

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 151 (2004)¹ sur les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale

Le Congrès,

1. Eu égard:

a. à l'article 2, paragraphe 1, alinéa *b*, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres sur le Congrès du Conseil de l'Europe, qui énonce que l'un des buts du Congrès est de soumettre des propositions au Comité des Ministres afin de promouvoir la démocratie locale;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution, selon lequel le Congrès doit veiller à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: «la Charte»);

c. au rapport explicatif sur les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local (ci-après: «l'exécutif local» ou «le maire») (CPL (11) 2, partie II);

d. à sa Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale;

2. Relevant:

a. que, ces dernières années, en Europe, on observe globalement une évolution constante en faveur de l'élection directe de l'exécutif local;

b. que, dans les pays où les élections indirectes entraînent l'intervention, dans une certaine mesure, du gouvernement central, voire des prérogatives régaliennes, il y a des signes d'assouplissement progressif;

3. Considérant que les raisons ci-après, fondées sur la pratique et l'expérience des dix dernières années d'autonomie locale en Europe, plaident en faveur de l'élection directe de l'exécutif local:

a. une plus grande légitimité: le premier des avantages d'un exécutif directement élu est la légitimité politique, démocratique et morale qu'acquiert le maire lorsqu'il est choisi directement par la population, par opposition à un système où il est désigné par un groupe restreint de

conseillers. Par conséquent, de l'avis du Congrès, cette élection directe:

i. renforce globalement la légitimité du système politique au niveau local et peut donner aux citoyens une double occasion de voter à la fois pour un candidat de parti et un candidat indépendant;

ii. semble garantir une séparation des pouvoirs plus nette entre les organes représentatif et exécutif;

iii. donne au maire la possibilité d'agir plus ou moins indépendamment des pressions partisans des membres du conseil municipal appartenant à divers partis politiques;

iv. renforcerait l'indépendance de l'assemblée représentative par rapport au pouvoir exécutif et donc aussi, concrètement, son contrôle;

b. une plus grande identification: un autre avantage est sans doute le renforcement de la démocratie participative, de la participation et de l'engagement de la population locale qui devrait transparaître dans le taux de participation électorale. Par conséquent, de l'avis du Congrès, ce type d'élection:

i. contribue à consolider les racines de la démocratie locale dans les phases initiales de son développement et aide la population à identifier clairement l'échelon local des pouvoirs publics ainsi qu'à se familiariser avec l'idée d'autonomie locale;

ii. favorise une prise de conscience accrue, parmi la population, du concept d'autonomie locale dans son ensemble, outre une plus grande intégration des habitants et une identification plus forte avec la municipalité;

iii. aide le maire directement élu à être perçu comme un symbole de ce que les habitants veulent et de ce qu'ils sont;

iv. est simple, facile à organiser et moins coûteux;

c. une plus grande responsabilité: l'élection directe du maire instaure un système transparent de responsabilité politique. L'exercice de l'autorité locale est perçu comme un moyen de soutenir la prestation de services et de tenir le maire directement responsable devant la population de ce qu'il ou elle fait ou ne fait pas. Les citoyens se sentent apparemment plus concernés par la gestion des affaires locales lorsqu'ils ont choisi eux-mêmes la personne qui correspond le mieux à leur attente. Par conséquent, le Congrès estime que l'élection directe:

i. encourage un exercice du pouvoir politique plus affirmé et plus responsable, l'établissement d'un programme d'action plus transparent et une participation plus directe des citoyens;

ii. accroît la visibilité en la personne du maire, attire l'attention des médias, donne un plus large retentissement à l'action de l'autorité locale dont la responsabilisation est ainsi éventuellement renforcée;

iii. contribue à fournir une réponse beaucoup plus immédiate et apparemment efficace aux problèmes locaux;

d. une meilleure gouvernance et une stabilité accrue: enfin, l'élection directe de l'exécutif peut être un facteur de stabilité pendant son mandat. La séparation des pouvoirs est plus nette et, par conséquent, la transparence plus grande lorsque le pouvoir local n'est pas entre les mains d'un seul organe exécutif et délibérant. Ce système instaure:

- i. une direction et une cohésion plus efficaces;
- ii. une rapidité accrue dans la procédure administrative et la prise de décisions;
- iii. une réduction maximale des risques de confrontation politique qui pourraient mettre en péril la gestion des affaires;

4. Relevant, par ailleurs, que les points ci-après peuvent être considérés comme des inconvénients du système, susceptibles, dans certaines circonstances, de compromettre le mandat de l'exécutif directement élu:

a. des impasses politiques: de l'avis général, le problème qui se pose le plus couramment est le déclenchement éventuel d'un conflit politique lorsque le maire et l'assemblée représentent des opinions politiques divergentes. Cette situation peut aggraver le risque d'inefficacité et d'impasse en matière de gestion, notamment concernant le budget, et provoquer globalement une certaine instabilité politique;

b. une concentration excessive des pouvoirs entre les mains d'une seule personne: un autre inconvénient peut être l'inquiétude suscitée par une éventuelle concentration excessive des pouvoirs entre les mains du maire, ce qui peut, à son tour, avoir les effets indésirables ci-après:

- i. un affaiblissement du rôle du conseil représentatif;
- ii. une polarisation de la prise de décisions au niveau municipal;
- iii. la personnalisation du pouvoir et l'instauration d'un clientélisme;

iv. la personnalisation de la figure du maire ou la fragmentation du système des partis politiques;

v. la réduction des formes de contrôle interne de l'administration municipale;

c. le risque du populisme: on sait que les candidats faisant campagne sur une question unique ou les personnes très en vue peuvent encourager le populisme dans la politique locale car la fonction peut attirer des candidats qui jouissent d'une grande notoriété mais sont incapables d'assumer la charge de maire;

d. l'affaiblissement des partis politiques et de la dynamique politique: des candidats indépendants réduiraient le rôle des partis politiques dans la compétition électorale et rendraient les élections locales moins politiques,

5. Invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à tenir compte des conclusions précitées du Congrès dans leur réforme de l'administration locale;

6. Appelle les Etats membres à accorder une attention toute particulière au mécanisme d'équilibre des pouvoirs entre les organes politiques représentatifs et exécutifs, car, s'il faisait défaut et si, en outre, il n'y avait pas de culture politique participative parmi les citoyens ni d'opinion publique forte, une situation où l'exécutif écraserait l'assemblée pourrait s'instaurer;

7. Invite les Etats membres à accorder une attention toute particulière à la gestion des biens municipaux qui devrait se faire sous le contrôle de l'assemblée;

8. Rappelle les principes qui régissent les relations entre l'assemblée et l'exécutif, énoncés par le Congrès dans sa Recommandation 113 (2002) (annexe, partie 3).

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 25 mai 2004 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 27 mai 2004 (voir document CPL (11) 2, projet de recommandation présenté par D^r I. Micallef (Malte, L, PPE/DC) et D^r G. Rhodio (Italie, L, PPE/DC), rapporteurs).