

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 113 (2002)¹ sur les relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale)

*Application de l'article 3, paragraphe 2,
de la Charte européenne de l'autonomie locale
sur la base du 5^e rapport général
sur le contrôle de la mise en œuvre de la Charte*

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Vu l'article 3, paragraphe 2, la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la Charte);
2. Rappelant que la Charte constitue à ce jour le seul traité international qui définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale et de son cadre institutionnel, notamment à l'article 3, paragraphe 2;
3. Ayant pris note du 5^e rapport général de contrôle politique de l'application de la Charte, sur le cadre institutionnel de la démocratie locale (article 3, paragraphe 2) (ci-après, le 5^e rapport), présenté par M. Anders Knape (Suède, L.) avec l'aide du Groupe d'experts indépendants sur la Charte rattaché à la Commission institutionnelle du Congrès;
4. Convaincu que les droits en matière d'autonomie locale doivent être exercés par des autorités démocratiquement élues;
5. Rappelant que toute forme de gouvernement local démocratiquement élu suppose l'existence d'assemblées représentatives élues directement par les citoyens (avec ou sans organes exécutifs subordonnés) sans que cette existence, selon les termes de l'article 3, paragraphe 2, porte préjudice au recours aux assemblées des citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi;
6. Notant une diversité des procédures envisagées par les législations des Etats membres en ce qui concerne le mode d'élection et de désignation de l'exécutif ainsi que l'organisation des relations entre les assemblées représentatives et l'exécutif;
7. Constatant que, dans la grande majorité des Etats membres, l'exécutif local est élu soit par l'assemblée, soit directement par la population;

8. Constatant aussi que l'élection directe du maire par la population devient une forme de choix de l'exécutif de plus en plus fréquente dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

9. Se félicitant des tendances dans la législation et la pratique des Etats membres qui indiquent que l'élection de l'exécutif local devient de plus en plus généralisée;

10. Considérant que l'élection de l'exécutif local est la procédure la plus appropriée;

11. Considérant que, en tout état de cause et quel que soit son mode d'élection ou de désignation, tout organe exécutif a l'obligation de rendre régulièrement des comptes sur la manière dont il exerce son autorité;

12. Considérant que les assemblées représentatives doivent disposer, en vertu de la législation nationale, des garanties leur permettant un contrôle effectif de l'action de l'exécutif en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, qui peut s'exercer notamment au travers du vote du budget local, des impôts locaux, de l'adoption des rapports sur l'exécution du budget, des plans d'urbanisme et de l'approbation des politiques locales pour toute la durée du mandat électoral;

13. Considérant que la responsabilité des organes exécutifs devant les assemblées composées de membres élus évoquée à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte peut prendre des formes différentes, notamment en fonction du mode d'élection et de désignation de l'exécutif;

14. Notant que, souvent, la gestion des communes de grande taille et la technicité des décisions requises demandent une grande disponibilité de l'exécutif;

15. Restant convaincu néanmoins que l'administration professionnelle doit exercer ses fonctions sous contrôle de l'organe élu;

16. Considérant que la population doit être consultée dans la mesure du possible lorsqu'une prise de décision sur les questions importantes de la cité est requise;

17. Considérant également, comme il a été souligné dans le préambule de la Recommandation n° R (96) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe, que le référendum local «peut être considéré comme un instrument de participation directe qui responsabilise tous les citoyens, permet de résoudre démocratiquement des situations conflictuelles et contribue à l'affirmation de l'autonomie locale [...]»;

18. Tenant compte de la Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local;

19. Rappelant que, en ce qui concerne les modifications des limites territoriales des collectivités locales, l'article 5 de la Charte dispose que «les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet»;

20. Rappelant que la présente recommandation constitue une contribution du Congrès au projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action»,

21. Invite les Etats membres à tenir compte des observations et des recommandations du Congrès contenues dans l'annexe à la présente recommandation lorsqu'ils seront amenés à prendre des décisions concernant l'organisation des pouvoirs locaux;

22. Invite les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

23. Invite les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) et à prendre des mesures pour promouvoir la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale.

Annexe

Principes régissant les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale

1. Démocratie locale représentative et directe

a. Le 5^e rapport constate que la démocratie locale repose, dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, sur la représentation de la collectivité territoriale au travers de l'assemblée directement élue par les citoyens. Ce principe fondamental est acquis depuis longtemps dans nombre d'Etats.

b. En même temps, aujourd'hui, dans la grande majorité des communes européennes, tant la taille de la population que la complexité des affaires à traiter empêchent souvent d'envisager la démocratie directe à l'état pur, c'est-à-dire la réunion des citoyens pour gérer les affaires locales.

c. Le Congrès considère que, pour des questions importantes d'intérêt général local, l'usage du référendum local devrait être envisagé dans la mesure du possible. Cette forme de consultation constituera une procédure au terme de laquelle la population locale sera amenée à prendre une véritable décision liant les autorités locales. Une consultation populaire peut être également envisagée pour des questions d'une importance moindre, au terme de laquelle la population ne sera appelée qu'à émettre un simple avis ne liant pas les élus locaux, seuls maîtres dans ce cas de figure de la décision finale.

d. Le Congrès relève des signes qui indiqueraient un taux d'abstention important de la participation aux élections locales, ce qui constitue un indice préoccupant. Il considère que la campagne électorale et le vote constituent des moments privilégiés où les citoyens peuvent apporter leur contribution aux choix politiques de leurs cités.

2. Participation des citoyens

a. Il est impératif, pour le bon fonctionnement de la démocratie au niveau local que le lien entre les autorités locales, les élus et les citoyens soit renforcé.

b. Ce lien peut être renforcé, entre autres, par la mise en place et la promotion des conseils consultatifs (conseils d'étrangers, de jeunes, d'ânés, d'enfants, etc.) et de quartier reflétant toute la diversité des intérêts de la population locale, étant entendu que la décision finale appartiendra à l'organe représentatif élu, à l'exception des cas de gestion des affaires locales par les assemblées des citoyens ou toute autre forme de participation directe de la population à la gestion des affaires locales envisagée par la loi.

Les législations nationales des Etats membres devraient prévoir une obligation générale pour les collectivités locales d'informer en amont la population sur leurs politiques globales;

La publicité la plus large possible (par voie de registres officiels, de panneaux d'affichage, par la diffusion d'informations sur les sites Internet, dans la presse locale, dans le bulletin officiel d'information, à la radio et à la télévision locales) quant aux décisions ou aux débats en cours qui touchent à la vie de la collectivité est un instrument précieux pour renforcer le lien entre la municipalité et les citoyens. Les modes de publicité doivent être diversifiés, évolutifs, et toucher le public aussi large que possible.

La publicité des réunions de l'assemblée locale, comme c'est le cas dans la majorité des Etats membres, devrait être de règle et le huis clos l'exception. Cette règle devrait être en général imposée par la loi, en prévoyant des cas spécifiques de huis clos lorsque la protection de la vie privée et des droits fondamentaux de citoyens le requiert.

La population doit se voir reconnaître la possibilité d'interroger les responsables locaux au cours des réunions de l'assemblée et de s'entretenir régulièrement avec les élus et les fonctionnaires locaux.

c. Le droit des citoyens d'accéder aux documents administratifs doit être respecté par les administrations locales dans le cadre de la législation nationale, étant entendu qu'il sera aussi tenu compte de la protection de la vie privée, des droits fondamentaux des citoyens et des possibilités financières des communes. A cet égard, le Congrès rappelle la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'accès aux documents publics.

d. Comme il a été déjà souligné par le Congrès dans sa Recommandation 61 (1999), l'existence au niveau local d'une institution comme l'ombudsman ou le médiateur peut être bénéfique pour la bonne administration, le renforcement du lien entre les citoyens et l'administration locale et contribuer à améliorer la transparence et l'efficacité de l'action des autorités locales.

3. Les relations entre l'assemblée et l'exécutif

a. Le 5^e rapport a constaté une variété des modes d'élection ou de désignation de l'exécutif qui reflète la diversité des réalités historiques et des pratiques institutionnelles des Etats membres. La Charte elle-même ne semble pas imposer de modèle uniforme quant aux choix de l'exécutif.

Compte tenu des pratiques en cours dans les Etats membres telles que constatées dans le 5^e rapport, il est possible de regrouper les procédures d'élection ou de désignation de l'exécutif dans les quatre catégories suivantes: élection ou désignation par l'assemblée locale; élection directe par la population; désignation par le pouvoir central ou régional ou une autorité indépendante; et l'exercice des fonctions dans le cadre du régime d'assemblée. On constate, dans un grand nombre d'Etats membres, que les collectivités locales disposent d'un exécutif élu directement par la population. Compte tenu de l'évolution de la pratique dans les Etats membres, il semble que la procédure qui ne prévoit pas d'élection de l'exécutif local ne paraît plus appropriée dans le contexte de la démocratie locale moderne;

Quel que soit le mode d'élection ou de désignation de l'exécutif, il est important de rappeler que l'article 3, paragraphe 2, de la Charte précise que le «droit [à l'autonomie locale] est exercé par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel, et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux». Ainsi, la Charte met en place un mécanisme général de responsabilité de l'exécutif devant les organes représentatifs, et ce, quel que soit le mode d'élection ou de désignation de l'exécutif.

b. Il apparaît donc, à la lecture de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, que c'est bien l'assemblée représentative qui est appelée à traiter les questions les plus importantes pour la collectivité locale, les questions budgétaires ou fiscales, par exemple.

c. Toutefois, dans un certain nombre de cas, des raisons spécifiques – comme l'inefficacité des moyens de contrôle dont dispose l'assemblée ou leur inexistence, la brièveté des mandats des membres de l'assemblée, un faible ancrage de traditions démocratiques ou encore le rôle particulier joué par le directeur de l'administration – peuvent expliquer des difficultés liées au respect du principe de la Charte en vertu duquel l'exécutif est responsable devant l'organe représentatif;

d. Le 5^e rapport constate qu'un débat sur le rééquilibrage du système au profit de l'assemblée existe dans certains Etats membres. Il considère qu'en général un équilibre institutionnel doit être recherché au niveau local et que l'assemblée doit disposer de moyens permettant un contrôle effectif de l'exécutif.

e. Pour que cet équilibre puisse être atteint et afin que la responsabilité politique de l'exécutif puisse être engagée, il est important de souligner les points suivants:

i. à l'exception des cas où l'exécutif serait nommé par les autorités centrales, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, le renversement de l'exécutif par l'assemblée ne doit pas être considéré comme un effet obligatoire découlant du concept de «responsabilité». On ne peut pas non plus exclure complètement cette possibilité si elle est prévue dans la législation. Par ailleurs, la démission (ou la destitution) de l'exécutif peut aussi être une conséquence indirecte de l'exercice de certains autres droits par

l'assemblée. Par conséquent, le minimum indispensable pour que l'on puisse parler de «responsabilité» consiste dans la mise en place d'un système de contrôle effectif de l'assemblée sur l'exécutif qui permet une vérification régulière de l'action de l'exécutif.

En règle générale, pour ce faire et dans le but à la fois de décharger l'assemblée de tâches trop lourdes et d'accroître l'efficacité de la gestion locale, les législations nationales devraient favoriser le contrôle effectif de l'exécutif par l'assemblée en la déchargeant de certaines tâches de gestion afin de lui permettre de se concentrer sur ses fonctions de définition des choix politiques de la cité (au premier chef, les choix budgétaires et fiscaux) et celles de contrôle. L'utilisation par l'assemblée de délégations en faveur de l'exécutif peut constituer à cet égard un paramètre intéressant. Le contrôle pourra s'effectuer principalement au travers de l'exercice par l'assemblée de certaines compétences fondamentales, comme le vote du budget, le vote des impôts locaux, l'adoption des statuts, des règlements et des plans d'urbanisme, les décisions concernant le contentieux, l'adoption du rapport sur l'exécution du budget. Ces compétences ne doivent jamais faire l'objet d'une délégation;

ii. lorsque l'exécutif est élu par la population, une obligation devrait être faite à l'exécutif de présenter un programme politique au début de son mandat. En cas de désaccord entre l'assemblée et l'exécutif élu par la population, le Congrès suggère la mise en place de procédures susceptibles de mettre fin à des blocages éventuels (notamment d'éventuels conflits entre l'exécutif et l'assemblée entraînant la paralysie du système de décision). Les blocages peuvent être évités si les élections de l'exécutif et de l'assemblée sont organisées simultanément.

En outre, les procédures de contrôle par l'assemblée devraient être assorties de garanties permettant à celle-ci d'engager, selon des procédures associant éventuellement la population, la responsabilité de l'exécutif avant l'expiration de son mandat, ce qui pourrait conduire à l'interruption du mandat de l'exécutif. Lorsque les responsables de l'administration sont directement élus par la population, toute destitution éventuelle doit être validée par la population. Toutefois, ces procédures devraient comporter en même temps toutes les garanties nécessaires à la stabilité du gouvernement local (définition précise des questions pour lesquelles la responsabilité peut être engagée, majorités qualifiées pour le vote de défiance, délais raisonnables de la mise en œuvre de la procédure);

iii. en ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité de l'organe exécutif nommé par le pouvoir central, le pouvoir régional ou une autorité indépendante et la possibilité de mettre en cause la responsabilité d'un tel exécutif par l'assemblée, le Congrès suggère que les législations nationales des Etats membres prévoient des procédures ayant une force obligatoire pour les autorités qui ont nommé l'exécutif et qui permettront à l'assemblée d'interrompre le mandat de l'exécutif (c'est-à-dire de provoquer sa démission ou sa révocation). Par conséquent, on peut considérer qu'un organe exécutif nommé par le

pouvoir central, le pouvoir régional ou une autorité indépendante et ne pouvant pas être démis par l'assemblée ne répond pas aux exigences de la Charte en ce qui concerne la responsabilité devant l'assemblée et plus généralement au regard de l'existence de collectivités locales «dotées d'organes de décision démocratiquement constitués», selon les termes du préambule de la Charte;

f. D'autres moyens de contrôle de l'exécutif par l'assemblée peuvent également être mis en œuvre:

i. il semble important que les élus puissent bénéficier des droits suivants:

- provoquer la convocation d'une assemblée;
- inscrire un point à l'ordre du jour;
- poser des questions à l'exécutif sous une forme écrite ou orale;

ii. en renforçant les capacités de contrôle de l'opposition par les moyens suivants:

- l'organisation d'une séance spéciale de l'assemblée consacrée à l'examen de propositions émanant de l'opposition ainsi que l'aménagement de possibilités d'expression de l'opposition dans les bulletins d'information publiés par les communes;
- un système par lequel la municipalité faciliterait l'exercice de leurs fonctions par les membres de l'opposition.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 5 juin 2002 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 6 juin 2002 (voir Doc. CPL (9) 2 révisé, projet de recommandation présenté par M. A. Knape, rapporteur).