'incendie et autres services d'urgences (*London*

(*outer boroughs*), pris sur une partie notable de ce qu'on appelle les Home Counties : Surrey, Kent et Essex (qui s'en trouvaient d'autant diminués) et absorbant totalement le Middlesex, et en 12 « bourgs » intérieurs (*inner boroughs*) qui correspondaient au territoire de l'ancien comté de Londres (qui disparaissait en tant qu'entité de gouvernement local).

2. Le Conseil du Grand-Londres occupait juste en face de Westminster un vaste bâtiment du XIX<sup>e</sup> siècle, longtemps siège du Conseil du Comté de Londres, où bon nombre de dirigeants travaillistes avaient fait leurs premières armes politiques, avant et après la Première Guerre mondiale.

3. La question posée était la suivante : Approuvez-vous le projet d'élection d'un maire et d'une assemblée de 25 membres pour Londres ?

Participation	34,6 % ;
Oui	1 230 715 (72 %)
Non	478 413 (28 %)
Votes nuls	26 188

Seul, le parti conservateur avait fait campagne pour le non, sans grande conviction d'ailleurs.

4. *Greater London Authority Act*, 1999.

*Fire and Emergency Planning Authority* : LFEPA)

- l'organisme de coordination des transports (*Transport for London* : TfL) ;
- une agence de développement (*London Development Agency* : LDA).

Ce poste de maire est une innovation importante dans les structures politiques britanniques. Aucun poste ne lui est comparable puisque les pouvoirs des autres dirigeants politiques du pays, y compris ceux du Premier ministre, émanent certes d'un choix démocratique et personnalisé, mais, d'une façon indirecte, leur désignation se faisant conjointement avec l'élection d'une assemblée, devant laquelle il est responsable. Dans le cas du maire de Londres, la logique démocratique est tout autre puisque son mandat électif est indépendant de l'assemblée avec laquelle il doit travailler. Ce mode de désignation devrait lui valoir une légitimité inégalée puisqu'il est l'élu de plus de 5 millions d'électeurs londoniens. En tout cas, ses pouvoirs de nomination (*powers of patronage*) ne sont pas négligeables ; il désigne les quinze membres du conseil d'administration de TfL, les quinze membres du conseil d'administration de la LDA, ainsi que son directeur général, douze des vingt-trois membres de la MPA et neuf des dix-sept membres de la LFEPA. En outre, il est consulté par le ministre de l'Intérieur avant la nomination du chef (*commissioner*) de la police métropolitaine. A quoi s'ajoute la désignation du président et du conseil d'administration du *Cultural Strategy Group for London*, organisme responsable du tou-

risme, des sports et des beaux-arts. Enfin, il a la faculté de nommer librement autour de lui deux conseillers politiques et une sorte de cabinet de dix membres.

Si le mode d'élection du maire de Londres le rend plus proche des maires des grandes villes américaines, notamment de celui de New York, il devrait néanmoins occuper la même place importante dans la vie politique nationale que le maire de Paris ou le bourgmestre de Berlin, ce qui n'a jamais été le cas pour les responsables municipaux en Grande-Bretagne, où traditionnellement, sauf en cas de conflit aigu entre collectivités locales et pouvoir central (par exemple, sous Margaret Thatcher, notamment au moment de la mise en œuvre de la *poll-tax*), il existe une cloison étanche entre vie politique locale et vie politique nationale<sup>5</sup>. Certes, il contrôle directement un budget très modeste (le maire et l'assemblée disposent pour commencer d'une subvention de fonctionnement de 20 millions de livres), mais il dépend de la bonne volonté des conseils des « bourgs », qui eux disposent de budgets considérables, alimentés par la subvention d'équilibre du gouvernement central (*Rate Support Grant*) et par les impôts locaux. Les politiques publiques voulues par le maire, par exemple en matière de transports, doivent être en accord avec les politiques nationales prônées par le gouvernement. La campagne électorale a montré, par exemple, que le maire élu, Ken Livingstone, était en total désaccord avec la politique déjà formulée par le

5. On peut penser d'ailleurs que la dévolution (présence d'assemblées et d'exécutifs régionaux en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, d'un maire à Londres et peut-être dans certaines autres grandes villes anglaises) va inverser la tendance et rapprocher ces deux mondes.

gouvernement pour ce qui concerne la modernisation du métro de Londres, dont tout le monde s'accorde à penser qu'elle ne peut plus attendre. En outre, bien qu'il ne soit pas directement responsable devant l'assemblée, il faut néanmoins que les deux institutions travaillent ensemble.

Cette assemblée, dite « stratégique », réduite à vingt-cinq membres, est élue selon un mode de scrutin très proche des systèmes écossais et gallois :

150

– 14 membres élus selon le scrutin traditionnel (*first past the post*) dans des circonscriptions découpées à cette intention et formées de deux ou trois « bourgs » entiers ;

– 11 selon un système additionnel proportionnel (l'ensemble du Grand-Londres formant une seule circonscription) qui corrige, au moins partiellement, les inégalités de représentation dues au premier vote.

#### LA SÉLECTION DES CANDIDATS

Les candidats des différents partis furent choisis à partir de l'automne 1999. Si la désignation de Susan Kramer comme candidate libérale-démocrate fut acquise sans aucun problème, il n'en fut pas de même pour le choix des candidats principaux, dont les procédures de sélection se prolongèrent durant l'hiver.

Pour les conservateurs, le flamboyant Lord Archer, romancier à grand tirage, de politique-fiction notamment, dont les œuvres – ainsi que quelques spéculations boursières aventureuses – lui ont valu une immense fortune, s'était imposé

comme candidat, après consultation des adhérents conservateurs de Londres<sup>6</sup> et avec le soutien de William Hague et des caciques du parti, dont Lady Thatcher, bien que cet homme brillant mais hétérodoxe et peu soucieux de discipline partisane ait souvent été un embarras pour les dirigeants. Mais, le 19 novembre, le *News of the World*, journal du dimanche à scandales, publiait les déclarations d'un ancien ami d'Archer à qui il avait demandé un faux témoignage, lors d'un procès en diffamation, gagné contre le *Daily Star* en 1987, et dont il avait tiré beaucoup d'argent (que lui réclame maintenant ce journal). Le 21, à la demande insistante de William Hague, Archer renonçait à sa candidature, plongeant son parti dans une crise majeure. Crise d'autant plus grave qu'une partie des responsables londoniens tentèrent d'écarter la personnalité qui avait été la mieux placée après Archer dans la course à la candidature : Steven Norris. Ce dernier avait en effet le handicap à leurs yeux d'avoir accumulé autrefois des liaisons extramaritales et d'avoir été vendeur d'automobiles. Certains journaux n'hésitèrent pas à insinuer que c'était cette dernière caractéristique qui rebutait davantage les sections les plus huppées d'un parti conservateur londonien encore très snob. En tout cas, il fallut que William Hague mît son autorité dans la balance pour qu'il fût, dans un premier temps, rétabli sur la liste des candidats possibles et, dans un second temps (le 17 janvier), choisi définitivement comme candidat officiel<sup>7</sup>. Malgré ces ratés, le choix du candidat conservateur s'était

6. Il l'avait emporté facilement par 15 716 voix contre un peu plus de 6 000 à son principal rival, Steven Norris, ancien ministre des Transports du gouvernement Major.

7. Il obtint 12 903 voix contre 4 712 à Andrew Boff, candidat plus jeune. Le 15 décembre, il avait déjà été placé en tête par une assemblée de délégués de sections par 354 voix contre 210.

fait, en définitive, selon une procédure au-dessus de tout soupçon. Il n'en a pas été de même chez les travaillistes.

Dès que l'hypothèse d'une élection directe du maire de Londres devint une réalité, les sondages se mirent à annoncer avec une belle constance l'irrésistible ascension de Ken Livingstone. Ce dernier n'avait jamais caché son ambition de se remettre au service des Londoniens, bien qu'il eût trouvé « loufoque » (*barmy*) la création d'un poste de maire directement élu. En fait, quand les grandes lignes du projet furent connues, on eût pu croire qu'il était conçu tout exprès pour Livingstone. Or, il n'en était rien, bien au contraire. Le Premier ministre ne voulait à aucun prix permettre la promotion à un poste aussi valorisant d'un homme appartenant à un clan qu'il considérait comme le naufrageur du parti dans les années quatre-vingt, le rendant ainsi « inéligible » pendant près de vingt ans ; d'autant qu'à ses yeux Livingstone était loin d'être rentré dans le rang car, profitant des tribunes que lui offrait une presse toujours avide de prises de position gênantes pour le pouvoir en place, il ne se privait pas de critiquer, voire de persifler, le Premier ministre. Alors pourquoi le gouvernement travailliste avait-il persisté dans ce projet ? D'abord, parce que redonner à la capitale des institutions démocratiques dignes de ce nom était un des engagements majeurs du Labour ; en outre, face à la dévolution des pouvoirs accordée à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, il fallait bien faire quelque chose pour l'Angleterre<sup>8</sup>. Enfin, dans

l'euphorie de la longue « lune de miel » dont avait bénéficié le gouvernement et plus particulièrement le Premier ministre jusqu'à l'été 1999<sup>9</sup>, Tony Blair croyait sans doute pouvoir contrôler jusqu'au bout le choix de ce maire. Le parti travailliste étant normalement majoritaire à Londres, sans doute pensait-il qu'il suffisait de choisir le bon candidat pour que les électeurs suivent. Bien que les deux postes ne soient pas directement comparables, sauf peut-être par leur double aspect symbolique et médiatique, cette présomption n'était pas sans rapport avec celle du président Giscard d'Estaing qui, en 1977, avait cru pouvoir imposer un de ses amis à la première élection à la mairie de Paris. Dans les deux cas, l'échec fut patent. Si, dans l'exemple français, le poste de maire de Paris donna à Jacques Chirac une base de pouvoir incomparable face au gouvernement central, en sera-t-il de même à Londres ? Bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer définitivement, il faut néanmoins remarquer que le pouvoir local a été très affaibli sous Thatcher ; en outre, Ken Livingstone n'est ni ancien Premier ministre ni chef de parti comme l'était Jacques Chirac en 1977.

Devant la menace représentée par la candidature de Livingstone, le siège central du Labour (appelé couramment *Millbank* dans la presse) mit au point une procédure qui devait donner toutes ses chances au candidat préféré des dirigeants. Ainsi, pour éviter un plébiscite de Livingstone, on imagina un collègue électoral à trois sections comptant chacune pour un tiers des voix : une section

151

8. Il y a bien un projet de régionalisation pour l'ensemble de l'Angleterre mais il n'est guère avancé ; en outre, la demande de régionalisation en Angleterre du Sud reste faible.

9. Le premier revers électoral vraiment significatif du Premier ministre date des élections européennes de juin 1999.

pour les adhérents (qui purent se prononcer individuellement par correspondance), une pour les syndicats (qui étaient libres d'organiser un vote de ceux de leurs adhérents qui paient la cotisation politique au parti ou simplement de demander l'avis de leurs comités exécutifs), la dernière section comprenant les députés de Londres aux Communes et au Parlement européen ainsi que les candidats à la future assemblée. Un député travailliste pesait ainsi environ mille fois plus qu'un simple adhérent. A nouveau, l'opposition et les médias eurent beau jeu de proclamer que le Premier ministre était encore victime de son « obsession du contrôle » (*control freakery*). Certes, Tony Blair pouvait arguer que c'était par cette méthode qu'il avait lui-même été élu à la tête du parti en 1994 et que, par conséquent, elle n'était pas de son invention. Il n'empêche qu'il y avait régression car le système OMOV (*One man, one vote*) ne s'appliquait plus intégralement. En outre, Blair avait obtenu une majorité absolue dans les trois sections du collège électoral ; sa désignation était donc au-dessus de tout soupçon. Or, on se doutait que la consultation de Londres serait beaucoup plus serrée. La méthode de sélection choisie apparaissait donc à beaucoup comme une manipulation de grande ampleur, qui ne pouvait qu'ôter de la légitimité à quiconque l'emporterait uniquement grâce aux votes des élus.

Après d'ultimes tractations internes, le nom de Livingstone fut néanmoins retenu sur la liste restreinte des candidats à la candidature. Deux autres noms apparaissaient : d'abord Frank Dobson, familièrement appelé Dobbo par ses amis et par les médias, et qui venait, à l'occasion du remaniement ministériel du 11 octobre, de quitter son poste de

ministre de la Santé, où il s'était acquitté fort honorablement de sa tâche. Un des rares députés de Londres au sein du cabinet, il avait été l'objet, depuis des mois, de fortes pressions de la part du Premier ministre pour qu'il accepte de se lancer dans la bataille. Le troisième candidat était une femme, l'ancienne actrice Glenda Jackson, qui était venue à la politique en 1992, date où elle fut élue députée pour la première fois ; réélue en 1997, elle avait été quelque temps chargée des Transports dans le gouvernement Blair. Actrice célèbre dans les années soixante et soixante-dix, elle n'a pas vraiment su tirer parti de cette aura dans sa carrière politique.

Le vote par correspondance pour les 69 000 adhérents du Grand-Londres se déroula entre le 26 janvier (date d'envoi des bulletins de vote) et le 16 février (date de la clôture) et la déclaration officielle des votes des trois collèges prit place le 20. Si la plupart des observateurs estimaient que Livingstone l'emporterait assez facilement dans le collège des adhérents, et Dobson très largement dans le collège des élus et candidats, on s'attendait généralement à ce que le vote syndical soit plus égal, les adhérents syndicalistes étant traditionnellement assez loyalistes. Pourtant, alors que Dobson se comportait mieux que prévu chez les adhérents individuels (40 % après le report des voix de Jackson), la surprise vint des syndicalistes qui se prononcèrent massivement pour Livingstone. Ce vote eût été encore plus massif d'ailleurs si tous les syndicats avaient organisé de vrais scrutins au sein de leurs adhérents ; en effet, le syndicat des mécaniciens et la section sud du mouvement coopératif votèrent unanimement pour Dobson (à eux deux, ils contrôlaient 7,9 % de l'ensemble des

voix) sans avoir consulté leurs bases. Il est vrai que d'autres syndicats donnèrent toutes leurs voix à Livingstone sans tenir compte des minorités qui s'étaient prononcées pour Dobson ou Jackson. Comme, après tout, un des enjeux de l'élection était la modernisation du métro de Londres, le scrutin organisé par le syndicat des Transports est particulièrement significatif : avec une participation de 29 % – ce qui est plutôt élevé pour un vote syndical –, Livingstone obtint 15 858 voix (85,8 %), Jackson 1 342 (7,3 %), Dobson 1 285 (6,9 %). Et c'est ce dernier qui l'emporta finalement avec 51,5 % de l'ensemble des votes en sa faveur contre un score de 48,5 % pour le favori des syndicats, Livingstone<sup>10</sup>. Sitôt les résultats de l'élection interne proclamés, Ken Livingstone cria à la tricherie ; néanmoins, il ne se prononça pas immédiatement sur ses intentions, pensant sans doute que la faible confiance que la base travailliste lui avait accordée inciterait Dobson à se retirer. Comme il n'en fut rien, dès le 5 mars, après deux entretiens avec le vice-Premier ministre chargé des Transports, John Prescott (mais l'un et l'autre cherchèrent-ils vraiment un

accommodement ?), il annonça officiellement sa candidature comme indépendant, rompant ainsi, au moins provisoirement, avec son parti, qui l'exclut pour cinq ans. Les sondages continuant de le placer largement en tête, il eût fallu qu'il ait un sens du sacrifice exceptionnel pour s'incliner ; il sentait bien en outre que le défi qu'il jetait à Blair plaisait à beaucoup d'électeurs londoniens. Certes, les intentions de vote ne restèrent pas à ce niveau jusqu'à la date du scrutin ; des reclassements eurent lieu, notamment à droite où le candidat conservateur faisait une bonne campagne. Toutefois, à la veille du 4 mai, le suspense n'était pas grand malgré les efforts des médias pour dramatiser l'élection sur des points mineurs, comme, par exemple, la question de savoir si le candidat travailliste officiel serait battu ou non par la candidate libérale. Cette absence de suspense explique peut-être le taux élevé d'abstentions.

153

## LES RÉSULTATS<sup>11</sup>

### *La participation*

On avait espéré qu'une campagne animée, la nouveauté du scrutin et l'impor-

10. Résultats du vote interne au parti travailliste.

#### *Premières préférences*

	Adhérents individuels %	Syndicats %	Élus et candidats %	Total %
Dobson	35,3	26,9	86,5	49,6
Livingstone	54,9	71,0	12,2	46,0
Jackson	9,8	2,1	1,3	4,4

#### *Résultat définitif (après répartition du vote Jackson)*

Dobson	40,1	28,0	86,5	51,5
Livingstone	59,9	72,0	13,5	48,5

11. Le même jour, aux élections locales partielles en Angleterre, les conservateurs, avec environ 38 % des voix, reprenaient 600 sièges, presque tous perdus par les travaillistes (29 % des voix, pourcentage le plus bas depuis 1977) ; les élections de 1996 ayant été très mauvaises pour le parti de John Major, on estimait généralement qu'en deçà de 400 sièges gagnés, William

154 tance de l'enjeu auraient pour conséquence une moindre indifférence du public vis-à-vis de l'événement. Il n'en a rien été. Avec 34 % pour l'élection du maire et 31 % pour celle de l'assemblée, la participation est très semblable à ce qu'elle est en général lors des élections locales britanniques (33,6 % pour les autres élections en Angleterre qui avaient lieu le même jour, 35 % pour les conseils des « bourgs » en 1998). Certes, elle est meilleure qu'elle ne l'a été aux élections européennes de 1999 (23,1 % à Londres, très proche de la moyenne nationale) qui avait marqué un record d'indifférence. Mais elle reste néanmoins inférieure à ce qu'elle a été aux dernières élections du GLC, en 1981 (44 %) ainsi qu'à la meilleure participation (48 %) pour les élections aux conseils des « bourgs », en 1990. Elle marque donc une désaffection certaine pour la vie politique de la part du grand public. De plus, comme pour les élections européennes, elle a été différentielle, les électeurs travaillistes potentiels s'étant abstenus davantage que les autres. Il n'est donc pas étonnant que les résultats du parti gouvernemental n'en apparaissent que plus mauvais.

### *L'élection du maire*

A Londres, aux élections générales de 1997, les candidats travaillistes avaient totalisé 49 % des voix, soit 33 % des inscrits ; les conservateurs 31 % et 21 % ; les libéraux-démocrates 15 % et 10 %.

### *Résultats de l'élection du maire*

Électorat	5 093 464
Participation	1 714 162 (33,65 %)

	Voix	%
<i>Premières préférences seules</i>		
Livingstone K. (Ind.)	667 877	38,96
Norris S. (C)	464 434	27,09
Dobson F. (Tr.)	223 884	13,06
Kramer S. (LD)	203 452	11,87
Johnson D. (Verts)	38 121	2,22
Divers (6)	116 394	6,79
<i>Avec deuxièmes préférences</i>		
Livingstone K.	776 427	57,92
Norris S.	564 137	42,08
<i>Majorité</i>		
	212 290	15,84

SOURCE : *The Guardian*, 6 mai 2000.

Le 4 mai 2000, malgré un score décisif (39 % de premières préférences et plus de 10 points d'avance sur Steven Norris), Ken Livingstone n'a obtenu le soutien que d'à peine 14 % des électeurs inscrits, contre 9 % pour Norris et 4 % respectivement pour Dobson et Kramer. D'après les sondages de sorties d'urnes, il semble que la moitié des supporters de Livingstone étaient des électeurs qui, normalement, auraient voté travailliste. Et, même si ces proportions sont bien inférieures à ce que prédisaient les sondages dans les semaines précédant l'élection, Livingstone a réussi à s'attirer le

Hague n'aurait pas de quoi pavoiser ; par conséquent, un gain de 600 sièges constituait une petite victoire. Toutefois, le même jour encore, les conservateurs perdaient l'élection partielle parlementaire de Romsey au profit des libéraux-démocrates qui l'emportèrent par 19 571 voix contre 16 260, avec une participation très honorable de 55,6 %. Or, Romsey était considérée comme une circonscription sûre par le parti conservateur qui l'avait conservée sans coup férir, en 1997, avec une avance de 8 500 voix. L'hirondelle des élections locales n'annonçait pas forcément un printemps aux Communes.

soutien de 33 % des libéraux-démocrates et, plus surprenant encore, de 24 % des supporters habituels du parti conservateur ! Pour quelqu'un qui était considéré comme un gauchiste invétéré par Margaret Thatcher, ce résultat est tout de même admirable. Il semble cependant que les violentes manifestations antiglobalisation (avec vandalisme du cénotaphe et de la statue de Churchill) aient incité certains électeurs modérés à reporter au dernier moment leurs suffrages sur Steve Norris. Selon un sondage *Evening Standard*/ICM, paru une semaine avant le scrutin, 57 % des électeurs de classes moyennes étaient prêts à voter Livingstone ; le jour de l'élection, seuls 37 % d'entre eux l'auraient effectivement soutenu. Il reste qu'il obtint un soutien électoral pluri-partisan à faire pâlir d'envie les chantages du nouveau Labour et, bien sûr, le candidat travailliste officiel.

Ce dernier (13 % des premières préférences) subissait un échec humiliant, se contentant de rassembler les électeurs travaillistes les plus loyaux qui n'avaient pas voulu se dissocier des consignes de leur parti. Jamais le pauvre Frank Dobson n'avait réussi à décoller. Manquant de panache et de sens de la répartie face à Livingstone, il fit une campagne très terne et ne put éviter d'apparaître comme l'homme de Tony Blair, voire le « caniche » (*poodle*) du Premier ministre, comme disait la presse d'opposition. Cela l'a forcément desservi. Comme le remarquait dès janvier un membre du parti plus proche de Livingstone que de Blair : « Il est infantile de s'en prendre à Frank Dobson simplement pour s'attaquer à Blair<sup>12</sup> » ;

c'est pourtant ainsi que beaucoup d'électeurs se comportèrent, dont, parmi eux, maints travaillistes. A travers son humiliation, c'était incontestablement le Premier ministre qui était visé.

On remarquera, en outre, que, alors que 83 % des votants ont exprimé une seconde préférence, le vainqueur n'en a reçu qu'un nombre limité : un peu plus de 100 000, tout comme son adversaire conservateur, ce qui changea peu de choses à leur écart en voix final. La victoire de Ken Livingstone est donc nette et incontestable. Toutefois, si l'on examine les secondes préférences des autres candidats, on s'aperçoit qu'elles améliorent considérablement les scores relatifs de certains d'entre eux ; le candidat Vert, par exemple, obtient un nombre appréciable des secondes préférences des électeurs de Livingstone ; Susan Kramer, surtout, remporte 28 % de l'ensemble des secondes préférences, ce qui lui aurait permis, si ce vote supplémentaire n'avait pas été destiné seulement à départager les deux premiers candidats, de dépasser légèrement Steve Norris (40,4 % contre 40,3 % des deux votes). Il s'agit donc d'un succès d'estime pour cette candidate peu connue, qui a fait campagne avec opiniâtreté mais dont le message, proche de celui de Livingstone, notamment sur les transports, est mal passé en raison de l'affrontement principal des deux candidats issus du parti travailliste, un nombre appréciable d'électeurs libéraux-démocrates, on l'a dit, ayant préféré jouer les arbitres dans cette rivalité. Il en a été de même pour certains électeurs conservateurs, si bien que Steve Norris, malgré un discours libéral et une campagne efficace qui lui

12. *The Guardian*, 24 janvier 2000.

ont valu beaucoup de sympathies, n'a pas retrouvé les suffrages conservateurs de 1997, pourtant déjà bas : 27 % de premières préférences contre 31 % ; il est vrai qu'il s'était refusé à suivre son *leader*, William Hague, qui, pour les élections locales anglaises, faisait campagne sur des thèmes mobilisateurs à droite (immigration, homosexualité).

### *Le vote pour l'assemblée*

156 Sur les 25 membres à élire, rappelons-le, 14 l'étaient dans des circonscriptions créées tout exprès selon le mode de scrutin traditionnel, 11 au moyen d'un vote additionnel (*top-up vote*) à l'échelle du Grand-Londres, qui devait apporter une correction proportionnelle à la brutalité majoritaire du premier vote, mode de scrutin tout à fait comparable à ceux du Parlement écossais et de l'assemblée galloise.

Ce système, qui allait empêcher que les travaillistes n'obtiennent de trop lourdes majorités absolues en Écosse<sup>13</sup> et au Pays

de Galles, lui a permis, à Londres, de faire jeu égal – en sièges – avec les conservateurs (et de prendre ultérieurement la présidence de l'assemblée). En effet, au premier vote, ces derniers, grâce à une avance en voix inespérée dans des circonscriptions où les conseils de « bourgs » sont à majorité travailliste, l'emportèrent dans 8 circonscriptions sur 14, les travaillistes gagnant seulement 6 sièges.

Toutefois, au deuxième vote, où, à la différence de l'élection du maire, il y a eu marginalement (+ 1,5 %) davantage de suffrages exprimés qu'au premier, les travaillistes se sont quelque peu rattrapés, obtenant 3 sièges supplémentaires contre 1 seul à leurs adversaires. On voit là d'ailleurs tout l'intérêt de la correction proportionnelle du nouveau mode de scrutin ; il permet aux électeurs d'utiliser leur deuxième vote selon leur cœur ; certes, il entraîne une certaine dispersion des voix (les divers passant de 72 612 à

### *Les résultats pour l'élection de l'assemblée*

	<i>1<sup>er</sup> vote</i>			<i>2<sup>e</sup> vote</i>			<i>Total</i>
	<i>(14 circonscriptions)</i>			<i>(ensemble du G-L)</i>			
	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>	<i>sièges</i>
<b>Suf. ex.</b>	1 586 070	31,1		1 659 630	32,6		
Cons.	548 707	34,6	8	481 053	29,0	1	9
Trav.	501 296	31,6	6	502 874	30,3	3	9
Lib.-dém.	299 998	18,9	0	245 555	14,8	4	4
Verts	163 457	10,3	0	183 910	11,1	3	3
Divers	72 612	4,6	0	246 238	14,8	0	0

Source : *The Guardian*, 6 mai 2000.

13. Voir notre chronique de l'an dernier : « Le nouveau parlement écossais et les élections du 6 mai 1999 », *Pouvoirs*, n° 90, 1999, p. 153-164.

246 238 suffrages) mais, plus important sans doute, il permet à des partis qui figuraient difficilement (les libéraux-démocrates) ou très rarement (les Verts) dans des assemblées dites représentatives, d'être pleinement représentés alors qu'ils obtiennent la confiance d'une proportion non négligeable de l'opinion.

#### LES LEÇONS DE L'ÉLECTION DE LONDRES

La première et la plus évidente leçon s'adresse au gouvernement central en général et au Premier ministre en particulier. Ce dernier avait déjà montré au Pays de Galles, et dans une moindre mesure en Écosse, qu'il n'acceptait pas pleinement la logique de la dévolution, qui implique qu'il n'y ait pas interférence des dirigeants nationaux dans le choix des candidats locaux. Au Pays de Galles, pour les élections régionales de mai 1999, le Premier ministre avait imposé Alun Michaël comme candidat au poste de *First Secretary* ; qui avait bien été élu à la tête d'un cabinet travailliste monocolor mais minoritaire. Cependant, ce cabinet était allé de crise en crise jusqu'à ce que Michaël finisse par démissionner, le 9 février 2000. Le parti local s'empressa alors d'élire à sa place son ancien rival, Rhodri Morgan, qui eût probablement été désigné comme candidat, l'année précédente, sans les pressions du parti central. Les déboires gallois auraient dû inciter le Premier ministre à la prudence. En fait, à Londres, Tony Blair s'engagea bien davantage ; non content de mettre tout son poids derrière Frank Dobson (au moment de la sélection car, à la surprise

générale, il intervint peu dans la campagne elle-même), il avait attaqué Livingstone personnellement et expliqué aux Londoniens en quoi cette candidature était désastreuse pour eux et le parti travailliste. Par conséquent, la victoire de ce dernier constituait un camouflet de taille pour le Premier ministre. Pourtant, dans un entretien accordé à deux journalistes de renom, Peter Riddell et Philip Webster, le dimanche qui suivit l'élection<sup>14</sup>, Tony Blair fit contre mauvaise fortune bon cœur et déclara qu'il ne changerait pas un iota à sa politique en général et à celle concernant Londres en particulier. Mais pouvait-il dire autre chose ? Il ajouta qu'il ne serait pas question de réadmettre Livingstone dans le parti avant la fin du délai fixé (5 ans), ce qui posera inévitablement un problème lors de la prochaine élection générale puisque, jusqu'à nouvel ordre, Livingstone reste député aux Communes. De son côté, ce dernier s'est voulu accommodant, rappelant même le mot de Churchill, selon lequel il fallait se montrer magnanime dans la victoire, nommant autour de lui des équipes reflétant les différentes tendances de l'assemblée et faisant la part belle au parti travailliste qui obtient deux postes importants : celui de maire-adjoint (Nicky Gavron, dont on dit qu'elle est proche de Tony Blair) et la présidence de l'autorité de police (Lord Harris). D'autre part, Trevor Phillips, qui eût été l'adjoint de Dobson si ce dernier l'avait emporté, était élu président de l'assemblée, dès le premier tour, par 16 voix contre 9, avec le soutien des libéraux-démocrates (qui ont pris la vice-présidence) et des Verts.

157

14. *The Times*, 8 mai 2000.

La deuxième leçon du scrutin est que, dorénavant en Grande-Bretagne, il semble possible de gagner une élection comme indépendant et sans le soutien des puissantes machines des partis. Livingstone n'a d'ailleurs pas manqué de le souligner dans ses premières déclarations après sa victoire. Toutefois, il a aussi noté que les trois quarts de son équipe de campagne étaient constitués de militants travaillistes qui s'étaient plus ou moins mis en congé de parti. Par conséquent, pour ces militants et même pour beaucoup d'électeurs travaillistes en symbiose avec eux, ce n'est pas lui qui avait manqué de loyauté envers le parti, c'était le parti qui avait cherché à le marginaliser. Pour eux, sa rupture avec la direction centrale ne pouvait être que provisoire : ou bien cette dernière venait rapidement à résipiscence ou bien elle devait être changée. Bien sûr, on n'en est pas encore là, mais le congrès travailliste d'octobre a été marqué par de pressantes demandes de réintégration de Livingstone, demandes auxquelles Tony Blair a eu bien du mal à résister. Rien n'est résolu à cet égard. Comme avec Margaret Thatcher, il y a quinze ans, Ken Livingstone a mis tout son talent, qui est grand, à apparaître comme celui qu'on brime, celui auquel on s'attaque injustement ; et cela lui a très bien réussi. Il lui reste à montrer à la population de Londres qu'on avait tort de ne pas lui faire confiance.

La troisième leçon de l'élection risque d'être tirée par les électeurs eux-mêmes.

La pantomime offerte par le parti travailliste au moment du choix de son candidat semble avoir rendu les électeurs très réticents face à une généralisation des maires élus. Selon un sondage ICM<sup>15</sup> publié peu avant l'élection de Londres, seuls 22 % des électeurs britanniques souhaitaient un maire élu contre 61 % qui préféreraient le *statu quo*. Par ailleurs, les militants travaillistes eux-mêmes, notamment ceux, et ils sont nombreux, qui sont hostiles aux réformes constitutionnelles et électorales, vont sans doute exiger – et ce sera plutôt une bonne chose – de jouer le rôle principal dans le choix des candidats ; par contre, si, après avoir constaté que les modes de scrutin nouveaux ont plutôt joué au détriment du parti travailliste (sauf à Londres, notons-le), ils en viennent à obtenir le maintien du système électoral majoritaire à un tour pour les élections locales – pour ne rien dire de l'élection à la chambre des Communes –, ce sera sans doute une moins bonne chose, notamment dans les zones où l'un ou l'autre des deux grands partis est hégémonique. L'avenir de la réforme constitutionnelle dépend certes d'une victoire travailliste aux élections générales prochaines (au printemps ou à l'été 2001) ; mais, paradoxalement, une victoire moins ample que celle de 1997 rendrait sa poursuite plus facile, car elle forcerait le parti travailliste à travailler plus étroitement avec les libéraux-démocrates, concrétisant ainsi la naissance du « centre radical » dont rêve Tony Blair.

---

15. Cité par *Monitor, The Constitution Unit Bulletin*, n° 11, p. 7.

LA JUSTICE DANS  
LES CONSTITUTIONS  
DE TRANSITION : RÉGIME  
DÉROGATOIRE OU JUSTICE  
D'EXCEPTION ?

L'EXEMPLE DE LA COMMISSION VÉRITÉ  
ET RÉCONCILIATION EN AFRIQUE DU SUD

Les relations entre la Justice et la Constitution, souvent appréhendées à travers l'organisation et la structure des trois pouvoirs, connaissent en période de transition des aménagements exceptionnels qui pourraient faire douter du rétablissement de l'État de droit ! Les régimes constitutionnels transitoires admettent en effet que l'établissement de la démocratie et du respect de la règle de droit puisse s'accompagner de dérogations aux nouvelles normes constitutionnelles qui les garantissent.

L'expérience de la commission sud-africaine Vérité et Réconciliation permet d'alimenter la réflexion sur le statut de ces dérogations : dans quelle mesure des entorses aux règles constitutionnelles nouvelles peuvent-elles être perpétrées au nom de la « justice » ? L'amnistie en constitue l'un des exemples les plus frappants : au lieu d'être jugés, les auteurs d'infractions les plus graves sont amnistiés par la confession de leurs crimes

commis durant la période troublée devant un organe indépendant ne relevant pas du pouvoir judiciaire. Cette étude n'a pas pour ambition de se prononcer sur le bien-fondé de ce processus, mais cherche à analyser les rapports qu'entretient ce phénomène dérogatoire avec la Constitution. S'agit-il simplement d'une modalité de la transition ? Ou ce phénomène consacre-t-il une justice d'exception ?

Dans le cadre de la commission Vérité et Réconciliation sud-africaine, ces interrogations peuvent être analysées à travers l'examen de trois questions. Comment ont été aménagées les structures constitutionnelles pour permettre à cette justice de transition de s'exercer ? Comment le respect des droits fondamentaux a-t-il pu être concilié avec ce contexte de transition ? Quelle incidence ces dispositions de transition ont-elles eue sur le respect de la hiérarchie des normes ?

## L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES DE LA JUSTICE PAR LA CONSTITUTION

La création de la commission Vérité et Réconciliation (ci-après la Commission) remonte à la Constitution intérimaire de 1993<sup>1</sup> et à une loi de 1995<sup>2</sup>. Son utilité et sa raison d'être ne peuvent être comprises que dans le contexte de transition.

Le rôle principal de la Commission consiste à établir un panorama complet des faits et exactions commis durant la période d'apartheid, que ce soit par les autorités en place ou leurs opposants, et à contribuer au processus de réconciliation nationale. Sous ce vocable, trois missions sont identifiables. La première vise à constater les faits et à établir leur corrélation avec les violations portées aux droits fondamentaux. La deuxième consiste à évaluer les mesures à prendre pour réparer les violations commises et réhabiliter les victimes. La troisième est celle d'amnistie des faits en relation avec les événements politiques qui se sont déroulés entre le 1<sup>er</sup> mars 1960 et le 10 mai 1994. Ces missions furent confiées à trois comités différents.

La tâche de la Commission visait à établir une passerelle entre « réconciliation nationale » et établissement de l'État de droit dans le contexte de transition. Le choix du constituant, concrétisé par le législateur, a consisté à créer une structure indépendante du pouvoir judiciaire chargée d'établir la réalité des faits et d'en tirer les conséquences en accordant l'amnistie à celles et ceux qui accepte-

raient par leur témoignage de contribuer à cette mission considérée comme indispensable et prioritaire. L'amnistie n'a jamais été acceptée sous une forme générale et inconditionnelle ! Seule une amnistie juridique pouvait rendre justice aux victimes de l'apartheid : elle n'a été accordée qu'en échange de la vérité comme contrepartie d'une forme de réparation morale.

### *Nature juridique de la commission Vérité et Réconciliation*

L'article 3 de la loi n° 34 de 1995 de promotion de l'unité et de la réconciliation nationale définit les missions de la Commission : elle doit établir une image aussi complète que possible des causes, de la nature et de l'ampleur des violations massives des droits de l'homme commises durant la période allant du 1<sup>er</sup> mars 1960 à la date limite<sup>3</sup>. A cet effet, la Commission doit prendre en considération le point de vue des victimes ainsi que les motivations et points de vue des personnes responsables de ces violations. La Commission est également chargée de mettre en œuvre le processus d'octroi de l'amnistie aux personnes qui révéleront complètement les faits reliés aux actes commis en relation avec un objectif politique et qui satisferont aux conditions fixées par cette loi. Elle est également chargée d'établir et de faire connaître le destin des victimes et de restaurer leur dignité humaine et civile en leur offrant la possibilité de s'exprimer personnellement et faisant des recommandations quant aux mesures de

160

1. Loi n° 200 de 1993, sous la forme d'un addendum.

2. Loi n° 34 de 1995 dénommée loi d'unité et de réconciliation nationale ; cette loi a fait l'objet de plusieurs amendements d'ordre technique.

3. Initialement fixée au 6 décembre 1993, cette date limite fut étendue au 10 mai 1994.

réparation qui pourraient leur être octroyées. Enfin, elle est chargée d'établir un rapport général aussi complet que possible des activités et constats qu'elle aura pu faire dans ces missions et qui contiendra ses recommandations sur les mesures à prendre pour prévenir de futures violations des droits de l'homme.

Trois comités ont ainsi été créés : le Comité sur la violation des droits de l'homme chargé d'établir le rapport général, le Comité de réparation et de réhabilitation chargé de formuler des recommandations sur les réparations à accorder aux victimes et le Comité chargé de l'amnistie.

Si la nature juridique de la Commission reste indéterminée, tant la composition du Comité d'amnistie que ses principes et méthodes de fonctionnement participent à l'exercice de la fonction judiciaire.

### *Composition de la Commission*

17 commissaires furent nommés le 29 novembre 1995 auprès de la Commission après un processus de sélection opéré dans la transparence, choisis pour leur indépendance, leur engagement en faveur des droits de l'homme et leurs compétences (médicales, historiques, juridiques...). Le Comité d'amnistie fut rendu presque indépendant du reste de la Commission. Il comporte 19 membres qui sont tous des juristes spécialisés, comme n'importe quelle juridiction supérieure. Seuls deux de ses membres font partie de la Commission. Le Comité d'amnistie apparaît donc structurellement autonome par rapport aux autres.

### *Mécanismes et procédures*

Les mécanismes et procédures applicables aux demandes d'amnistie devaient indiquer clairement l'acte et les motifs

pour lesquels celle-ci était demandée. A l'issue du délai limite de dépôt des demandes, les dossiers furent entièrement analysés et répartis en trois groupes : ceux relevant de la catégorie des « affaires devant faire l'objet d'une audience publique et contradictoire » ceux relevant de la catégorie des « affaires devant faire l'objet d'une audience en chambre restreinte », ceux qui « *a priori* ne répondaient pas aux exigences fixées par la loi en matière d'amnistie » parce que ne remplissant pas les conditions.

Cette phase révèle des traits communs à ceux d'une juridiction. La contradiction fut respectée et la recherche de preuves systématiquement entreprise. Les agents du Comité aidèrent les demandeurs à compléter leur dossier et identifièrent les victimes pour leur permettre de s'exprimer. Les deux autres Comités ainsi que les organes spéciaux ont apporté leur concours en fournissant au Comité d'amnistie tous les faits et preuves pouvant être reliés à de telles demandes.

La deuxième phase de la procédure concernait le « contrôle de qualité » des demandes. Trois voies étaient offertes : irrecevabilité, recevabilité et examen de la demande sans audience publique, recevabilité et examen de la demande avec audience publique et contradictoire. La distinction entre les demandes recevables reposait uniquement sur le degré et la gravité de la violation des droits fondamentaux. Ce critère peut apparaître flou, mais repose en réalité sur une définition claire de la violation grave des droits de l'homme précisée dans la loi.

La troisième phase de la procédure consistait à organiser une audience publique et contradictoire afin de déterminer si les faits rentraient dans le champ

d'application de la loi. Les règles de procédure et notamment l'instauration de délais de convocation et de réponse, le respect de l'égalité des armes, du principe du contradictoire, de la présence des parties à l'audience...<sup>4</sup> réunissent les caractéristiques d'un procès pénal.

Ces aspects de l'amnistie résultent des directives constitutionnelles. L'idée que la procédure doit respecter les droits des victimes repose sur un désir clair des constituants de conférer au processus un double caractère : incitatif à la révélation de la vérité pour les auteurs de violations ; réparateur pour les victimes.

162

#### *Définition des faits et infractions ouvrant droit à l'amnistie*

Le processus sud-africain se singularise par une définition claire des faits ouvrant droit à amnistie et la nécessité de remplir certaines conditions pour pouvoir en bénéficier. La Constitution de 1993 l'a limitée aux faits, omissions ou infractions associés à des objectifs politiques et commis dans le cadre des conflits de l'époque de l'apartheid. Cette définition écarte toutes les infractions de droit commun sans relation avec un objectif politique<sup>5</sup>. La loi précise que l'amnistie ne peut être accordée que si trois conditions sont réunies : la demande doit satisfaire les conditions fixées par la loi ; l'acte doit avoir été commis en relation avec un objectif politique tel qu'il est défini par

la loi durant la période de référence ; le demandeur doit avoir révélé complètement la vérité. En revanche ce même texte précise les critères permettant d'identifier les bénéficiaires de l'amnistie ainsi que les conditions d'appréciation du mobile politique de l'acte pour lequel l'amnistie est demandée.

Plusieurs remarques s'imposent. D'une part, les bénéficiaires des demandes d'amnistie peuvent aussi bien être rangés parmi les représentants des mouvements de libération que parmi les membres de l'appareil d'État de l'ancien régime. D'autre part, la loi indique clairement que l'amnistie ne peut être octroyée que pour un objectif politique exclusif : il ne peut y avoir d'amnistie lorsque l'acte a été commis afin d'en retirer un bénéfice personnel, que le demandeur ait agi de mauvaise foi ou encore dans l'intention de nuire personnellement à la victime et non pour le symbole qu'elle représentait. A cela s'ajoute le fait que le Comité peut refuser d'accorder l'amnistie si le demandeur ne reconnaît pas sa culpabilité pour les faits qu'il invoque.

Si le motif politique demeure un élément central du débat, son contenu a été traduit en termes purement juridiques par la Constitution et la loi pour permettre une analyse rationnelle et organisée d'un processus qui ne l'est pas ! Cet objectif a été atteint si l'on considère le

4. Cette présence peut paraître naturelle. Elle représentait cependant en pratique souvent un défi pour le Comité car celui-ci était obligé de se déplacer et de tenir les audiences sur place s'il voulait que les victimes puissent être présentes. Se posait également un problème matériel de protection des demandeurs et des victimes contre toute forme de représailles et de violences ; voir Rapport de la Commission, vol. 1, chap. 10, p. 274-275.

5. A cet égard, les statistiques fournies par le rapport de la Commission permettent de relativiser les critiques adressées au système lui-même. Sur 7 127 demandes d'amnistie, au 30 juin 1998, seules 122 demandes avaient été acceptées, 2 629 avaient été refusées (soit plus d'un quart) pour des actes répréhensibles non associés à des objectifs politiques.

fonctionnement du Comité et le nombre de décisions prononçant l'amnistie, peu élevé par rapport à celui des refus<sup>6</sup>.

*Statut des décisions prises par le Comité chargé de l'amnistie*

Au sein de la Commission, seul le Comité d'amnistie dispose d'un pouvoir de décision et non de recommandation. Deux éléments militent en faveur de la reconnaissance de son statut quasi juridictionnel. En premier lieu, les décisions du Comité déchargent de toute poursuite civile ou criminelle le bénéficiaire de l'amnistie ainsi que les personnes morales pour le compte desquelles il a pu agir. La seule indemnisation possible émanera probablement des propositions du Comité de réparation et de réhabilitation, et s'apparentera sans doute à une forme de responsabilité sans faute de l'État. En second lieu, la décision d'amnistie est insusceptible de recours devant quelque juridiction ou organe que ce soit. Ceci renforce d'autant plus le statut quasi juridictionnel du Comité d'amnistie qui possède le dernier mot. En se référant aux critères de l'autorité de la chose jugée, bien qu'il ne soit pas formellement possible de comparer la décision d'amnistie à un jugement, matériellement, elle en possède les effets<sup>7</sup>.

En définitive, le Comité d'amnistie répond aux critères matériels d'une juridiction mais non à ses critères formels. Cependant, un certain nombre d'éléments diffèrent des critères traditionnels. D'une part, le demandeur de l'amnistie est l'auteur de l'infraction et

non la victime. Il s'agit donc d'un processus juridictionnel inversé justifié par la nature même de l'amnistie. D'autre part, dans le cas où l'infraction est amnistiée, elle entraîne la complète immunité des poursuites tant pour l'auteur de l'acte que pour l'État. Le système de réparation et de réhabilitation ne peut pas être pleinement restitutif. Il est plutôt envisagé comme une sorte de garantie sociale du nouvel État.

L'amnistie en Afrique du Sud a été conçue comme un processus juridique et non comme une amnistie politique que s'accorderaient les participants à la transition démocratique. Cette dernière solution aurait été inadmissible tant sur le plan interne qu'international.

LA CONCILIATION ENTRE L'OCTROI DE L'AMNISTIE ET L'ATTEINTE AUX DROITS FONDAMENTAUX

Le processus d'amnistie a été perçu par certaines victimes non comme un processus de réconciliation mais comme une méconnaissance des droits fondamentaux garantis sur les plans interne et international. Deux questions se sont ainsi posées : la violation des droits fondamentaux nouvellement reconnus pouvait-elle être rétroactivement sanctionnée ? Quel traitement juridique la juridiction constitutionnelle pouvait-elle donner à cette question ?

*Violation des droits fondamentaux contre justice de transition*

Les violations des libertés fondamentales en période troublées revêtent souvent

6. Au 30 juin 1998, sur l'examen de plus de deux tiers des demandes, moins de 3 % de demandes d'amnistie avaient reçu une réponse positive.

7. La décision s'impose à toutes les autorités ; elle n'est opposable qu'entre les parties (effet relatif de la chose jugée).

un caractère tellement effroyable qu'elles génèrent une volonté de rendre justice aux victimes par la sanction des tortionnaires devant les tribunaux. Or, cette voie est rarement choisie par les systèmes constitutionnels en transition pour des raisons à la fois politiques et juridiques.

Politiquement, les constituants doivent souvent faire face à la nécessité de négocier la transition avec les dirigeants de l'ancien régime. Trois types de situations ont ainsi été identifiés<sup>8</sup>. La défaite qui correspond au renversement du régime autoritaire par le nouveau régime démocratique. La réforme qui correspond à l'acceptation par le régime autoritaire lui-même d'une transformation vers un régime démocratique. Enfin, le compromis qui correspond à une démarche impliquant les dirigeants de l'ancien régime en place et les forces d'opposition décidant de fonder ensemble un nouveau régime démocratique. A chacune de ces situations correspond un traitement différent des violations antérieures aux droits fondamentaux. Si, dans le premier cas, l'opportunité des poursuites est évidente en raison de la défaite du précédent régime, dans les deux autres, les excès et violations des droits sont en revanche souvent l'objet de négociations entre l'ancien et le nouveau pouvoir. La Constitution scellant cet accord représente un nouveau « contrat social » incluant le règlement des conflits portant sur ces violations.

Juridiquement, la question repose sur la notion classique de rétroactivité des incriminations. Dans la perspective de poursuites pénales comme de l'amnis-

tie, deux observations peuvent être formulées. D'une part, la rétroactivité des poursuites doit être examinée au regard de l'ordre juridique existant. Si le principe général du droit « nul crime, nulle peine sans texte » et celui de non-rétroactivité de la loi pénale sont reconnus, ils doivent donc être appliqués sans discrimination à ceux ayant commis ces violations des droits fondamentaux. D'autre part, si le principe de non-rétroactivité s'oppose à la poursuite d'infractions qui n'existaient pas au moment des faits, en revanche le caractère punissable d'un acte au moment où il a été commis peut permettre une poursuite ultérieure sur un fondement nouveau. Une violation grave des droits fondamentaux dans un régime démocratique peut également avoir constitué un acte illicite sous le régime précédent. L'absence de poursuites n'empêche pas l'illégalité. Ceci explique la crainte de poursuites des auteurs de tels actes sous le nouveau régime.

### *La conciliation entre l'octroi de l'amnistie et le respect des droits fondamentaux en Afrique du Sud*

La Cour constitutionnelle sud-africaine a été confrontée à cette controverse dans sa décision *AZAPO v. The President of the Republic of South Africa*<sup>9</sup>. Elle devait résoudre le conflit entre la protection du « droit à la justice » en tant que droit fondamental et la reconnaissance de la validité d'une « justice de transition » dérogeant aux règles générales en raison de son contexte. Elle a rejeté l'intégralité des arguments des requérants après les avoir longuement analysés.

8. G. O'Donnell, C. Philippe & L. Whitehead (dir.), *Transition from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, 1986 ; L. Huyse et T. Kritz (dir.), *Transitional Justice*, vol. 1, p. 113, Washington, United States Institute of Peace, 1995.

9. CCT 117/96 du 25-7-1996, <http://www.judgements.azapo.html>.

La violation du « droit au recours juridictionnel » a retenu principalement son attention. Sous son apparente simplicité, ce moyen en recouvrait plusieurs : l'octroi de l'amnistie en matière pénale ; son octroi en matière civile ; l'impossibilité de se retourner contre l'État en cas d'amnistie. Les requérants estimaient que les dispositions de la loi violaient à la fois le droit au recours, mais également le mandat confié par la Constitution au Parlement.

La démarche de la Cour se divise en trois temps. En premier lieu, elle replace le phénomène de l'amnistie dans le contexte sud-africain et s'estime liée par le choix des constituants, reposant sur la volonté de reconstruire la société sur un État de droit en établissant préalablement un panorama complet de la vérité. La Cour examine ensuite les relations entre la recherche de la vérité menée par la Commission et l'octroi de l'amnistie. Elle accepte le choix des constituants selon lequel la révélation complète de la vérité ne pourra se faire que si les auteurs des infractions peuvent parler sans crainte de représailles. Or, un tel résultat ne peut être atteint qu'en associant ces auteurs au processus de réconciliation lui-même. Dès lors, l'amnistie ne peut être isolée de son contexte, mais doit être appréhendée comme un acte d'une opération complexe « d'unité et de réconciliation nationale ». L'immunité des poursuites ne repose pas sur une auto-amnistie des responsables gouvernementaux, mais sur un consensus constitutionnel auquel ont participé toutes les parties, y compris les victimes du régime précédent, afin de développer une démocratie constitu-

tionnelle et d'éviter la répétition de ces violations. Le choix opéré dans ce contexte de justice en transition relevait de leur seul pouvoir discrétionnaire : offrir l'amnistie aux auteurs d'infractions politiques s'ils acceptent de participer au processus de réconciliation nationale en divulguant la vérité ne méconnaît pas le droit au recours.

En deuxième lieu, la Cour examine concrètement si le processus d'amnistie conçu par le législateur respecte les conditions fixées par la Constitution. Les requérants estimaient que l'invocation du caractère politique des infractions pourrait suffire à couvrir l'infraction et octroyer l'amnistie de façon quasi automatique. L'analyse de la loi prouve au contraire que les conditions sont strictes quant à la qualité des personnes susceptibles de déposer une demande et aux conditions nécessaires pour que le caractère politique de l'infraction soit reconnu.

En troisième lieu, la Cour examine les effets de l'octroi de l'amnistie au regard des règles constitutionnelles. Pour les raisons précédemment évoquées, elle estime que l'amnistie en matière pénale participe du phénomène de réconciliation nationale et que, même si les conséquences sont dissymétriques<sup>10</sup>, elles résultent du caractère transitoire de la justice associé à l'établissement de l'État de droit. Elle aboutit au même raisonnement en ce qui concerne l'amnistie en matière civile. Un processus qui n'accorderait aux auteurs des violations qu'une immunité pénale limiterait l'efficacité de la révélation des faits. La Cour se montra en revanche plus embarrassée à l'égard du troisième type d'amnistie :

165

10. En ce que l'auteur de l'infraction se trouve immunisé de toutes poursuites alors que la victime n'aura que la satisfaction de connaître la vérité et de voir cette vérité publiée, sans pouvoir être certaine d'être indemnisée.

une décision rendue en faveur d'un individu immunisé également l'État de toute responsabilité civile. La Cour fait reposer son raisonnement sur l'idée de réparation et de réhabilitation contenue dans la Constitution. Elle estime que le choix du mode de réparation à allouer aux victimes dépend de la volonté du Parlement. L'immunité de l'État en matière de responsabilité civile ne signifie pas que les victimes ne pourront être indemnisées mais que les réparations ne seront pas nécessairement accordées aux seules victimes de violations prouvées et non prescrites. En opérant ce choix, le législateur a délibérément opté pour une réparation sociale et non pour une indemnisation intégrale des dommages subis : il a privilégié une forme de « justice redistributive » plutôt qu'une « justice compensatrice ».

166

Dans ce contexte de transition, la décision AZAPO peut être lue de deux façons. La première repose sur une interprétation littérale de la Constitution. Chargée de vérifier la constitutionnalité de la loi d'amnistie, la Cour se trouve face à des normes contradictoires : la Déclaration des droits fondamentaux et celles relatives à la réconciliation et à l'unité nationale. Appliquant le principe selon lequel « la règle spéciale déroge à la règle générale », elle estime que la loi respecte les conditions fixées par le constituant. La deuxième interprétation est plus politique. A travers cette décision, la Cour est confrontée à une opposition entre ceux favorables aux poursuites devant les juridictions ordinaires et ceux estimant que l'amnistie est un élément du processus de réconciliation nationale. Les constituants ont choisi de privilégier cette der-

nière solution à travers la recherche de la vérité ; la Cour refuse de remettre en cause ce choix du législateur. La lecture de la décision permet de penser que le cumul de ces deux interprétations a été utilisé. Ce choix devait toutefois être confronté à un autre obstacle : le respect de la hiérarchie des normes.

#### LE RESPECT DE LA HIÉRARCHIE DES NORMES PAR LES DÉCISIONS D'AMNISTIE

Condamnée par la communauté internationale pour ses positions en faveur du régime d'apartheid, l'Afrique du Sud d'avant 1993 n'accordait qu'une place restreinte aux règles du droit international. La Constitution de 1993 renversa cette situation en conférant une applicabilité directe aux conventions internationales ratifiées et approuvées en droit interne ainsi qu'un rôle d'interprétation au droit international et comparé des droits fondamentaux.

#### *Compatibilité du processus de réconciliation et d'amnistie sud-africain avec les conventions internationales et la hiérarchie des normes*

L'apartheid ayant été déclaré « crime contre l'humanité » en 1973<sup>11</sup>, les requérants estimaient le processus d'amnistie incompatible avec certaines normes conventionnelles et coutumières internationales protégeant les droits fondamentaux. Toutefois dans ce cas précis, les seuls textes internationaux applicables étaient les quatre conventions de Genève de 1949 relatives au droit international humanitaire.

11. Voir Résolution 3086 du 30 novembre 1973 de l'Assemblée générale des Nations unies.

La Cour constitutionnelle répondit à cet argument de façon imparfaite. Selon elle, deux règles prévalent pour la prise en compte du droit international dans l'ordre interne : l'applicabilité des normes internationales n'est possible qu'à travers une réception du texte par le Parlement ; les règles internationales doivent respecter la hiérarchie des normes et n'être contraires ni à la Constitution ni à la loi. Elle estime donc que l'invocation des règles internationales n'est concevable qu'au regard de l'interprétation de la Constitution. Mais elle applique la même logique restrictive en ce qui concerne l'interprétation des droits fondamentaux : si le texte de la Constitution précise que toute juridiction doit prendre en compte le droit international, rien ne l'oblige à le suivre même si l'esprit de la Constitution y est clairement favorable. Ce raisonnement n'est pas entièrement satisfaisant. S'il est vrai que le texte autorise une telle interprétation, il en autorise également une autre plus généreuse à l'égard des normes internationales, compatible avec la lettre et l'esprit de la Constitution.

Cette position prudente a cependant été dictée par le sujet considéré. Si l'amnistie est conforme au droit constitutionnel de transition, en est-il de même à l'égard des instruments de protection internationale des droits de l'homme ? La Cour a préféré s'esquiver derrière une analyse stricte de la hiérarchie des normes. Ce choix n'a peut-être pas été le plus judicieux : une réponse négative claire et nette aurait été préférable à une absence de réponse !

### *Amnistie et obligation de poursuite*

Les requérants fondaient leur demande à la fois sur les conventions de Genève du 12 août 1949 et sur les règles coutumières

internationales. Or, la Cour n'a examiné la question qu'au regard du seul droit international humanitaire, laissant de côté la question des règles coutumières internationales. Cette esquivance n'était peut-être pas nécessaire. Les règles coutumières internationales imposent certaines obligations à l'État en matière de poursuites, que celui-ci n'a pas nécessairement méconnues en adoptant le processus de réconciliation nationale et d'amnistie.

Concernant les quatre conventions de Genève, l'obligation de poursuivre les criminels d'un précédent régime est circonscrite aux conflits armés internationaux. Le régime d'apartheid sud-africain pouvait difficilement être qualifié comme tel ni même comme un conflit armé.

Le second aspect concernait les règles coutumières internationales susceptibles d'être invoquées dans le cadre de la procédure de poursuites de violations des droits fondamentaux. Que le régime d'apartheid rentre dans le cadre des crimes contre l'humanité devant faire l'objet de poursuites souffre difficilement la contestation. En revanche, le droit international est de peu de secours lorsqu'il s'agit de déterminer quelle doit être la procédure à suivre pour de telles poursuites et si elles peuvent déboucher sur l'octroi d'une amnistie ? En ce sens, la Cour avait juridiquement et politiquement la possibilité de justifier le processus de réconciliation et d'amnistie sud-africain sans qu'il y ait violation des règles du droit international coutumier. Sa décision est restée en deçà des réponses attendues.

L'examen comparé d'autres processus de réconciliation nationale et d'amnistie offre des éléments de comparaison importants pour la qualification

juridique du processus sud-africain. L'Amérique latine a été le berceau des « commissions vérité et réconciliation » et l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, le Salvador ont opté pour des mécanismes différents mais tendant au même but. Certains de ces processus n'ont pas été combinés avec l'octroi de l'amnistie<sup>12</sup>, d'autres ont eu pour fonction principale de l'accorder afin de connaître la vérité. Leur analyse permet de considérer que l'expérience sud-africaine n'était pas tombée dans les travers reprochés aux autres Commissions.

168 La Commission argentine « pour la révélation de la vérité » – Commission Sabato – fut créée en 1983. Elle fut chargée d'enquêter sur les faits ayant conduit à la disparition de milliers d'Argentins. La Commission n'était chargée que d'enquêter sur les disparitions. En aucun cas il ne s'agissait d'un organe judiciaire. Le gouvernement restait libre de déterminer les suites qu'il entendait donner à ses conclusions. La comparaison entre les situations argentine et sud-africaine permet de relever des différences importantes. En Argentine, le nouveau gouvernement a décidé seul du processus, alors qu'en Afrique du Sud l'ensemble des négociateurs constitutionnels puis le Parlement ont établi un processus unique qu'ils ont confié à un organe indépendant. En second lieu, le processus sud-africain a intégré la recherche de la vérité et le prononcé de l'amnistie à travers un seul organe indépendant du gouvernement.

L'expérience chilienne fut d'une autre nature en raison de la présence des anciens dirigeants dans les institutions existantes. La création de l'exécutif en

1990, la commission chilienne « vérité et réconciliation » – commission Rettig – créée en 1990, rendit son rapport en février 1991. Elle ne se contenta pas d'établir des faits, mais proposa également des recommandations pour la réparation des violations commises et des mesures pour prévenir les atteintes aux droits fondamentaux. Parmi ses missions, ne figurait toutefois pas celle d'octroi ou même de proposition de l'amnistie. Le rôle de la Commission chilienne se limitait aux réparations civiles à accorder aux victimes, mais ne touchait pas à la poursuite pénale des auteurs de violations. La différence entre les situations chilienne et sud-africaine repose précisément sur l'octroi de l'amnistie et la différence de statut entre les commissions.

En Uruguay fut adoptée une loi cherchant à établir une réconciliation nationale, octroyant l'amnistie aux personnels militaires et de police ayant agi pour des motifs politiques et dans l'exercice de leurs fonctions avant le 1<sup>er</sup> mars 1985. Ce texte ajoutait qu'une cour ou un tribunal, confronté à de tels faits, doit saisir l'autorité exécutive afin que soit ouverte une enquête sur la réalité des faits qui doit être communiquée aux plaignants avec l'ensemble des informations dans un délai de 120 jours. Le système uruguayen était un système inversé dans lequel l'amnistie était octroyée de façon générale sans que la gravité des faits soit prise en considération. Saisie d'une requête, la Commission interaméricaine des droits de l'homme devait reprocher aux autorités d'avoir accordé une amnistie quasi automatique sans s'interroger sur le degré de responsabilité de l'auteur des

12. Tel a par exemple été le cas de l'Argentine ou du Chili.

violations et de ne pas avoir organisé de recherches systématiques permettant d'établir la vérité. La solution uruguayenne contraste avec la situation sud-africaine où l'amnistie n'a été accordée qu'au regard de critères définis et précis et comme élément d'un processus global.

L'analyse de ces différents exemples et leur rapprochement avec la situation sud-africaine souligne le caractère autonome et complet du processus sud-africain par rapport à ceux examinés. L'une des différences majeures se trouve dans son statut constitutionnel : la Commission sud-africaine satisfait aux exigences de poursuites que les règles internationales formulent à l'égard des auteurs de violations des droits fondamentaux. Certes, la discussion peut s'engager sur la nature et le degré d'exigence de ces poursuites, mais les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales de protection des droits de l'homme s'accordent pour reconnaître que cette exigence repose avant tout sur la nécessité pour les accusés d'être soumis à un procès qui permette de déterminer clai-

rement leur culpabilité ou leur innocence. Le contenu des procédures laisse donc à l'État un pouvoir d'appréciation quant à la mise en œuvre du processus judiciaire et en ce qui concerne la sanction. Les régimes constitutionnels de transition sont des régimes convalescents. Leur administrer des remèdes trop puissants risquerait de produire l'effet inverse de celui recherché !

La différence entre la justice de transition et la justice d'exception repose sur le mot justice : dans le premier cas elle demeure une forme de justice, dans le second elle n'en emprunte plus que le nom ! Que la Constitution puisse venir apporter son aide à la réalisation d'une forme de justice dans un régime en transition représente un pari que les constituants sud-africains ont tenté ! Le processus de réconciliation et d'unité nationale sud-africain peut-il être considéré comme un succès ? Les réponses divergeront certainement, mais il témoigne en tout cas d'un certain courage et d'une maturité juridique et politique qui ne peuvent que susciter le respect.



---

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT\*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> AVRIL – 30 JUIN 2000)

ALLEMAGNE

10 avril 2000 : **Partis politiques, CDU.** A la suite de la démission de Wolfgang Schäuble de la présidence de la CDU le 16 février, impliqué dans le financement illégal de son parti, les chrétiens-démocrates élisent une femme au poste de président. Au Congrès d'Essen, la secrétaire générale du parti, Angela Merkel, 45 ans, originaire de la RDA, fille de pasteur, divorcée, remariée après 17 ans d'union libre, ancien ministre de la Condition féminine, puis de l'Environnement d'Helmut Kohl, est élue avec 96 % des voix, un résultat digne de la RDA... Elle est la première femme à accéder à la présidence de l'un des deux grands partis allemands (*Le Figaro*, 11 avril 2000 ; *Libération*, 21 mars, 10 et 12 avril 2000 ; *Le Monde*, 19-20, 21, 24 mars et 12 avril 2000).

CONSEIL DE L'EUROPE

Avril 2000 : **Peine de mort.** La peine de mort finira peut-être par être éradiquée

en Europe, notamment en raison de l'action du Conseil de l'Europe. Le 4 avril, l'Albanie signe le 6<sup>e</sup> protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur l'abolition de la peine de mort, tandis que, le même jour, l'Ukraine ratifie ce protocole qu'elle avait signé le 5 mai 1997. Le 13 avril, c'est la Géorgie qui ratifie à son tour le texte signé le 17 juin 1997. Enfin, le 14 avril, le Parlement polonais adopte la loi autorisant la ratification du protocole signé le 18 janvier 1999. Le nouveau Code pénal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998 abolit d'ailleurs la peine de mort ([www.iep.univ-lyon2.fr/PdM](http://www.iep.univ-lyon2.fr/PdM)). 171

ESPAGNE

5 avril 2000 : **Parlement.** Pour la première fois, deux femmes sont à la tête des deux chambres d'un parlement, fait unique en Europe. Luisa Fernanda Rudi, Parti populaire, 49 ans, maire de Saragosse, très populaire, est élue présidente du Congrès des députés par 329 voix sur 350. Esperanza Aguirre, Parti populaire,

---

\* UMR 65-67, CECOJI, Université de Poitiers.

48 ans, ancienne ministre de la Culture, retrouve la présidence du Sénat avec 233 voix sur 259 (*Libération*, 6 avril 2000 ; *Le Monde*, 6 avril 2000).

26-27 avril 2000 : **Gouvernement**. José Maria Aznar, Premier ministre sortant, est investi par le Congrès par 202 voix contre 148 pour un deuxième mandat de quatre ans à la tête du gouvernement espagnol. Outre les 183 députés de son parti (Parti populaire, PP, centre-droit), les 15 députés nationalistes catalans de *Convergència i Unió* (CiU) et les 4 régionalistes des îles Canaries ont voté en faveur de José Maria Aznar. Les 125 députés socialistes (PSOE), les 8 communistes, les 8 nationalistes basques et les 7 élus des autres petits partis ont, en revanche, voté contre.

José Maria Aznar constitue un gouvernement de 16 membres, sans grande différence majeure avec l'ancienne équipe (*Le Figaro*, 27 avril 2000 ; *Le Monde*, 26 au 29 avril 2000 ; <http://www.klipsan.com>, 27 avril 2000).

## ÉTATS-UNIS

16 mai 2000 : **All mail election**. Afin d'améliorer la participation, ainsi que pour des raisons économiques, la première élection conduite non pas dans des bureaux de vote mais exclusivement par courrier a lieu dans l'État d'Oregon. Les bulletins devaient être envoyés aux électeurs avant le 28 avril et retournés le 16 mai avant 20 heures pour être pris en compte.

C'est la première fois qu'un scrutin se déroule entièrement par courrier pour une élection fixée régulièrement (il y avait déjà eu des expériences pour des élections locales ou partielles).

Il y a deux ans, les Oregoniens avaient décidé d'abolir le traditionnel bureau de vote pour les élections dans l'ensemble de l'État en faveur du vote par correspondance.

La participation a été de 50 % contre 34,9 % en 1998 (*Libération*, 22 mai 2000 ; *Le Monde*, 18, 21-22 mai 2000 ; <http://www.klipsan.com>, 9, 17, 18 mai et 9 juin 2000).

26 juin 2000 : **Cour suprême**. La Cour considère (California Democratic Party *et al.* v. Jones, California Secretary of State) que les élections primaires qui permettent aux électeurs de voter pour les candidats de n'importe quel parti sont inconstitutionnelles car elles violent le droit des partis de contrôler leur propre destin. Par 7 voix contre 2, elle censure les systèmes de Californie, Alaska et Washington, mais admet celui de Louisiane, car cela ne joue que si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour (*Libération*, 26 mai 2000 ; *Le Monde*, 23 juin 2000 ; *Washington Post*, 27 juin 2000 ; <http://www.klipsan.com>, 27 juin 2000 ; [http://supremecourt.findlaw.com/supreme court](http://supremecourt.findlaw.com/supreme-court)).

## GRANDE-BRETAGNE

4 mai 2000 : **Élections locales, Londres**. 20 millions d'électeurs sur 43 millions étaient appelés aux urnes pour l'élection de 3 337 conseillers municipaux dans 152 municipalités, soit un tiers de tous les conseils municipaux.

Mais c'est le scrutin londonien qui est suivi avec le plus d'attention en raison de la mise en œuvre du nouveau statut de Londres et de la candidature, contre son parti, de Ken Livingstone (Ken le Rouge), exclu du Labour pour s'être

présenté en candidat indépendant contre Frank Dobson, 59 ans, ancien secrétaire à la Santé, soutenu par Tony Blair, désigné à la suite d'une procédure au caractère démocratique plus que douteux.

Ken Livingstone l'emporte largement même s'il n'atteint pas 50 % avec la première voix. Il recueille, outre des voix travaillistes, des votes protestataires. Steven Norris, 54 ans, ancien ouvrier des transports qui avait remplacé le millionnaire Jeffrey Archer, compromis dans un scandale, obtient 27,1 % sous les couleurs du Parti conservateur. Frank Dobson obtient un résultat très médiocre, qui atteint Tony Blair, avec 13,1 %, ne devant que de peu la libérale-démocrate Susan Kramer (11,9 %).

Avec la seconde préférence, Ken Livingstone obtient finalement 776 427 voix contre 564 137 à Steven Norris, soit 58 % contre 42 %.

Aux élections locales, le Labour perd 17 conseils locaux et en gagne 1, les

conservateurs en perdent 1 et en obtiennent 17, les libéraux-démocrates en perdent 3 et en gagnent 2.

La participation n'a été que de 33,65 % à Londres et 31 % dans le reste de l'Angleterre (*Libération*, 4, 5 mai 2000 ; *Le Monde*, 5, 7-8 mai 2000 ; *The Guardian* 9 mai et 20 juin 2000 ; *The Independent* 4, 29 avril, 5, 6, 9, 11, 13 et 25 mai, 9 et 21 juin 2000 ; *Courrier International* 30 mars, 11 mai et 21 juin 2000 ; <http://www.klipsan.com>, 5 mai 2000 ; [www.new.bbc.co.uk/hi/english/static](http://www.new.bbc.co.uk/hi/english/static) ; et ci-dessus Jacques Leruez, « L'élection du maire du Grand-Londres : 4 mai 2000 »).

173

## GRÈCE

9 avril 2000 : **Élections législatives.** Anticipées de 6 mois, les élections confortent la majorité socialiste. Le PASOK (Parti socialiste) du Premier ministre Costas Simitis, 64 ans, au pou-

*Élections législatives en Grèce*

Électeurs inscrits	9 372 541
Votants	7 026 527 (74,97 %)
Nuls	111 397 (1,59 %)
Blancs	47 119 (0,67 %)
Suffrages exprimés	6 868 011

<i>Partis</i>	<i>Voix</i>	<i>%</i>	<i>Différence</i>	<i>Sièges</i>	<i>Différence</i>
PASOK (Mouvement socialiste panhellénique)	3 007 596	43,79	+ 2,30	158	-4
ND (Nouvelle Démocratie)	2 935 196	42,74	+4,62	125	+17
KKE (Parti communiste de Grèce)	379 454	5,52	-0,06	11	
Synaspismos (Coalition de gauche, socialiste)	219 880	3,20	-1,92	6	-4
DIKKI (Mouvement démocratique social)	184 598	2,69	-1,74	0	-9
Autres	106 287	2,07			

voir depuis 1993 (cf. *RE*, 69 et 80), obtient de justesse la victoire avec 43,79 % des suffrages exprimés et 158 sièges sur 300, favorisé par le mode de scrutin de la représentation proportionnelle renforcée, malgré une perte de 4 sièges. Il ne devance la Nouvelle Démocratie (ND, opposition de droite), dirigée par Costas Caramanlis, 44 ans, que d'un point (42,73 % et 128 députés).

Pour obtenir des sièges, les formations politiques doivent atteindre 3 % des suffrages exprimés. Un scrutin de liste complexe répartit les sièges aux niveaux local, régional et national. Les deux principales agglomérations (Athènes et Thessaloniki) élisent plus du tiers des députés de la « Voulé », parlement monocaméral. La représentation parlementaire, du fait de ce mode de ce scrutin, est le plus souvent bipolarisée : les deux grands partis, PASOK et ND obtiennent habituellement à eux seuls 80 % des suffrages (*Le Figaro*, 6, 8-9, 10, 11 avril 2000 ; *Libération*, 8-9, 10 et 11 avril 2000 ; *Le Monde*, 7, 9-10, 11, 13 et 14 avril ; <http://www.klipsan.com>, 6 et 12 avril ; <http://194.219.9.83/en>).

## ITALIE

17 au 28 avril 2000 : **Gouvernement**. A la suite de la victoire de l'opposition aux élections régionales, le président du Conseil Massimo D'Alema (Démocrates de gauche), au pouvoir depuis le 23 octobre 1998, présente sa démission au président de la République, Carlo Azeglio Ciampi (cf. *RE*, 88 et 93). Le 26 avril, ce dernier charge Giuliano Amato, ministre du Trésor, surnommé « Dottore Sottile » (Docteur Subtil) de constituer le troisième gouvernement de la législature et le 59<sup>e</sup> de l'après-guerre. Agé

de 62 ans, professeur de droit constitutionnel, socialiste, Amato a déjà participé à divers gouvernements et été président du Conseil de juin 1992 à avril 1993 (cf. *RE*, 63 et 66). Il constitue un gouvernement de centre gauche de 24 ministres et d'une cinquantaine de secrétaires d'État, regroupant les représentants de 9 formations de centre gauche. La principale composante de la majorité, les Démocrates de gauche, obtient 7 portefeuilles contre 4 aux « populaires », 3 aux « démocrates », 2 aux indépendants, 2 aux Verts, 2 aux communistes, 2 aux « UDEur », 1 aux socialistes et 1 au centriste Lamberto Dini.

C'est la photographie de l'équipe sortante, à ceci près qu'il est présidé par une autre personnalité.

Le gouvernement obtient la confiance de la chambre des députés par 319 voix contre 298. Il y a eu 5 abstentions. Le 3 mai, le Sénat accorde son soutien par 179 voix contre 112 et 2 abstentions (*Le Figaro*, 18, 20 au 22-23, 25, 27, 28-29 avril 2000 ; *Libération*, 20, 22-23, 26, 27, 29-30 avril-1<sup>er</sup> mai 2000 ; *Le Monde*, 19 au 23-24, 26, 27, 30 avril-2 mai 2000 ; *Courrier International*, 2 avril 2000 ; [www.klipsan.com](http://www.klipsan.com), 1<sup>er</sup> mai 2000).

21 mai 2000 : **Référendums**. Les 49 millions d'électeurs italiens ont été appelés à se prononcer sur 5 propositions d'abrogations législatives présentées par le parti radical et 2 par l'Alliance nationale (droite).

La plus importante des propositions portait sur l'abolition de l'élection du quart des députés à la représentation proportionnelle et la généralisation du scrutin majoritaire uninominal à un tour pour l'élection des 630 députés (11 637 524 oui – 82,0 % – contre 2 551 963 non – 18,0 %).

À l'origine, il y avait 22 questions, mais la Cour constitutionnelle en a écarté 15. Cette consultation se solde par un échec pour la majorité et tout particulièrement pour les Démocrates de gauche. En dépit du fait que le oui l'a largement emporté, à l'exception d'un cas, la participation (de 32 à 32,5 % selon les questions) n'a pas atteint le quorum nécessaire de 50 % des inscrits. La même situation s'était produite à propos de la modification de la loi électorale (*Le Figaro*, 20-21 au 23 mai 2000 ; *Libération*, 20-21 au 23 mai ; *Le Monde*, 11, 21-22, 23 mai 2000 ; *Courrier International*, 25 mai 2000 ; <http://www.klipsan.com>, 11 mai 2000 ; <http://cedweb.mininterno.it> ; 8 880/refer).

## JAPON

1<sup>er</sup> au 5 avril 2000 : **Premier ministre**. À la suite de l'embolie cérébrale du Premier ministre Keizo Obuchi, le 2 avril (il mourra le 14 mai), le gouvernement japonais de centre-droit, consti-

tué le 5 octobre 1999 (cf. *RE*, 93), démissionne. Après un intérim assuré par le secrétaire général et porte-parole du gouvernement Mikio Aoki, l'actuel secrétaire général du Parti libéral-démocrate (PLD), Yoshiro Mori, 62 ans, fidèle du Premier ministre frappé par la maladie, homme de conciliation et... rugbyman, est nommé 85<sup>e</sup> Premier ministre du Japon. Il reconduit le cabinet de son prédécesseur à l'identique (*Le Figaro*, 5 et 6 avril 2000 ; *Libération*, 4, 6, 8-9 avril et 15 mai 2000 ; *Le Monde*, 4, 5, 9-10 avril et 16 mai 2000 ; *Courrier International*, 13 avril et 31 mai 2000).

175

25 juin 2000 : **Élections législatives**. À la suite de la dissolution de la Chambre basse le 2 juin, les élections législatives ont peu suscité l'intérêt des 101 millions d'électeurs, puisque le taux de participation a été de 62,5 %, soit guère plus qu'en 1996 (59,7 %).

La coalition au pouvoir, (Parti libéral-démocrate [PLD], parti bouddhiste Komeito et le petit parti conservateur),

### Élections législatives au Japon

Votants 62,5 %  
Suffrages exprimés 59 844 601 60 882 461

Partis	Voix (r.p.)	%	Voix (circons.)	%	Sièges
Parti libéral-démocrate	16 943 425	28,3	24 945 804	41,0	233
Parti démocratique	15 067 990	25,2	16 811 730	27,6	127
Komeito	7 762 032	13,0	1 231 750	31	
Parti communiste	6 719 016	11,2	7 352 842	12,1	20
Parti libéral	6 589 490	11,0	2 053 736	3,4	22
Parti social-démocrate	5 603 680	9,4	2 315 234	3,8	19
Parti conservateur	247 334	0,4	1 230 460	7	
Autres	4 737 162	7,8	911 634		21*

\* dont 5 Parti des indépendants, 1 Ligue libérale et 15 sans-parti.

atteint péniblement la majorité des sièges à la Diète (271 sièges sur 480 soit 56 %) ; mais le recul de chacun des trois partis est sévère. Après 55 ans d'hégémonie presque ininterrompue, le PLD se voit infliger un sérieux avertissement (233 sièges contre 271 dans l'assemblée précédente). C'est un désaveu pour le nouveau Premier ministre. Les conservateurs de la coalition perdent 11 sièges comme le Komeito, formation de la secte Soka Gakkai. Le principal bénéficiaire du scrutin est le Parti démocrate de Yukio Hatoyama, né en 1993 de transfuges du PLD, qui a bénéficié d'un vote de protestation, passant de 95 à 127 élus. Les socialistes de M<sup>me</sup> Takako Doi gagnent 5 sièges et le Parti libéral 4.

Le PLD ne dispose plus à lui seul de la majorité et devient tributaire de ses alliés (*Le Figaro*, 25 et 26 juin 2000 ; *Libéra-*

*tion*, 24-25 juin 2000 ; *Le Monde*, 3, 24 et 27 juin 2000 ; *Courrier International*, 29 juin 2000 ; <http://www.jcp.or.jp>).

## RUSSIE

7 mai 2000 : **Premier ministre**. Nommé le 7 mai, Mikhaïl Kassianov, 42 ans, ancien ministre des Finances qui obtenu du Club de Paris l'annulation de 25 milliards de dettes de l'URSS, proche de Boris Berezovski, candidat de Vladimir Poutine au poste de Premier ministre, est investi à une large majorité par la Douma (325 voix contre 55 sur 446 députés). La plupart des groupes politiques ont soutenu cette nomination, les communistes divisant leurs voix (*Le Figaro*, 18 mai 2000 ; *Libération*, 8 et 17 mai 2000 ; *Le Monde*, 7-8, 9 et 19 mai 2000).

CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> MAI – 30 JUIN 2000)

REPÈRES

- 4 mai. La Cour des comptes critique la gestion de la « cagnotte ».
- 10 mai. « Et maintenant, le quinquennat ! » proclame Valéry Giscard d'Estaing.
- 15 mai. Le Parlement européen sursoit à la déchéance de Jean-Marie Le Pen.
- 16 mai. Perquisitions à Paris dans les mairies des V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> arrondissements au sujet des listes électorales.
- 18 mai. Édouard Balladur se retire de la compétition pour la mairie de Paris.
- 22 mai. Deuxième réunion avec les élus de Corse à Matignon.
- 25 mai. Jacques Dominati, premier adjoint du maire de Paris, est mis en examen.
- 27 mai. Le comité politique du RPR désigne Philippe Séguin comme chef de file des municipales à Paris.
- 1<sup>er</sup> juin. Jean-Marie Le Guen annonce sa mise en examen.
- 4 juin. Charles Pasqua regrette d'avoir créé un parti.
- 6 juin. Le ministre de l'Intérieur écarte la révision complète des listes électorales de Paris.
- 13 juin. François Bayrou et Daniel Cohn-

Bendit réclament une « Constitution européenne ». 177

- 14 juin. Accord du MEDEF, de la CFDT et de la CFTC sur l'assurance-chômage.
- 16 juin. Alain Juppé et Jacques Toubon proposent « une Constitution pour l'Europe ».
- 17 juin. Assises du RPR.
- 24 juin. Plusieurs partis affichent leur soutien aux droits des homosexuels à l'occasion de la Gay Pride.
- 30 juin. Rassemblement à Millau pour le procès de José Bové.

AMENDEMENT

– *L'entonnoir*. Résultant d'un amendement adopté après échec de la CMP et sans relation directe avec les dispositions du texte en discussion (cet amendement concernait l'élection des membres du Conseil supérieur des Français à l'étranger), l'article 4 de la loi tendant de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux a été déclaré contraire à la Constitution par la décision 2000-429 DC, qui confirme que la jurisprudence

inaugurée par la décision 98-402 du 25-6-1998 (cette *Chronique*, n° 87, p. 183) est désormais bien établie.

– *Lien avec le texte.* La même décision a censuré les articles 18, 19 et 20 de la loi précitée qui sont dépourvus de tout lien avec le texte en discussion, d'autant que l'article 19 a été inséré par amendement après l'échec de la CMP et tombe de surcroît sous le coup de la jurisprudence de l'entonnoir.

V. *Code électoral. Élections. Irrecevabilité financière. Partis politiques.*

178

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Acquisition.* Le bureau a décidé, le 17-5, l'achat de l'immeuble sis 123, rue de Lille (l'ancien siège du RPR), soit 2 600 m<sup>2</sup> supplémentaires (cette *Chronique*, n° 53, p. 166).

– *Allocution de fin de session.* Conformément à la tradition, le président Forni s'est adressé à ses collègues le 28-6 (p. 6003) pour en dresser le bilan.

– *Chaîne parlementaire.* L'instruction générale du bureau a été complétée par arrêté du 28-6 en ce qui concerne les règles de programmation (nouvel art. 30) et les dispositions relatives à la période électorale (nouvel art. 31).

– *Composition.* M. Hillmeyer (UDF) a été élu, au scrutin de ballottage, le 25-6, dans la 6<sup>e</sup> circonscription du Haut-Rhin (p. 9678), à la suite de la déchéance de M. Weber prononcée par le Conseil constitutionnel, le 4-5 (p. 6881).

– « *Parlement des enfants* ». La 7<sup>e</sup> réunion s'est déroulée le 27-5 (*BAN*, 99, p. 26). Les « députés-juniors » se sont prononcés, à titre principal, pour une amélioration de la protection de l'eau des rivières (cette *Chronique*, n° 91, p. 206).

– *Président.* M. Forni a achevé la composition de son cabinet (*BQ*, 25-5) (cette *Chronique*, n° 94, p. 178).

– *Réception solennelle.* A l'occasion de sa visite d'État, le président de la République algérienne, M. Abdelaziz Bouteflika, s'est adressé, en français, aux députés, le 14-6 (*AN*, suppl. n° 54). Des élus de droite ont boycotté la cérémonie (*Le Monde*, 16-6) (cette *Chronique*, n° 93, p. 234).

V. *Immunités parlementaires. Ordre du jour. Parlement. Parlementaires. Rappel à l'ordre. Révision de la Constitution.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* « Juger les juges : Du Moyen Âge au Conseil supérieur de la magistrature », Association française pour l'histoire de la justice, *La Documentation française*, 2000 ; P. Pescatore, « La légitimité du juge en régime démocratique », *Commentaire*, n° 90, 2000, p. 339.

– *Mission.* Dans la perspective tracée par l'article 66 C, l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2000-516 du 15-6 renforçant la protection de la présomption d'innocence dispose : « L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale. » (Art. préliminaire II du Code de procédure pénale.) Dans cet ordre d'idées,

il appartient « au juge, même en référé, sans préjudice de la réparation du dommage subi, [de] prescrire toute mesure [...] aux fins de faire cesser l'atteinte à la présomption d'innocence » (nouvel art. 9-1 du Code civil, rédaction de la loi susmentionnée).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Loi.*

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* « Le Conseil d'État, juge financier », *RFFP*, n° 70, juin.

– *Code de justice administrative.* L'ordonnance 2000-387 du 4-5 en constitue la partie législative (p. 6904, *rect.* p. 8812) (cette *Chronique*, n° 93, p. 243). Les décrets 2000-388 et 2000-389, du même jour, en forment la partie réglementaire (p. 6906 et 6907, *rect.* p. 8812).

#### BICAMÉRISME

– *Bilan de la session.* Au total, 114 lois ont été adoptées durant la session unique 1999-2000, dont 61 autorisant la ratification ou l'approbation de conventions. Sur les 53 lois restantes (dont 18 émanent de propositions), 30 ont été adoptées en navette et 23 après CMP, l'Assemblée nationale statuant définitivement à 16 reprises après échec de la CMP (*BIRS*, 766).

#### CODE ÉLECTORAL

– *Organisation des élections au congrès et aux assemblées de province de la*

*Nouvelle-Calédonie.* Le décret 2000-430 du 23-5 (p. 7788) rend applicables des dispositions réglementaires de ce code aux élections insulaires.

– *Parité.* La loi n° 2000-493 du 8-6 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a été promulguée après déclaration de conformité (voir ci-après). Elle modifie les dispositions relatives aux élections se déroulant au scrutin de liste. Le principe commun est que, sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. En revanche, les modalités d'application varient selon le mode de scrutin.

1. Pour les élections à deux tours, c'est-à-dire les élections municipales (art. L. 264), régionales (art. L. 346), à l'Assemblée de Corse (art. L. 370), aux élections cantonales de Saint-Pierre-et-Miquelon (art. L. 331-2), ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, le dispositif est le suivant : un nombre égal de candidats de chaque sexe doit figurer au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste.

2. Pour les élections sénatoriales se déroulant à la représentation proportionnelle (qui s'appliquera désormais aux départements élisant trois sénateurs au lieu de cinq : cf. prochaine *Chronique*), chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (art. L. 308) : un homme, une femme, dite liste « cha-ba-da ». Le même système s'applique aux autres élections à la proportionnelle.

– *Conformité à la Constitution.* Saisi de la loi précitée par les sénateurs qui objectaient que les nouvelles dispositions de

l'article 3 C (« la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ») ne sont pas normatives, mais fixent seulement un objectif et ne sauraient justifier des mesures contraignantes, telles que le quota de 50 %, le Conseil constitutionnel a répondu en invoquant la souveraineté du pouvoir constituant dont il fait prévaloir la volonté sur la lettre équivoque du texte (cf. G. Vedel, « La parité vaut mieux qu'un marivaudage législatif ! », *Le Monde*, 8-12-1998). Après avoir répété le 19<sup>e</sup> considérant de Maastricht II, le Conseil estime qu'en adoptant la nouvelle rédaction de l'article 3 C, éclairée par les travaux préparatoires de la LC du 8-7-1999, « le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux ; qu'il lui est donc « loisible d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ».

En revanche, le Conseil a censuré l'article 1<sup>er</sup> de la loi qui abaissait de 3 500 à 2 500 habitants le seuil à partir duquel change le mode de scrutin municipal. Il se fonde pour cela sur la décision 2000-427 DC du 30-3 par laquelle il déclarait conforme l'article LO 141 nouveau du Code électoral limitant le cumul du mandat parlementaire et de celui de conseiller municipal à partir d'un certain seuil de population, « à condition que le seuil retenu ne soit pas arbitraire », ce qui était le cas en l'espèce puisque le seuil de 3 500 habitants est celui qui détermine le changement du mode de scrutin fixé par l'article L. 252 dudit code (cette *Chronique*, n° 94, p. 199). Or « ce motif est le soutien nécessaire du dispositif de cette décision », et le législateur ordinaire

ne pouvait modifier le seuil fixé par l'article L. 252 alors que n'est pas modifié par le législateur organique le seuil fixé par l'article LO 141, ce qui a pour effet de priver cette dernière disposition « de son fondement constitutionnel ».

Le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. B. Roman (S), a écrit au président du Conseil pour protester contre cette décision, l'article LO 141, disposition organique, ne pouvant être modifié qu'avec l'accord du Sénat en vertu de l'article 46 al. 4C (*BQ*, 21-6).

V. *Conseil constitutionnel. Élections. Partis politiques.*

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie.* J.-P. Doumenge, *L'Outre-mer français*, A. Colin, 2000 ; Cl. Émeri, J.-P. Sainton, F. Reno et J. Méron, *La Question statutaire en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique*, Pointe-à-Pitre, Éditions Jasor, 2000 ; F. Luchaire, *Le Statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Économica, 2000 ; L. Touvet, J. Ferstenbert et C. Cornet, *Les Grands Arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, 2000 ; R. Muzellec, « “Le 49.3 régional” : une procédure extraordinaire mais temporaire », *PA*, 20-6 ; G. Rossinyol, « Les accords de Nouméa du 5-5-1998 : un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie », *RDP*, 2000, p. 445.

– *Consultation de la population de Mayotte.* La loi 2000-391 du 9-5 (p. 6975) a prévu celle-ci pour faire suite à l'accord sur l'avenir de l'île signé à Paris, le 27-1 (cette *Chronique*, n° 94, p. 180). Au préalable, le CC avait été

appelé à se prononcer sur sa conformité (2000-428 DC). S'agit-il de la tenue de la consultation, elle se fonde sur l'alinéa 2 du préambule de la Constitution relatif à « l'évolution démocratique » des TOM (2-6-1987, « Consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie, cette *Chronique*, n° 43, p. 200) et ce, d'autant plus qu'elle est dépourvue de tout caractère normatif, à l'opposé du référendum visé aux articles 11, 53 et 89 C. Quant au moyen tiré de la méconnaissance de l'indivisibilité de la République et de l'unicité du peuple français (9-5-1991, « Collectivité territoriale de Corse » ; 15-6-1999, « Langues régionales et minoritaires », *idem*, n° 59 et 91, p. 195 et 226), le Conseil devait, à son tour, l'écarter, en référence à la disposition précitée du préambule qui distingue entre le peuple français et ceux des TOM « auxquels est reconnu le droit à la libre détermination et à la libre expression de leur volonté ».

Au surplus, le législateur a exercé pleinement sa compétence, la consultation n'ayant que la valeur d'un avis, qui ne saurait le lier, à ce titre.

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le ministre de l'Éducation nationale rappelle que l'enseignement religieux est obligatoire dans les départements concordataires (loi du 1<sup>er</sup>-6-1924 et ord. du 15-9-1944 portant rétablissement de la légalité républicaine) s'agissant du premier degré (décret du 3-9-1974) et du second (ord. de 1873). Toutefois, au nom du principe de la liberté de conscience, les élèves peuvent en être dispensés sur la demande de leurs parents (AN, Q, p. 2383). L'université de théologie de Strasbourg-I et le centre autonome d'enseignement de pédagogie religieuse de l'université de Metz (convention

entre la France et le Saint-Siège du 25-5-1974) assurent une formation catéchistique au personnel enseignant (p. 3284).

### V. *Libertés publiques. Loi.*

#### COMMISSIONS

– *Comité d'évaluation des politiques publiques*. Institué par le bureau du Sénat auprès de la commission des finances pour poursuivre l'activité de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques « mis en sommeil » à la suite de la création de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale, le comité d'évaluation des politiques publiques, réuni le 15-6, est composé des 16 sénateurs membres de l'Office et présidé par M.A. Lambert (UC), président de la commission des finances (*BIRS*, n° 765, p. 32).

– *Contrôle sur pièces et sur place*. Comme son homologue de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 94, p. 177), le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, M. Ph. Marini (RPR), s'est rendu, le 24-5, ainsi que plusieurs membres de celle-ci, au ministère de l'Économie pour y procéder, en vertu de l'octroi des prérogatives des commissions d'enquête (*ibid.*), à un contrôle sur l'exécution du budget de 1999 qui avait donné lieu à la polémique de la « cagnotte » (*Le Monde*, 25-5).

– *Mission commune d'information « expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises »*. Le Sénat a constitué une mission commune qui s'est réunie le 28-6 et a porté à sa présidence M. Badré (UC) (*BIRS*, n° 766, p. 39).

– *Mission d'évaluation et de contrôle.* Après avoir examiné le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la modernisation de la gestion des universités, la commission des finances de l'Assemblée nationale en a autorisé la publication le 3-5 (BAN, n° 95, p. 14).

– *Mission d'information bioéthique.* La mission d'information commune préparatoire au projet de loi de révision des « lois bioéthiques » de juillet 1994 (cette *Chronique*, n° 94, p. 177) a élu M. B. Charles (RCV) à sa présidence (BAN, n° 96, p. 14).

– *Mission d'information sur le blanchiment.* La mission commune d'information sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe a procédé le 9-5 à l'audition de M. Zanoto, juge d'instruction à Paris, à huis clos, et à celles, ouvertes à la presse, du procureur de la République adjoint de Marseille et de M<sup>me</sup> É. Joly, juge d'instruction à Paris, qui a affirmé que « la France n'est pas un pays qui aime la transparence, notamment en matière fiscale » (*Le Monde*, 11-5). La mission a publié, le 21-6, un rapport mettant en cause Monaco (*ibid.*, 22-6).

– *Non-publication d'un rapport.* La commission des finances de l'Assemblée nationale en a ainsi, décidé s'agissant du rapport critique de M. Auberger (RPR) relatif au montage d'un projet d'usine de nickel dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie (BQ, 22-6).

## CONSEIL DES MINISTRES

– *Bibliographie.* R. Denoix de Saint-Marc, « Le fonctionnement du conseil des ministres et du gouvernement », in P. Avril et M. Verpeaux (sous la direction de), *Les Règles et Principes non écrits en droit public*, Éditions Panthéon-Assas, 2000, p. 221.

– *Innovation.* Contrairement à la tradition, M. Chevènement a demandé, le 28-6, une précision au chef de l'État sur le concept de « constitution européenne » que celui-ci avait évoqué, la veille, devant le Bundestag. M. Chirac a accepté de lui apporter une réponse (*Le Monde*, 30-6).

V. Dyarchie. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* S. de Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et les Règlements des assemblées*, thèse, Aix-Marseille-III, 2000 ; D. Dokhan, *Les Limites du contrôle de la constitutionnalité*, thèse, Paris-II, 2000 ; J.-Ph. Vachia, « Le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et la sincérité budgétaire », *PA*, 10-5.

– *Notes.* É. Douat, sous 99-424 DC, 29-12, *PA*, 4-5 ; J.-Y. Faberon, 2000-428 DC, *AJDA*, juin 2000, p. 569 ; F. Luchaire, 2000-1 LP, 27-1, *RDP*, 2000, p. 553.

– *Condition des membres.* L'obligation de réserve à laquelle ceux-ci sont soumis rappelle le garde des Sceaux, découle des termes du serment prêté à leur entrée

en fonction, d'une part, et des dispositions combinées de l'ordonnance du 7-11-1958 (art. 7) et du décret du 13-11-1959 (art. 1<sup>er</sup>, 2 et 5) d'autre part (AN, Q, p. 3146).

Le chef de l'État a consulté, le 22-5, le président Guéna, à propos du projet de révision relatif au quinquennat (*Libération*, 23-5).

– *Décisions*. V. tableau *ci-après*.

– *Mise en cause*. Dans une lettre adressée au président Guéna, le 20-6, M. Roman (S), président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a critiqué la décision rendue par le Conseil, le 30-5 (2000-429 DC) relevant le seuil de la parité entre les femmes et les hommes aux communes de plus de 3 500 habitants. Ladite décision « porte atteinte aux prérogatives du Parlement [...] plus particulièrement à celles de l'Assemblée nationale [...] [Elle] remet en cause la répartition constitutionnelle des compétences entre les deux assemblées. [II] regrette d'autant plus profondément cette dérive qu'elle émane d'une institution dont la mission n'est autre que de

faire prévaloir l'État de droit » (*BQ*, 21-6). A ce jour, une critique institutionnelle avait été le fait des présidents des assemblées, au lendemain de la décision « Amendement Séguin », du 23-1-1987 (cette *Chronique*, n° 42, p. 173).

– *Mission d'information*. Une délégation composée de MM. Abadie, Lancelot et Mazeaud s'est rendue à Nouméa, le 10-5 pour une semaine, afin d'examiner les « lois du pays » qui délimitent le pouvoir législatif de la Nouvelle-Calédonie (art. 77 C et LO du 19-3-1999) (*BQ*, 11-5).

– *Non-événement ?* La loi 2000-516 du 15-6 (p. 9038) renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes n'a pas été déférée au Conseil, tel naguère le nouveau Code pénal, en 1994. Les dispositions relatives aux délits de presse ont été mises en cause.

– *Procédure*. Outre l'extension de la logique de « l'entonnoir », en matière d'amendement (2000-430 DC) (*supra*), le Conseil accélère depuis peu le délai

4-5	2000-12 D. Déchéance de plein droit de M. Jean-Jacques Weber de sa qualité de député (p. 6924). V. <i>Assemblée nationale. Parlementaire</i> .
4-5	2000-428 DC (p. 6976, 6978 et 6981). Loi organisant une consultation de la population de Mayotte. V. <i>Collectivités territoriales. Loi et ci-dessous</i> .
30-5	2000-429 DC (p. 8564, 8566, 8568 et 8570). Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. V. <i>Code électoral. Partis politiques</i> .
30-5	AN, Paris, 21 <sup>e</sup> (p. 8359 et 8360). Inéligibilité (art. LO 128 du Code électoral).
29-6	2000-430 DC (p. 10128). LO tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna. V. <i>Amendement</i> .

d'examen de la loi déferée. Il a frappé, à nouveau (cette *Chronique*, n° 93, p. 238) d'irrecevabilité un mémoire individuel prolongeant une saisine collective (2000-428 DC). Il a exprimé une réserve d'interprétation (*ibid.*) et fait application des objectifs ou « exigences » constitutionnelles (*ibid.*).

V. *Amendement. Code électoral. Collectivités territoriales. Libertés publiques. Parlementaires. Partis politiques. Pouvoir réglementaire.*

#### 184 CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Polémique.* Réuni le 21-6 sous la présidence de M<sup>me</sup> É. Guigou, le CSM a rendu un avis défavorable au projet de nomination de M. R. Kessous aux fonctions de premier avocat général à la Cour de cassation. De manière inhabituelle, la chancellerie a publié le lendemain un communiqué rappelant « les éminentes qualités » de ce magistrat et regrettant l'avis négatif du CSM ; « conformément à la pratique suivie sans exception depuis juin 1997 », le garde des Sceaux indique toutefois qu'elle ne « passera pas outre cet avis » (*Le Monde*, 25/26-6). La Ligue des droits de l'homme, dont M. Kessous fut vice-président, s'est « étonnée » de son côté de l'opposition du CSM (cf. aussi J.-P. Michel, « Le CSM illégitime », *ibid.*, 29-6).

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Commission des requêtes.* La plainte liée à l'accident de Tchernobyl (cette *Chronique*, n° 94, p. 187) a été classée,

le 16-6. Motivant pour la première fois sa décision, la commission a estimé qu'il n'y avait pas de « lien de causalité scientifique » démontré entre le passage du nuage radioactif et la maladie alléguée par le plaignant (*Le Monde*, 18/19-6).

– *Jugement.* La Cour a prononcé, le 16-5, la relaxe de M<sup>me</sup> Royal, poursuivie pour diffamation dans une affaire de bizutage (cette *Chronique*, n° 93, p. 240). C'était la première fois qu'un ministre en exercice était concerné (*Le Monde*, 18-5) (cette *Chronique*, n° 90, p. 190).

#### V. *Gouvernement. Ministres.*

#### DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* J.-Cl. Zarka, *L'Essentiel des institutions de l'Union européenne*, Gualino, 3<sup>e</sup> éd., 2000 ; A. Lamassoure, « Le Conseil des ministres », *Commentaire*, n° 90, 2000, p. 259.

– « *Unité dans la diversité* ». Par analogie à la devise des États-Unis, l'Union européenne a fait ce choix (*Le Monde*, 6-5).

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* P. Avril et M. Verpeaux (sous la direction de), *Les Règles et Principes non écrits en droit public*, Éditions Panthéon-Assas, 2000 ; F. Chevalier, *Réussir les épreuves de droit constitutionnel* (concours administratifs), Foucher, 2000 ; M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 2000 ; M. de Guillenchmidt, *Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*, Économica, 2000 ; É. Oliva, *Droit constitutionnel* (aide-mémoire), Sirey, 2<sup>e</sup> éd.,

2000 ; B. Genevois « Les immunités prévues par la Constitution et le contrôle juridictionnel », *RFDA*, 2000, p. 511.

## DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Jean Foyer, « La pratique du droit parlementaire », in *Les Règles et Principes non écrits en droit public*, op. cit., p. 235.

## DYARCHIE

– *Bibliographie*. D. Carton, *Cohabitation, Intrigues et Confidences*, Albin Michel, 2000 ; P. Robert-Diard, « Cohabitation-compétition avant l'échéance du 1<sup>er</sup>-7 » (*Le Monde*, 6-5).

I. *Ordre interne*. A côté des habituelles critiques ponctuelles, sous forme d'inquiétudes exprimées à propos de l'avenir du RMI (*Le Monde*, 28/29-5) ou du déficit persistant de l'assurance maladie (*ibid.* 13-6), les relations entre les deux têtes de l'exécutif ont été dominées par le quinquennat auquel M. Chirac n'avait cessé de manifester son opposition, la dernière fois le 14-7-1999 (cette *Chronique*, n° 92, p. 229). Il devait cependant indiquer au Premier ministre, avant le conseil du 10-5, qu'il ne s'y opposait plus (*Le Monde*, 12-5), mais le débat se concentra alors sur la procédure et sur la date : le chef de l'État envisageait un référendum quelques mois avant l'élection présidentielle, alors que M. Jospin entendait reprendre l'initiative d'une réforme qu'il avait proposée dans son programme en 1995. A M. Giscard d'Estaing qui venait de déposer une proposition de LC en ce sens, il répondit le 16 à l'Assemblée qu'il ne s'était pas exprimé sur ce sujet

depuis qu'il était Premier ministre parce que le président de la République avait manifesté clairement son hostilité au quinquennat et que la cohabitation le contraignait à la réserve ; il précisa que la réforme « ne saurait, bien évidemment, concerner le mandat actuel » et que, si la voie parlementaire devait être empruntée, le gouvernement ferait ce qui dépend de lui pour « la faciliter afin qu'elle aboutisse rapidement »... Si le président de la République prenait l'initiative « avec le même objectif d'un aboutissement effectif et rapide [...], je serais naturellement prêt à lui faire la proposition nécessaire » (p. 4213). M. Chirac ayant entamé des consultations sur la révision, M. Jospin reprit l'initiative, le 19, en déclarant à la presse qu'il avait indiqué au chef de l'État qu'il lui paraissait « souhaitable d'engager rapidement la procédure [...] avec, pour objectif, que cette réforme soit définitivement adoptée avant la fin de l'année » (*Le Monde*, 20-5). Ainsi pressé d'intervenir, M. Chirac expliqua à la télévision, le 5-6, qu'il avait « beaucoup réfléchi » et qu'il avait conclu qu'on pouvait désormais raccourcir le mandat présidentiel « sans changer les institutions ». Il acceptait donc la proposition du Premier ministre, mais excluait tout amendement au cours de la discussion parlementaire, sinon « j'arrêteraï les choses ». Sans se prononcer définitivement sur la procédure finale, le chef de l'État affirma qu'il « ne faut pas faire de tous les référendums ni des plébiscites ni des actes politiques qui n'ont rien à voir avec la question posée aux Français » : « Ils répondent "oui", c'est très bien ; ils répondent "non", c'est très bien » (*ibid.*, 7-6).

II. *Ordre externe*. Les cohabitants se sont rendus respectivement aux sommets

franco-espagnol de Santander, le 23-5 (*Le Monde*, 25-5), et franco-allemand de Mayence, le 9-6 (*ibid.*, 11-6), lequel avait été précédé d'un séminaire à Rambouillet, le 19-5 (*ibid.*, 20-5), et au Conseil européen de Santa Maria da Feira (Portugal), le 19-6 (*ibid.*, 21-6), à la veille de la présidence française de l'Union européenne. Celle-ci sera source d'une nouvelle tension (cette *Chronique*, n° 94, p. 189), à la suite de leur vigilante attention.

186

Sous ce rapport, M. Chirac a affirmé, à l'occasion d'un déplacement à Chambéry (Savoie), le 4-5 : « Notre communauté est une communauté de valeurs avant d'être une communauté d'intérêts. En faisant, je l'espère, aboutir la charte des droits fondamentaux de l'Union, la présidence française établira un ensemble de principes et de valeurs sur lesquels l'Europe de demain pourra s'appuyer » (*Le Monde*, 6-5). En écho, M. Jospin présentera aux députés les orientations de cette présidence, le 9-5, date symbolique marquant le 50<sup>e</sup> anniversaire de la déclaration fondatrice de Robert Schuman : « Ces priorités ont été élaborées collectivement par [le gouvernement] puis examinées et arrêtées avec le président de la République » (p. 3887).

De la même façon, les autorités françaises ont réagi au projet d'Europe fédérale présenté le 12-5 par M. Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, à l'issue d'un conseil restreint réuni le 17-5, à la veille du séminaire précité de Rambouillet. « Il serait vain de vouloir définir l'Europe de manière abstraite », observera M. Chirac, le 30-5 à l'Institut des hautes études de Défense nationale (*Le Monde*, 31-5). Cependant, lors de sa visite d'État en Allemagne, celui-ci devait se prononcer, devant le Bundestag à Berlin, le 27-6, en faveur de la création d'un « groupe pionnier [...]

pour les pays qui veulent aller plus loin dans l'intégration » (variante de la *coopération renforcée* actuelle) et, de manière topique, au terme d'une « grande transition », de l'approbation par les gouvernements et les peuples, d'une « constitution européenne » (*ibid.*, 28-6). Cette dernière initiative semble avoir surpris le gouvernement si l'on en juge par le commentaire autorisé et ciselé de M. Moscovici, ministre des Affaires européennes, le surlendemain : « C'est un discours important, mais ce n'est pas un discours des autorités françaises. Il n'a pas été conçu comme tel y compris par son auteur. [...] Le président, c'est son discours. C'est lui qui l'a conçu, rédigé et prononcé en tant que président devant le Parlement d'un pays ami » (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-7).

Un communiqué du Palais de l'Élysée, daté du 30-6, se bornera à rappeler (cette *Chronique*, n° 94, p. 189) : « Le président de la République s'est exprimé officiellement. La France parle d'une seule voix et la présidence française de l'Union européenne ne fait que renforcer cette exigence » (*ibid.*). Cependant, M. Jospin aime à dire [...] qu'en matière européenne « le président de la République peut toujours dire, il ne peut pas faire » (*ibid.*, 6-5).

En dernier lieu, M. Ayrault, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, a estimé, le 13-6, que la présence de M. Chirac aux obsèques du président syrien Hafez El Assad ne lui paraissait « pas vraiment opportune » (*Le Monde*, 15-6) (cette *Chronique*, n° 94, p. 189).

## ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. B. Bhasin, « Le financement des élections cantonales des 15

et 22-3-1998 devant les TA », *RFDA*, 2000, p. 305.

– *Compte de campagne*. Un même candidat à une élection municipale, en tant que tête de liste, et à une élection cantonale, dans une circonscription comptant dans l'un et l'autre cas au moins 9 000 habitants, est astreint, selon les termes de l'article L. 52-12 du Code électoral, au dépôt de deux comptes, estime le ministre de l'Intérieur. Rien n'interdit, en revanche à ce candidat de désigner un seul mandataire financier (AN, Q, p. 2754).

– *Élections européennes*. La loi 2000-493 du 8-6 modifie la loi 77-729 du 7-7-1997 en disposant que l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un sur chacune des listes, et que chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. V. *Code électoral*.

– *Élection législative partielle*. L'UDF a conservé le siège de la 6<sup>e</sup> circonscription du Haut-Rhin, avec la victoire de M. Hillmeyer, le 25-6 (p. 6881).

– *Élections à l'assemblée de la province des îles Loyauté de la Nouvelle-Calédonie*. Les deux listes indépendantistes, issues du FLNKS, ont remporté le scrutin, le 25-6 (*Le Monde*, 27-6). En raison d'irrégularités (procurations de vote non parvenues en temps utile à leur destinataire), le Conseil d'État avait annulé, le 9-5, la précédente consultation (*BQ*, 16-5).

– *Fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie*. Le décret 2000-446 du 25-5 (p. 7923) est relatif à son traitement automatisé.

## GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. R. Denoix de Saint-Marc, « Le fonctionnement du conseil des ministres et du gouvernement », in *Les Règles et Principes non écrits en droit public*, op. cit., p. 221.

– *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire*. La réunion du 18-5 à l'hôtel de Matignon a été consacrée à l'indemnisation des régions touchées par les tempêtes de décembre dernier et à la délocalisation d'emplois publics (*Le Monde*, 19-5) (cette *Chronique*, n° 94, p. 193).

– *Conditions des membres*. M. Fabius a été élu, au ballottage, conseiller général de Grand-Couronne (Seine-Maritime), le 4-6 (*Le Monde*, 6-6). Par ailleurs, le procureur de la République près le TGI de Saint-Dié (Vosges) a délivré, le 29-6, un réquisitoire pour faux visant M. Pierret, secrétaire d'État à l'Industrie, premier adjoint de cette ville, dans le cadre de l'enquête sur un détournement de fonds (*BQ*, 30-6).

– *Comité interministériel de la mer*. Dans la perspective tracée par le CIAT, le 28 février dernier (cette *Chronique*, n° 94, p. 193), le Premier ministre a réuni le CIM, le 27-6, en vue de définir la politique gouvernementale en matière de sécurité maritime et décider une relance de la marine marchande (*Le Monde*, 28-6).

– *Organisation du ministère des Finances*. Un décret 2000-429 du 23-5 (p. 7784) y crée un secrétaire général. C'est le 3<sup>e</sup> ministère, après ceux des Affaires étrangères et de la Défense, qui en est pourvu (*BQ*, 25-5).

– *Solidarité*. Le projet d'Europe fédérale présenté par M. Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, a suscité un dissentiment au sein du gouvernement (cette *Chronique*, n° 94, p.195). Tandis que M<sup>me</sup> Voynet et M. Hascoët y adhéraient (« Construire l'Europe, allons-y Hoschka ! », *Libération*, 18-5), M. Chevènement réagissait promptement sur France 2, le 21-5 : « L'Allemagne ne s'est pas encore guérie du déraillement qu'a été le nazisme dans son histoire », avant de dialoguer cependant avec l'intéressé (*Le Monde*, 24-5 et 21-6). M<sup>me</sup> Voynet et M. Glavany se sont opposés sur la destruction de colza pollué par des OGM, le 25-5 (*ibid.*, 27-5). Par surcroît, la ministre de l'Environnement n'a pas hésité, le 21-5, à dénoncer la méthode Jospin, et l'hégémonisme du PS, provoquant une colère de celui-ci, le 31-5, lors d'un dîner des chefs de file de la majorité plurielle (*Le Monde*, 23-5 et 18/19-6). Les appréciations portées par MM. Vaillant et Védrine sur les capacités du nouveau président syrien, le 14-6, ont divergé par ailleurs (*ibid.*, 16-6).

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Dyarchie. Ministre.*

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Euro*. La loi 2000-517 du 15-6 porte habilitation du gouvernement à adapter par ordonnance la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs. L'ordonnance devra être prise au plus tard le 2-10-2000, et le projet de loi de ratification devra être déposé au plus tard le dernier jour du 9<sup>e</sup> mois commençant après la promulgation de la loi (*JO*, 16-6).

#### HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Élection d'un juge titulaire*. M<sup>me</sup> Borvo, sénatrice de Paris (CRC), a été élue, le 16-5 (p. 7409) en remplacement de M. Duffour, nommé membre du gouvernement (cette *Chronique*, n<sup>os</sup> 89 et 94, p. 189 et 211).

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. Le tribunal correctionnel de Nancy a condamné M. J. Bernadaux, sénateur (UC) de Meurthe-et-Moselle, à deux ans de prison avec sursis, 100 000 F d'amende et deux ans d'inéligibilité pour détournement de fonds publics au travers d'une association subventionnée par la commune de Villers-lès-Nancy, dont il est maire (*BQ*, 11-5).

– *Irresponsabilité (limite)*. Les députés, membres de la commission d'enquête sur les sectes, auteurs du rapport en juin dernier (cette *Chronique*, n° 89, p. 176) ont été assignés en diffamation devant le TGI de Paris par une société qui avait été présentée comme proche de l'Église de scientologie (*Le Figaro*, 5-5). En revanche, M. Dumont, député de la Meuse (S) a été relaxé par le tribunal correctionnel de Nancy, dans une affaire de détournement de fonds au préjudice d'une fondation (*BQ*, 29-6) (cette *Chronique*, n° 93, p. 245).

– *Domages-intérêts*. M. M. Charasse, sénateur (S) du Puy-de-Dôme, qui se plaignait d'avoir appris par la presse l'ordonnance du juge d'instruction lui infligeant une amende pour refus de témoigner (cette *Chronique*, n° 92, p. 246, ordonnance d'ailleurs annulée par la Cour de Paris, *ibid.*, n° 94, p. 193),

réclamait à l'État réparation pour ce dysfonctionnement de la justice. Le TGI de Paris l'a débouté le 2-5, au motif que rien ne permettait d'imputer à un magistrat ou à un greffier cette divulgation (BQ, 4-5).

#### IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Sénat*. Le ministre des Transports a invoqué l'article 40 C à sept reprises contre des amendements présentés lors de la discussion, le 16-5, du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain. Devant les protestations, M. Gayssot a fait remarquer qu'il n'avait soulevé l'irrecevabilité qu'après que les amendements avaient été défendus (p. 2751).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. J.-F. Flauss (sous la direction de), *La France et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, PA, 25-5 ; B. Mathieu, *Génome humain et Droits fondamentaux*, PUAM, 2000 ; B. Genevois, « Une catégorie de principe de valeur constitutionnelle : les PFRLR », *Les Règles et Principes non écrits en droit public*, op. cit., p. 21 ; A. Haquet, « L'accès des femmes aux corps de l'armée », *RFDA*, 2000, p. 342 ; P. Fraisse, « La protection de la dignité de la personne et de l'espèce humaine : l'exemple de la convention d'Oviedo », *RIDC*, 2000, p. 371 ; N. Lenoir, « Génome humain : les chances et les risques », *Le Monde*, 28-6 ; M. Levinet, « La reprise du préambule de la Constitution française de 1946 en 1958 », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 391 ; Cl. Sureau, « Clonages », *Commentaire*, n° 90, 2000,

p. 377 ; F.-J. Pansier et C. Charbonneau, « Commentaire article par article de la loi sur la présomption d'innocence » [2000-516 du 15-6], *PA*, 29 et 30-6 ; H. Tincq, « Où passe la frontière entre une secte et une religion ? », *Le Monde*, 30-6.

– *Concl.* A. Seban sous CE, 23-2, « Société Labor Métal », *RFDA*, 2000, p. 435.

– *Autorité de la chose jugée*. Nonobstant les termes de l'article 1351 du Code civil, la Cour de cassation (chambre commerciale) a jugé, le 26-4, qu'une déclaration d'illégalité frappant un décret, « même décidée à l'occasion d'une autre instance, s'impose au juge civil » (cf. M.-A. Frison-Roche, *Le Monde*, 6-6).

– *Citoyenneté*. Une circulaire du Premier ministre relative à son accès et à la lutte contre les discriminations a été signée, le 2-5 (p. 7328).

– *Droit à la santé*. Un Code de la santé publique (partie législative) a été adopté (ord. 2000-548 du 15-6, p. 9340).

– *Droit à la santé des enfants et des adolescents*. Le Conseil d'État a fait droit à la requête présentée par l'association « Choisir la vie », le 30-6, en frappant d'illégalité une circulaire du 6-1, autorisant les infirmières scolaires à délivrer, dans des situations relevant de l'urgence, la pilule du lendemain (*le Norlevo*). En l'occurrence, la Haute Juridiction a précisé que « les contraceptifs hormonaux ne peuvent être délivrés que sur prescription médicale et en pharmacie [...] ou dans un centre de planification ou d'éducation familiale » (art. 3 de la loi Neuwirth, du 28-12-1967 modifiée).

– *Droit à un procès équitable*. Faute d'accès aux conclusions de l'avocat général à la Cour de cassation, l'égalité des armes n'est pas respectée, a estimé le CEDH (8-2, « Voisine c. France ») ; de même le droit d'être défendu par un avocat, fût-ce en l'absence de l'accusé aux débats (23-5, « Van Pelt c. France ») (« Le journal des droits de l'homme », supplément aux *Annonces de la Seine*, n<sup>os</sup> 34 et 44, 11-5 et 26-6) (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 93, p. 248).

– *Droit à une vie familiale normale*. La ministre de l'Emploi et de la solidarité a adressé aux préfets une circulaire datée du 1<sup>er</sup>-3 (p. 8058) en vue de la mise en œuvre de ce droit constitutionnel (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 68, p. 174).

– *Droits de l'enfant*. Dans un arrêt « Association Promouvoir », rendu le 30-6, le Conseil d'État, visant la Convention européenne des droits de l'homme et celle signée à New York le 26-1-1990, a annulé la décision du ministre de la Culture du 22-6 accordant un visa d'exploitation au film *Baise-moi*, motif pris qu'il « constitue un message pornographique et d'incitation à la violence susceptible d'être vu ou perçu par des mineurs ».

– *Égalité des sexes et sémantique*. Par un arrêt du 9-6, le Conseil d'État a jugé légal l'emploi du terme « procureure générale » désignant une magistrate appelée à exercer les fonctions de chef de Cour, au titre du parquet (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 90, p. 199). Le terme « est sans incidence sur la légalité du décret », lequel « est rédigé en français et ne comporte pas d'ambiguïté quant à la personne et aux emplois concernés » (BQ, 13-6).

Un décret du 4-5 (p. 6921) a nommé

M<sup>me</sup> Brisset-Foucault défenseuse des enfants (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 94, p. 199).

– *Informatique et liberté*. Le décret 2000-413 du 18-5 crée un fichier national automatisé des empreintes génétiques. Mis en œuvre par la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur, ce fichier est placé sous le contrôle d'un magistrat du parquet (art. R. 53-9 du Code de procédure pénale) (p. 7544).

La CNIL a décidé, le 20-6, de dénoncer au parquet de Paris l'Église de scientologie d'Ile-de-France, pour avoir conservé les coordonnées d'une personne dans ses fichiers contre son gré et entravé son action (*Le Monde*, 23-6).

– *Internet et État de droit*. Le juge des référés du tribunal correctionnel de Paris a créé un précédent en ordonnant, le 22-5, à la firme américaine Yahoo de prendre des mesures en vue de « rendre impossible » l'accès, pour les internautes français, à son site de vente aux enchères proposant, entre autres, des objets nazis (*Le Monde*, 24-5).

– *Liberté de conscience, laïcité de l'État et neutralité des services publics*. Par un avis rendu le 3-5, le Conseil d'État a rappelé que ces principes s'appliquent à l'ensemble de ceux-ci. A cet égard, « le principe de laïcité fait obstacle à ce que [les agents publics] disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses [...] sans qu'il y ait lieu à établir une distinction entre la nature des fonctions exercées » (p. 9471).

– *Liberté de l'enseignement*. Un code de l'éducation (partie législative) a été adopté (ord. 2000-549 du 15-6, p. 9346).

– *Liberté d'expression et présomption d'innocence.* Le tribunal de Cusset (Allier) a condamné, le 8-6, la société Canal + et les auteurs des *Guignols de l'info* au franc symbolique au bénéfice d'une personne poursuivie devant un tribunal et à son défenseur (*Le Monde*, 10-6).

– *Présomption d'innocence et droits des victimes.* La loi n° 2000-516 du 15-6 (p. 9038) a été promulguée. Au nom de la culture du procès à armes égales : « La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties. Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement » (nouvel article préliminaire du Code de procédure pénale I) (v. rapports Lazerges, AN, n° 1468 ; Jolibois, S, n° 419). Les principales innovations sont : appel des décisions rendues par la cour d'assises en premier ressort (nouvel art. 380-1 du CPP) ; réexamen d'une décision pénale consécutive au prononcé d'un arrêt de la CEDH (nouvel art. 626-1 du CPP), la France tire les conséquences de sa condamnation, le 15-12-1997, dans l'affaire Hakkar pour absence de procès équitable ; enregistrement des interrogatoires de garde à vue des mineurs (nouvelle rédaction de l'art. 4 de l'ordonnance du 2-2-1945) ; création d'un juge des libertés et de la détention qui prononce cette dernière mesure au lieu et place du juge d'instruction (nouvel art. 137-1 et suivants du CPP) ; renforcement du droit à être jugé dans un délai raisonnable (nouvel art. 77-2 du CPP) et délits de presse découlant de la diffusion d'images, soit d'une personne mise en cause mais non condamnée (nouvel art. 35 *ter* de la loi du 29-7-

1881), soit d'une victime d'une infraction pénale (nouvel art. 35 *quater*).

– *Liberté d'association.* Le Conseil d'État a jugé, le 23-6 (*Le Monde*, 25/26-6) que des associations locales des Témoins de Jéhovah pouvaient bénéficier d'une exonération de la taxe foncière en ce qu'elles revêtaient un caractère culturel (art. 1382-4 du CGI). Au cas particulier, la Haute Juridiction a confirmé la solution retenue par le TA de Strasbourg, au titre du droit local alsacien-mosellan (cette *Chronique*, n° 84, p. 205), en se conformant à l'avis qu'elle avait rendu le 24-10-1997 (*ibid.*, n° 85, p. 173).

– *Liberté de communication.* La lettre du CSA (n° 128, mai, p. 16) dresse le temps d'intervention des personnalités politiques au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2000.

– *Respect de la vie privée.* Épilogue du différend entre les héritiers de François Mitterrand et le docteur Gubler et son éditeur (cette *Chronique*, n° 83, p. 196), la Cour de cassation (1<sup>re</sup> chambre civile), a jugé, le 14-12-1999, que « le droit d'agir pour le respect de la vie privée (au sens des articles 8 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme) s'éteint au décès de la personne concernée, seule titulaire de ce droit ». Par suite, l'arrêt de la cour d'appel de Paris, daté du 27-5-1997, a été cassé.

M. Ménage, ancien directeur de cabinet de François Mitterrand, a été condamné, le 9-5, par le tribunal correctionnel de Paris, pour avoir publié des écoutes téléphoniques dans son livre *L'Œil du pouvoir* (Fayard, 1999), visant un journaliste du *Monde* (ce journal, 11-5).

V. *Autorité judiciaire.*

## LOI

– *Bibliographie*. L. Dubouis, « La chasse et le droit communautaire : le Conseil d'État assure-t-il pleinement la primauté de la directive sur la loi ? », *RFDA*, 2000, p. 409.

– *Note*. G. Desmoulin, sous *CE*, 2-6-1999, « Meyet », *RDP*, 2000, p. 563.

192 – *Contrôle de conventionnalité*. Le juge national qui tire son existence et sa compétence de la Constitution ne peut que lui faire allégeance. Tel naguère le Conseil d'État (30-10-1998, « Sarran », cette *Chronique*, n° 89, p. 193), la Cour de cassation, en assemblée plénière, le 2-6, sur rapport de M. Yves Chagny, est venue en apporter la confirmation : « La suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de valeur constitutionnelle. » En l'occurrence, concernant l'inscription sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie qui relève du droit préférentiel de cette dernière (art. 77C), la Cour a jugé que la LO du 15-3-1999 avait « valeur constitutionnelle » (cette *Chronique*, n° 90, p. 202) (*Le Monde*, 4/5-6).

– *Contrôle de conventionnalité (suite)*. La cour d'appel de Paris a infirmé, le 29-6, le jugement du tribunal correctionnel de Paris, rendu le 15-12-1998, en matière de sondages, pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme (cette *Chronique*, n° 89, p. 193). L'interdiction de publier l'un d'entre eux dans la semaine précédant une consultation est analysée comme « une condition nécessaire de l'expression du libre choix des électeurs » (*Le Figaro*, 30-6).

– *Injonction*. Le dépôt d'un projet de loi, dans un délai déterminé, tirant les conséquences de la consultation mahoraise, a été censuré par le Conseil constitutionnel (2000-428-DC), de manière classique (91-290 DC, cette *Chronique*, n° 59, p. 209), au motif qu'il portait atteinte au droit d'initiative du Premier ministre (art. 39 C).

– *Non-rétroactivité*. Le garde des Sceaux rappelle qu'en matière répressive la non-rétroactivité des lois plus sévères a valeur constitutionnelle, à l'opposé de la matière civile : « Si, en principe, la loi civile n'a pas d'effet rétroactif, mais seulement un effet immédiat, ce principe peut subir des exceptions que le législateur estime opportun de lui apporter » (AN, Q, p. 3462).

## V. Sondages.

## LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. V. Dussart et P. Esplugas (sous la direction de), *L'Ordonnance du 2-1-1959 : 40 ans après*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2000 ; Ph. Martin, « Le contrôle du Conseil d'État sur l'élaboration de la loi de finances », *RFFP*, n° 70, juin, p. 49 ; Y. Durmarque, « Le Conseil d'État et l'application de l'ordonnance du 2-1-1959 », *ibid.*, p. 87.

## MAJORITÉ

– *Divisions*. La majorité plurielle s'est divisée à plusieurs reprises, notamment dans le scrutin du 2-5 sur le projet relatif aux nouvelles régulations économiques où le groupe communiste s'est abstenu,

à l'exception de MM. Brard et Moutousamy qui ont voté pour (p. 3658), et sur le projet de loi relatif à la chasse, le 28-6 : 6 députés socialistes ont enfreint les consignes, 6 s'abstenant, de même que 27 communistes, 2 votant pour et 2 contre, 3 RCV enfin s'abstenant (p. 6045). Enfin, le groupe communiste a décidé de ne pas prendre part au vote sur le quinquennat.

#### V. Révision de la Constitution.

#### MINISTRES

– *Condition.* La cour d'appel de Paris a confirmé le 14-6, la condamnation de M. François Léotard, pour diffamation envers la famille Duplessis à l'occasion d'une émission sur France 2 en 1997 (BQ, 15-6).

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République.*

#### OPPOSITION

– *Exhortations présidentielles.* Le chef de l'État, répondant à l'invitation des parlementaires de l'opposition réunis au restaurant de la Samaritaine, le 27-6, a évoqué la parabole des flèches de Gengis Khan : « Seuls, vous pouvez être brisés, tous ensemble vous êtes imbattables. » Affirmant que « la gauche est plus divisée que nous », il a conclu : « J'ai besoin de vous et vous pouvez compter sur moi » (*Le Monde*, 29-6).

#### ORDRE DU JOUR

– *Convention sur les motions de procédure.* La séance du 2-6, réservée à la

« niche » des Verts et consacrée à leur proposition de LC relative au vote des étrangers non communautaires, ayant été occupée par la discussion d'une exception d'irrecevabilité puis d'une question préalable de l'opposition (rejetées au scrutin public), le gouvernement décida, à la demande des groupes de la majorité, d'inscrire la poursuite de l'examen de cette proposition à l'ordre du jour prioritaire du lendemain. M. Bocquet, président du groupe communiste, évoqua alors le risque d'« auto-destruction des niches parlementaires » si une telle obstruction devait se développer (p. 3616).

En conséquence, la conférence des présidents du 9-5 décida que les interventions à l'appui des motions de procédure ne pourront excéder une demi-heure pour chacune lors de la séance réservée par l'article 48 al. 3C à l'initiative parlementaire. Cette restriction n'a pas été inscrite dans le RAN, à la différence de la limitation de droit commun à une heure et demie en première lecture, une demi-heure en deuxième lecture et un quart d'heure ensuite, pour chaque motion (cette *Chronique*, n° 92, p. 230).

#### V. Vote bloqué.

#### PARLEMENT

– *Présidents des assemblées.* Le chef de l'État a consulté les présidents Forni et Poncelet, à propos du projet de révision relatif au quinquennat, successivement les 29 et 30-5.

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

## PARLEMENTAIRES

– *Déchéance*. A la suite du rejet, le 1-3, par la Cour de cassation, du pourvoi de M. J.-J. Weber, député (RPF) du Haut-Rhin (cette *Chronique*, n° 94, p. 193), le Conseil constitutionnel a, par la décision 2000-12 D du 4-5, constaté la déchéance de plein droit de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale, en application des articles LO 130 et LO 136 du Code électoral. Il est à noter que le garde des Sceaux, qui a saisi le CC dès le 5-4, a fait preuve d'une célérité qui contraste avec les délais observés lors de la précédente déchéance, celle de M. Pradille, sénateur (S) du Gard (*ibid.*, n° 84, p. 208).

## V. Assemblée nationale. Élections.

## PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Indemnité de collaborateur*. D'une manière inédite, nous apparaît-il, un décret 2000-411 du 18-5 (p. 7521) alloue une indemnité à un collaborateur de M. Paul (cette *Chronique*, n° 93, p. 254).

– *Nomination*. M. Carcenac, député (Tarn, 2<sup>e</sup>) (S), a été nommé à cette fonction auprès du ministre de la Fonction publique (décret du 5-6, p. 8520) (cette *Chronique*, n° 94, p. 205).

## PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux judiciaire*. Saisi en référé par 40 secrétaires départementaux du RPF qui contestaient la régularité statutaire du référendum interne organisé par M. Ch. Pasqua, le tribunal de Nanterre a, le 24-5, « fait interdiction » à ce dernier,

« en tant que président du Rassemblement pour la France, de comptabiliser les votes [...] jusqu'à ce qu'il soit mis fin au litige au fond ». Le tribunal a cependant refusé de faire droit à la demande d'annulation du référendum en cours (*BQ*, 25-5).

– *Message présidentiel*. « Cette réforme ne met pas en cause les institutions léguées par le général de Gaulle », a affirmé le chef de l'État dans un message aux délégués aux assises du RPR lu par M<sup>me</sup> Alliot-Marie le 17-6, « mais elle permettra aux citoyens de se prononcer à intervalles plus fréquents sur les grandes orientations du pays. C'est pourquoi je vous demande votre soutien... (*Le Monde*, 20-6). V. *Dyarchie. Révision de la Constitution*.

– *Financement*. La loi n° 2000-493 du 8-6 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives modifie l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11-3-1988. A partir du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ne doit pas dépasser 2 % du nombre total de ses candidats, sinon le montant de la première fraction de l'aide publique qui lui est attribuée est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats. La loi ne s'applique pas outre-mer lorsque l'écart n'est pas supérieur à un.

Le Conseil constitutionnel, qui a validé ces dispositions dans sa décision 2000-429 DC, a en revanche censuré celles qui prévoyaient que les crédits issus de cette diminution reçoivent une nouvelle affectation dans la loi de finances et qu'un rapport soit présenté

chaque année au Parlement sur leur utilisation, au motif qu'une loi ordinaire ne pouvait contenir une telle injonction sans méconnaître le droit d'initiative réservé au gouvernement en matière de lois de finances et sans faire obstacle aux prérogatives gouvernementales en matière d'exécution des lois de finances. V. *Code électoral*.

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. L. Favoreu, « L'interprétation de l'article 37 al. 2 C par le Conseil d'État », *RFDA*, 2000, p. 664 ; B.G., « Conditions d'exercice du pouvoir réglementaire et compétence de la juridiction administrative », *ibid.*, p. 668 ; D. de Béchillon, G. Carcassonne, « Réactions », *ibid.*, p. 676 et 678.

#### PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. A. Bonduelle, *Le Pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, 2000 ; A. Duhamel, « Le triennat de Lionel Jospin », *Libération*, 26-5.

– *Initiative des lois*. V. *Loi*.

– *Organismes consultatifs*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre fait observer que ces derniers correspondent à « des fonctions de coordination interministérielle [...] qui comportent une dimension administrative ou technique ne permettant pas qu'elles soient confiées au cabinet ou à l'un des services préexistants du Premier ministre ». Par ailleurs, celui-ci « peut souhaiter, pour l'accomplissement de la

mission qu'il tient de l'article 20 C, disposer de structures consultatives temporaires ou permanentes ». Au cours de la période 1995-1999, 14 organismes de ce type ont été supprimés et 3 rattachés à un autre ministère, tandis que 12 voyaient le jour (AN, Q, p. 3790).

– *Responsable de la Défense nationale*. Par un avis négatif, daté du 27-4 (p. 9089), la Commission consultative du secret de la Défense nationale a opposé une fin de non-recevoir à une demande présentée par la cour administrative d'appel de Paris (cette *Chronique*, n° 93, p. 255).

Au surplus, le décret 2000-555 du 21-6 relatif à l'organisation territoriale de la défense aménage la coordination des efforts civils et militaires de défense dans le cadre de zones communes appelées zones de défense (p. 9503), en application de l'article 21 de l'ordonnance 59-147 du 7-1-1959.

– *Services*. Le décret 2000-393 du 10-5 (p. 7056) crée, auprès du Premier ministre, un Conseil d'orientation des retraites (cette *Chronique*, n° 90, p. 207).

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-M. Tondre, *Jacques Chirac dans le texte*, Ramsay, 2000 ; Ch. Bigaut, « Le président de la République », Doc. d'études, droit constitutionnel, n° 1.06, *La Documentation française*, 2000 ; S. Le Fol, « Académie [française] : la petite histoire des visites au chef de l'État », *Le Figaro*, 8-6.

– *Collaborateurs*. Trois arrêtés présidentiels du 31-5 (p. 8215) mettent fin, sur sa demande, aux fonctions de M. R. Lenoir,

chargé de mission auprès du président de la République et nomment M. J. Monod conseiller du président de la République et quatre conseillers techniques : M<sup>me</sup> V. Péresse, M. J.-F. Lamour, H. Lejeune et S. Dupré La Tour.

– *Conseil restreint.* Conformément à la pratique, le président y a convié le Premier ministre et les ministres intéressés, le 17-5, en vue de préparer le séminaire franco-allemand de Rambouillet du lendemain (BQ, 18-5).

196 – *Contribution personnelle.* M. Chirac a versé une somme en vue de la reconstruction du moulin de Valmy, mis à mal par la tempête de décembre dernier (*Le Monde*, 21/22-5).

– *Intervention.* Le président a souligné, le 29-6, l'effort « très insuffisant » de la France en matière d'aide au développement. « Il y a un lien direct entre la démocratie, la liberté, la bonne gouvernance et le développement », devait-il observer (BQ, 30-6). Dans le même ordre d'idées, il avait mis en garde au préalable, le 14-6, contre la « fracture numérique » (*Le Monde*, 16-6).

V. *Dyarchie. Opposition. Partis politiques. Rappel à l'ordre. Révision de la Constitution.*

#### QUESTIONS ÉCRITES

– *Fin de non-recevoir.* A propos de la signature d'un décret relatif au nucléaire civil par un ministre, « le Premier ministre considère qu'il ne lui appartient pas de commenter les interprétations personnelles de l'honorable parlementaire » (AN, Q, p. 2827). De la

même façon, s'agissant d'une appréciation portée par son directeur de cabinet dans un ouvrage, consacré, en 1995, aux cabinets ministériels : il s'agit « d'une analyse relevant de la liberté intellectuelle de son auteur » (*ibid.*).

#### QUESTION PRÉALABLE

– *Sénat.* Après échec de la CMP, le Sénat a opposé la question préalable en nouvelle lecture au projet de loi de finances rectificative pour 2000, le 26-6, ce qui a permis le retour immédiat du texte à l'Assemblée nationale pour adoption définitive. Dans les mêmes conditions, le Sénat a écarté pour la seconde fois la proposition de loi, adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, relative à la constitution d'une commission de contrôle nationale et décentralisée des fonds publics accordés aux entreprises (cette *Chronique*, n° 94, p. 205) (BIRS, n° 766, p. 4 et 6).

#### RAPPEL À L'ORDRE

– *Assemblée nationale.* Dans une question au gouvernement sur les fausses inscriptions sur les listes électorales à Paris, le 30-5, M. N. Mamère (RCV) a mis en cause le président de la République qui « a couvert tous ces agissements qui remontent à 1977 » (p. 4736). M. Forni, qui présidait, ne réagit pas aux protestations de l'opposition, mais il déclara au début de la séance du lendemain qu'il considérait ces propos comme inacceptables et qu'en conséquence, comme le prévoit l'article 71 du règlement, il rappelait M. Mamère à l'ordre. Ce dernier, suivi des députés Verts quitta alors la séance (p. 4794).

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. M. et J.-P. Cointet (sous la direction de), *Dictionnaire historique de la France sous l'Occupation*, Tallandier, 2000 ; C. Nicolet, *Histoire, Nation, République*, Odile Jacob, 2000.

– *Journée de la France libre*. A l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de l'appel du général de Gaulle, le décret 2000-422 du 18-5 (p. 7631) a décidé la célébration, le 18-6, d'une journée de la France libre.

– *Laïcité*. Le ministre de la Défense a finalement accepté, après un refus initial, le choix du Saint-Siège pour la nomination de l'aumônier catholique, placé auprès de l'état-major des armées, en la personne de M<sup>sr</sup> Le Gal, évêque de Tulle (arrêté du 22-5, p. 7805). La procédure dite de « l'aide-mémoire Gasparri », observée depuis la reprise des relations diplomatiques en 1921 entre la France et le Vatican, veut que la nonciature informe le gouvernement, ce dernier se bornant, en principe, à entériner la proposition avancée (*Le Monde*, 4-5). V. *Libertés publiques*.

– *Langue* (art. 1<sup>er</sup> C). Depuis le 23-3, la compagnie Air France a donné à ses pilotes la consigne d'utiliser la langue anglaise à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Ce dernier constitue, observe le ministre des Transports, « un cas particulier car plus de la moitié des échanges entre les contrôleurs et les pilotes s'effectue déjà en anglais » (AN, Q, p. 3703).

– *Mise en cause du modèle républicain*. La commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), organe du Conseil de l'Europe, a engagé la France à réviser « sa philosophie égali-

taire » qui génère des effets pervers sur les populations issues de l'immigration, notamment concernant l'accès au marché du travail. En réponse, la France a rappelé que la notion juridique de « minorités » est étrangère à son droit (art. 1<sup>er</sup> C) (*BQ*, 28-6).

## RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. *Les Révisions de la Constitution de 1958*, documents d'études réunis et commentés par Ch. Bigaut, n° 1.06, La Documentation française, 2000 ; O. Duhamel, *Le Quinquennat*, Presses de la FNSP, 2000 ; J. Massot, « Un retour aux sources de la V<sup>e</sup> République », *Le Figaro*, 12-5 ; D. Chagnollaud, « Un septennat et rien d'autre », *Libération*, 12-5 ; Ph. Ardant, « La mauvaise solution d'un faux problème », *Le Monde*, 21/22-5 ; Ch. Boutin et F. Rouvillois, « Les faux-semblants du quinquennat », *ibid.*, 18-5 ; G. Carcassonne, « Les pièges d'une réforme », *Le Point*, 19-5 ; G. Carcassonne, O. Duhamel, Y. Mény, H. Portelli, G. Vedel, « Enfin le quinquennat ! », *Le Monde*, 7-6 ; L. Favoreu, « Quinquennat : le président tient les cartes », *Le Figaro*, 23-5 ; H. Roussillon, « Le quinquennat, hélas ! », *La Gazette du midi*, 19-5, 23-5 ; M.-A. Cohendet, « M. Chirac peut-il bloquer la révision ? », *Le Monde*, 13-6.

– « *Le quinquennat "sec"* ». L'article unique du projet de LC relatif à la durée du mandat du président de la République (AN, n° 2462), adopté conforme par les deux assemblées, dispose :

« Le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante : « le président de la

République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ».

1. *Assemblée nationale*. Sur le rapport (n° 2463) de M. G. Gouze (S), le projet a été examiné les 14 et 15-6 et adopté après qu'une exception d'irrecevabilité de M. Ph. de Villiers (NI), une question préalable de M. L. Luca (NI) et une motion de renvoi en commission de M. J. Myard (RPR) eurent été repoussées. Le scrutin a eu lieu le 20 : 503 votants, 494 suffrages exprimés (le groupe communiste ayant décidé de ne pas participer au scrutin), 466 pour et 28 contre. Ont voté contre 5 RPR (MM. Borotra, Bouvard, Deniau, Guillaume et Myard), 14 UDF (dont MM. Barre et Léotard), 4 DLI (dont M. Clément), 2 C (MM. Brard et Hage) et 3 NI (MM. Guillet, Luca et de Villiers). Se sont abstenus : 2 RPR (MM. de Chazeaux et Miossec), 2 UDF (MM. de Charette et Lestas) et 3 RCV (MM. Carassus, Desallange et Marie-Jeanne). M. Gouze et M<sup>me</sup> Guinchard-Kunstler (S), qui ont été portés comme s'abstenant, ont déclaré avoir voulu voter pour (p. 5625).

2. *Sénat*. Sur le rapport (n° 126) de M. J. Larché (RI), le projet a été examiné et adopté conforme, le 19-6, au scrutin public à la tribune : 270 votants, 262 suffrages exprimés (les communistes n'ont pas pris part au vote ainsi que 25 RPR), 228 pour et 34 contre. Ont voté contre : 6 RPR, 9 UC, 9 RI, 5 RDSE, 1 CRC et 4 NI. Se sont abstenus : 1 RPR, 3 UC, 1 RI, 2 RDSE, 2 S (dont M. Charasse), 1 CRC et 1 NI (p. 4608).

3. *Référendum*. Pour la première fois, la procédure suivra le droit commun prévu par l'article 89 al. 2C, c'est-à-dire l'approbation de la révision par référendum, lequel aura lieu le 24-9.

– *Procédure*. Conformément au vœu présidentiel relayé par le gouvernement, le projet de LC a été adopté sans modification, mais cette rigueur politique a été compensée par le plus grand laxisme dans l'application des dispositions proscrivant la recevabilité des amendements sans rapport avec le texte, telles qu'elles avaient, en d'autres temps, été explicitées par la « doctrine Foyer » (v. notre *Droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 166). Outre les amendements s'appliquant effectivement à l'article 6 C et limitant à une seule fois le renouvellement du mandat présidentiel, ce n'est pas moins d'une vingtaine d'articles qui ont été visés, sans succès, de l'article 11 à l'article 88-4, et même le préambule !

#### SÉANCE

– *Incident sur un vote*. Lors du vote d'un amendement supprimant l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2000, le 18-5, M. Ollier (RPR) qui présidait estima qu'il y avait doute et procéda par assis et levé : 15 contre 14. En réponse aux protestations de la majorité, il précisa : « Vous oubliez que le président de séance a le droit de vote. » M. Emmanuelli (S) assura qu'il ne le faisait jamais (bien que lui-même, alors président de l'Assemblée, ait voté : cf. notre *Droit parlementaire*, p. 18) et il reprocha à M. Ollier d'avoir procédé à un nouveau vote pour permettre aux députés de l'opposition d'arriver en séance (p. 4381). M<sup>me</sup> F. Parly déplora que l'opposition ait utilisé « des artifices de procédure » et annonça que le gouvernement demanderait une seconde délibération, propos jugés « inacceptables » par l'opposition qui demanda une suspension de séance (p. 4388).

M. Ollier devait d'ailleurs reprocher à son tour à M<sup>me</sup> Lazerches (S) qui présidait le 30-5, d'avoir accepté une suspension de séance afin de permettre d'aller chercher les députés de la majorité, alors que les explications de vote sur le passage à la discussion des articles d'une proposition inscrite à la « niche » du RPR étaient en cours (p. 4727).

#### V. Vote bloqué.

#### SÉNAT

– *Bibliographie*. Sénat (service de la séance) : « Le bilan de la séance publique pour la session ordinaire 1999-2000 », 2000.

– « *Assemblée de réflexion, assemblée de proximité* ». A l'occasion de son allocution de fin de session (cette *Chronique*, n° 91, p. 228), le président Poncelet a défini, en ces termes, la Haute Assemblée, le 29-6 (p. 4577 et 4578). Après avoir dénoncé, de manière classique, la banalisation de l'urgence, il a dénoncé le « jeu de dupes », consistant à ce que le gouvernement et sa majorité « laissent filer des textes avec l'espoir, plus ou moins secret, que le Sénat les arrêtera, les modifiera ou rectifiera le tir » (p. 4579). Qui ne songe, à cet effet, à la loi sur le cumul des mandats, pour illustrer cette « diabolisation utilitaire du Sénat » ? (*ibid.*).

– *Chaîne parlementaire*. Conformément à la convention conclue entre les deux assemblées, le bureau du Sénat, réuni le 20-6, a adopté un arrêté relatif à ladite chaîne en période électorale. Cette instruction, élaborée en commun avec l'Assemblée nationale, vise à en assurer l'impartialité dans le respect du plura-

lisme des groupes ainsi que l'égalité entre tous les candidats, parlementaires ou non (*BIRS*, 765, p. 37) (cette *Chronique*, n° 93, p. 253).

– *Nouveau logo*. Le bureau a approuvé, le 23-5, la charte graphique, réalisée à partir d'un logotype renouvelé (*BIRS*, 762, p. 29).

– *Politique culturelle*. Au cours de la réunion du bureau, le 20-6, le président Poncelet en a présenté les nouvelles orientations : renforcer le lien entre le Sénat et le jardin du Luxembourg ; affirmer la vocation musicale des salons de Boffrand et valoriser l'Orangerie en organisant un salon annuel d'art contemporain (*BIRS*, 765, p. 37).

– *Réception solennelle*. M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de la Francophonie, a été accueilli dans l'hémicycle, le 3-5 (suppl., 4-5, p. 3) (cette *Chronique*, n° 94, p. 211).

V. *Bicamérisme. Commissions. Parlement. Révision de la Constitution.*

#### SONDAGES

– *Bibliographie*. G. Desmoulin, note sur CE, 2 juin 1999, *Meyet*, RDP, 2000, p. 563.

– *Contentieux*. La cour d'appel de Paris a infirmé, le 29-6, le jugement de la 17<sup>e</sup> chambre qui avait prononcé, le 15-12-1998, la relaxe des poursuites engagées par la commission des sondages pour infraction à l'interdiction de publication d'enquêtes dans la semaine précédant le scrutin (*BQ*, 30-6). La 17<sup>e</sup> chambre avait estimé que ladite

interdiction était incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (cette *Chronique*, n° 89, p. 203). L'arrêt de la cour met fin à la contradiction entre cette décision et celle du Conseil d'État du 2-6-1999 (*ibid.*, n° 91, p. 229).

#### V. Loi.

### TRANSPARENCE

200

– *Bibliographie*. P. Grandjeat, « La Commission pour la transparence financière de la vie politique : bilan de onze ans de fonctionnement », *RFFP*, n° 90, juin, p. 215.

### VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. B. Mathieu, « Les validations législatives devant le juge de Strasbourg : une réaction rapide du Conseil constitutionnel mais une décision lourde de menaces pour l'avenir de la juridiction constitutionnelle. – A propos des décisions de la CEDH du 28 octobre 1999 (Zielinski et Prada) et du CC 99-422 DC et 99-425 DC », *RFDA*, 2000, p. 289.

– *Note*. A. Boujeka, sous CEDH, 28-10-1999, « Zielinski c. France », *PA*, 8-6.

### VOTE BLOQUÉ

– *Assemblée nationale*. A la suite du vote surprise d'un amendement de suppression de l'article 6 du projet de loi de finances rectificative pour 2000, le 18-5, le secrétaire d'État au budget a demandé une seconde délibération pour en rétablir le texte et un scrutin unique sur cette disposition sur l'ensemble du projet (p. 4418). V. *Séance*.

– *Sénat*. Le gouvernement ayant retiré, le 23-5, de l'ordre du jour du Sénat la seconde lecture de la proposition de loi Fauchon tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, adoptée par les députés avec modification, la Haute Assemblée a décidé d'inscrire ce texte, dont elle avait eu l'initiative, à l'ordre du jour réservé de l'article 48, al. 3C, le 15-6 : son adoption conforme aurait ainsi rendu la loi définitive, contre le vœu du gouvernement d'en modifier la rédaction pour satisfaire aux critiques des associations de victimes. Le garde des Sceaux a déjoué ce calcul en annonçant qu'elle demanderait un scrutin unique sur le texte amendé en ce sens et le président de la commission des lois proposa le retrait du texte de l'ordre du jour. Réinscrite le 28-6 après concertation, la proposition amendée a finalement été adoptée par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale (*BIRS*, 764 et 766).

---

# SUMMARIES

LUCIANO VANDELLI

## **The Basic Cell of any Democracy**

201

In a period dominated by new phenomena – from globalization to the problem of governing – districts are undergoing important transformations while their fundamental role as public institutions close to the citizens is maintained and even strengthened. As voters as well as participants, as users, governed and taxpayers, citizens are part of a changing relationship while new forms of legitimation, responsabilization and participation are being explored.

JACQUES ZILLER

## **Fragmentation/Participation : Looking for the Proper Size**

With the coming municipal elections in France, observers are going to discuss the «French exception» represented by the existence of 36,000 districts. A comparative study of districts in Europe tends to relativize considerably the special character of the fragmentation represented by the French districts. Although, since the sixties, some countries have managed to reduce significantly the number of small districts, almost all the members of the European Union have to face the dilemma of choosing between management efficiency and the proximity between elected officials and the people they represent. No miracle solution easily applicable in France is to be found through such a comparative study. However it highlights the extreme diversity of institutional solutions and the relevance of distinguishing between rural and urban zones.

PIERRE MAUROY

**Interdistrict Cooperation**

The French exception does not lie in the existence of three levels of local authorities, but in the number of districts and the difficulty of reforming them. From this point of view, the law of July 1999 represents a real break with the past. By adopting a ten-year perspective, by maintaining the network of local officials, by taking as its goal the establishment over the entire territory of interdistrict structures elected by direct universal suffrage and granted new power at the local level, interdistrict cooperation may become the keystone of a new stage in the process of decentralization.

202

PIERRE RICHARD

**The Economic Power of Districts**

In France as well as in Europe, whatever their name – *municipalité*, district, *gemeinden*, *demos*, county... –, and the diversity of their legal and geographical characteristics, or the differences in their mode of action, districts play a fundamental role in our national economies. Their organization should not be ossified but innovative in order to accompany the population in the social, economic and cultural transformations brought about by globalization and the new communication technologies. That is the price to pay for them to remain popular with our citizens.

OLIVIER GOHIN AND XAVIER CABANNES

**Competence and Resources of the Districts**

Territorial decentralization implies administrative decentralization, i.e. the transfer of competence from the state to the districts, and financial decentralization, i.e. the immediate and total compensation for the financial burden on the district budget implied by the transfer of competence. However, whereas administrative decentralization, as measured by the system of transfer of competence and the nature of transferred competences, has been real, financial decentralization has been insufficient as illustrated by the limited control of the districts on fiscal resources and the important share of the state's financial contributions. Given the obstacles raised by the law and the decision of the Conseil

constitutionnel, a solution to this contradiction implies a new revision of the 1958 Constitution.

GÉRARD MARCOU

### **District Autonomy: a Comparative Survey**

There are many differences between the various European states regarding how they conceive districts and the content they give to their autonomy, and regarding the nature of the competence of the districts. Control tends to be limited to the legality of their action and is usually exercised by an administrative authority. Management control tends to increase. The strengthening of regional powers leads to a weakening of district powers. The autonomy of districts is measured more by the margins of maneuver at their disposal than by the volume of their powers.

203

PIERRE SADRAN

### **The Role of the Mayorship in a Political Career: Remarks about a French Peculiarity**

Not enough data is available to develop a scientific comparison of the role of the mayorship in the professional strategies of politicians in Europe. However, in most European countries, the dominant model is that of a specialization of the various levels of power, as opposed to the French peculiarity of an articulation between the local and national levels. However, the classic opposition between the ascending and descending career paths is not sufficient to explain the mode of construction of a political career in France. The search for the best evolutive combination of multiple positions gives greater value to the mayorship and its strategic role as a political resource.

ÉRIC KERROUCHE AND

ÉLODIE GUÉRIN-LAVIGNOTTE

### **Toward a Professional Status of District Elected Officials in Europe?**

A comparative survey developed in five countries (Germany, United Kingdom, France, Spain and Italy) illustrates the ambiguity of the situation of district officials in Europe. Although they are increasingly

caught in a professional logic, this is not entirely acknowledged since none of these countries has adopted a real status for the local official. Even though real progress has been made, in particular in term of remuneration, other aspects, such as the organization of the work schedule, and more importantly training, indicate that while district officials are no longer de facto voluntary they are not yet de jure professionals.

JACQUES CAILLOSSE

### **What form(s) of participation to district affairs?**

204 Local democracy produces and at the same time requires a juridical function. The latter consists in providing, within the statutory limits and under the supervision of judges, a set of tools which, under various forms, aims to institutionalize the participation of citizens to the life of their district. The survey presented here tries to highlight the political dimension of this juridical function, by first presenting the various legal categories and then offering a critical assessment of the way they operate. In the end, the original experience of districts in France helps us understand why and how there can be no structuration of a local public space without some «play» with the juridical constraints and resources.

ALAIN DELCAMP

### **The Districts and Europe**

The districts have been one of the resources of the European movement. By allowing a closer system of exchange, the European construction has contributed to the strengthening of widely shared traditions of local autonomy. However, the Europe of local powers has been given even less official recognition at the supranational level than the Europe of regions. In this regard there are, however, important differences between the Council of Europe and the European Union. Far from being obsolete, the concept of local autonomy seems to be one of the strong values of a democratic Europe concerned with the respect of the diversity of its various components.

## CHRONICLES

« Letter from Great-Britain »

JACQUES LERUEZ

The Election of Great-London's Mayor: May 4, 2000

XAVIER PHILIPPE

The Justice in Transitional Constitutions: A Dispersational System or a special Justice ?

The example of the Commission Truth and Reconciliation in South Africa

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT  
AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

Foreign Notes (April 1st-June 30, 2000)

205

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle (May 1st-June 30, 2000)



© « POUVOIRS », NOVEMBRE 2000

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-041959-9

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : NOVEMBRE 2000. N° 41959 (XXXXXXX)