



Démocratie locale

Guide introductif à l'élaboration
d'une constitution n° 13





Démocratie locale

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 13

Elliot Bulmer

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Révision : Anne Marsaleix
Traduction : Strategic Agenda Ltd
Révision substantielle : Thibaut Noel
Graphisme : IDEA International
DOI : <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.18>>

ISBN: 978-91-7671-393-8 (PDF)

Créé avec Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Table des matières

1. Introduction	6
Avantages et risques	6
2. Enjeux	7
3. Approches pour la constitutionnalisation de la démocratie locale	9
Approches générales	9
Constitutionnalisation de la structure de la démocratie locale	11
Constitutionnalisation des pouvoirs des collectivités locales	15
Un système de démocratie locale homogène sur l'ensemble du territoire n'est pas toujours approprié : asymétrie et autorités spéciales	18
4. Considérations relatives au contexte	20
Transformation ou consolidation	20
Confiance	21
Messages symboliques	21
Degré de consensus	22
Stratégies de négociation	23
Revendications politiques	24
Situation sécuritaire	24
Contextes de droit civil et contextes de Common law	25
Fédéralisme	26
Standards internationaux	26

5. Protection et renforcement de la démocratie locale	29
Organisation des élections	29
Censure, destitution et révocation	30
Démocratie locale directe	30
Démocratie locale participative	31
Droits d'intervention et mesures de tutelle	32
6. Alternatives à la démocratie locale	34
Autorités locales nommées par le pouvoir central	34
Collectivités locales dirigées par des chefs traditionnels	34
7. Questions à considérer	36
8. Exemples	39
Références bibliographiques	45
Annexes	48
À propos de l'auteur	48
À propos d'IDEA International	49
À propos de ConstitutionNet	50
Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions	51
À propos de cette série	53

1. Introduction

Dans ce document, le terme « démocratie locale » renvoie à la décentralisation du pouvoir et des responsabilités en faveur d'institutions démocratiques situées au niveau des villages, des communes, des villes, des métropoles, des districts, des comtés et des autres échelons locaux équivalents. Ces institutions démocratiques locales comprennent généralement, mais pas exclusivement, des maires (ou bourgmestres ou administrateurs communaux), des conseillers municipaux (ou communaux) et d'autres représentants élus.

La décentralisation des pouvoirs en faveur d'entités plus vastes, de niveau intermédiaire (par exemple les États fédérés, les régions, ou les provinces) est traitée dans le volume sur le « Fédéralisme », douzième de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International.

Avantages et risques

La démocratie locale a pour objectif de garantir que les politiques locales répondent aux besoins et reflètent les préférences des communautés locales. Une démocratie locale efficace peut faciliter la participation du public à la gestion des affaires locales, améliorer la qualité des services publics, et permettre d'atteindre de meilleurs résultats en matière de développement.

Cependant, un transfert excessif de pouvoirs à l'échelon local peut engendrer une diminution de l'offre et de la qualité des services publics, en particulier lorsque les pouvoirs accordés aux autorités locales dépassent leurs capacités d'action. Le transfert de pouvoir à l'échelon local peut également se traduire par la formation d'oligarchies ou d'autocraties locales, qui exercent leurs pouvoirs sans véritable légitimité démocratique et sans avoir à rendre de comptes aux populations locales.

2. Enjeux

Ce Guide introductif porte sur la démocratie locale en tant que sujet de négociation lors de processus de réforme constitutionnelle. Elle aborde les façons dont une constitution peut réguler la démocratie locale, et définir le statut, le rôle, la structure, l'organisation, les pouvoirs et le financement des institutions locales.

Les processus de réforme constitutionnelle majeure (c'est-à-dire ceux impliquant l'élaboration d'une nouvelle constitution ou bien la modification substantielle d'une constitution existante) ont souvent lieu au cours de ce que l'on appelle un « moment constitutionnel », c'est-à-dire une période particulière lors de laquelle un pays décide de se refonder en créant un nouveau système de gouvernement. De tels moments fondateurs peuvent émerger durant une période de transition ou de crise profonde lorsqu'une majorité de la population remet en cause un régime considéré comme non démocratique, illégitime, ou inefficace, et manifeste sa volonté d'établir un nouveau système de gouvernement. Cette situation découle généralement de la multiplication des exigences de la population à l'égard du gouvernement. Le public peut exiger un processus d'élaboration des politiques publiques plus inclusif, une répartition plus équitable des ressources, ainsi que des services publics plus efficaces et mieux adaptés aux demandes et aux besoins des populations. Compte tenu du rôle que jouent les autorités locales (maires, conseils municipaux, conseils intercommunaux, assemblées de comté, etc.) dans la prestation de services publics, ainsi que leur importance en tant que représentants de l'État, toute pression de la population en faveur d'un renouvellement de la démocratie à l'échelle nationale est susceptible de s'accompagner d'une demande de renforcement de la démocratie locale.

À l'exception de quelques cités-États (Monaco, Nauru, Singapour et la Cité du Vatican), presque tous les États disposent d'au moins quelques institutions de gouvernement local. Cependant, le degré d'autonomie et les responsabilités de ces collectivités locales sont très variables. Dans certains pays, les autorités locales ne

sont que des agences de prestation de services obéissant aux directives des autorités nationales, et n'ont qu'une influence très limitée sur leurs politiques et leur budget. À l'inverse, dans d'autres pays, ces institutions disposent d'une grande liberté en matière de gestion des affaires locales, définissent leurs propres politiques publiques dans certains domaines, et contrôlent leurs propres sources de revenus.

Il existe également de grandes différences quant à la qualité de la démocratie locale. En effet, certains pays qui répondent aux critères essentiels de la démocratie à l'échelon national sont peu démocratiques au niveau local : des poches d'autoritarisme, d'oligarchie ou de corruption peuvent y subsister (McMann 2014). D'autres pays bénéficient quant à eux d'institutions de démocratie locale bien développées, qui conduisent parfois à l'émergence d'une démocratie plus inclusive et plus participative au niveau local qu'au niveau national.

L'existence d'une démocratie locale efficace est de plus en plus considérée comme indispensable à l'accomplissement d'un développement économique et social durable et équitable, ainsi qu'à la promotion d'une bonne gouvernance et des valeurs démocratiques. Pour certaines personnes, la démocratie locale a des attraits intrinsèques : quelle que soit son influence sur les résultats atteints en matière de développement, sa valeur réside dans la participation accrue du public qu'elle rend possible. L'échelon local est souvent la première marche vers la participation politique. C'est fréquemment à ce niveau que la culture démocratique se construit dans l'esprit des citoyens et que ceux-ci font l'expérience au quotidien des conséquences pratiques des choix politiques et de l'influence des processus décisionnels sur leur vie. Dans cette optique, la démocratie locale permet aux citoyens de participer à la gestion des affaires locales, de contribuer à la résolution des problèmes qui se posent à la communauté, et ainsi de renforcer leur esprit civique. D'autres personnes prennent davantage en considération la propension de la démocratie locale à améliorer la qualité des services publics, à définir des politiques publiques mieux adaptées aux besoins des communautés locales, et par conséquent d'atteindre de meilleurs résultats en matière de développement, grâce à la responsabilité accrue des autorités locales vis-à-vis du public.

Outre ce Guide introductif, IDEA International a publié différentes ressources qui portent sur d'autres questions liées à la démocratie locale, notamment les aspects institutionnels, financiers ou relatifs aux politiques publiques. Parmi ces documents figurent notamment *La démocratie au niveau local : le manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance* (IDEA International 2001) et le *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale* (IDEA International 2013).

3. Approches pour la constitutionnalisation de la démocratie locale

Approches générales

Les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de l'amendement d'une constitution existante sont généralement confrontées à trois difficultés au moment d'aborder la question de la démocratie locale. Elles doivent tout d'abord trouver un équilibre approprié entre : (a) les revendications de la population en matière de démocratie locale et de décentralisation ; (b) la faisabilité d'un système de démocratie locale au regard des capacités et des ressources disponibles ; et (c) les demandes de certaines parties prenantes en faveur de l'unité et de l'uniformité des politiques publiques sur l'ensemble du territoire. Ensuite, elles doivent veiller à établir des institutions locales qui soient démocratiques, pour éviter qu'il ne s'agisse d'un simple transfert de pouvoirs à des élites locales non représentatives, insensibles aux revendications de la population et ne lui rendant pas de comptes. Enfin, elles doivent définir les principes et les institutions de la démocratie locale dans le texte de la constitution en trouvant un compromis entre : (a) la nécessité de protéger l'autonomie locale des tendances centralisatrices des gouvernements nationaux et (b) le besoin de garantir un certain degré de flexibilité afin que l'État puisse s'adapter à l'évolution des besoins, des revendications et du contexte.

De nombreuses constitutions traitent ces difficultés dans un chapitre ou une série d'articles spécifiquement consacrés à la démocratie locale. Cette partie de la constitution peut comporter des dispositions définissant les structures de la démocratie locale, les modalités des élections locales (ainsi que, parfois, des

référendums locaux et d'autres formes de participation publique) et les pouvoirs et responsabilités des autorités locales. Cependant, le niveau de détail des dispositions constitutionnelles régissant la démocratie locale et ses institutions (au lieu d'être encadrée uniquement par des lois ordinaires) varie beaucoup d'un pays à l'autre. À cet égard, les constitutions peuvent être classées en trois grandes catégories :

1. Absence de dispositions constitutionnelles

Certaines constitutions ne mentionnent pas, ou presque pas, la démocratie locale. Il s'agit principalement de constitutions anciennes ou de constitutions de petits États centralisés où l'existence de collectivités locales n'est pas fortement ancrée dans les traditions (par exemple le Botswana, la Lettonie, les Seychelles). L'absence de dispositions constitutionnelles à ce sujet ne signifie pas que ces pays n'ont aucune institution locale, mais que les pouvoirs, la structure et l'existence même de ces institutions sont régis par des lois ordinaires, votées par la majorité des législateurs, et ne bénéficient d'aucune reconnaissance constitutionnelle. Les constitutions d'États fédéraux peuvent également ne rien dire des collectivités locales, si celles-ci dépendent des entités fédérées et non du pouvoir législatif fédéral. C'est notamment le cas en Australie, au Canada et aux États-Unis.

2. Dispositions constitutionnelles limitées

Certaines constitutions comportent un engagement général en faveur de la démocratie locale, et établissent parfois les grands principes sur lesquels elle doit être fondée, mais sans entrer dans les détails (par exemple au Bangladesh, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en France, en Irlande, à Malte ou au Togo). Ainsi la Constitution de l'Irlande affirme, depuis l'adoption du vingtième amendement en 1999, le principe de la démocratie locale, en déclarant qu'il doit y avoir des collectivités locales, dirigées par des élus, dans l'ensemble du pays, et que les élections des dirigeants de ces institutions locales doivent avoir lieu au moins tous les cinq ans. Elle laisse cependant aux lois ordinaires le soin de définir en détail la structure, la composition, les pouvoirs, le fonctionnement et le financement des institutions locales. Les constitutions de certains pays francophones sont encore plus succinctes : elles garantissent simplement l'existence de collectivités territoriales et le principe électif des institutions locales (Bénin, Burkina Faso, Mali).

3. Dispositions constitutionnelles détaillées

Plusieurs constitutions définissent de manière très détaillée la structure, la composition, les pouvoirs et le financement des institutions locales (par exemple en Afrique du Sud, au Brésil, en Équateur, au Ghana, en Inde et au Népal). Ce type de constitution prescriptive accorde un statut constitutionnel aux institutions locales et à leurs compétences. Cela permet aux autorités locales de ne pas

dépendre du bon vouloir des autorités nationales ou régionales, qui sont parfois peu désireuses de transférer une partie de leurs pouvoirs. De plus, en définissant de façon détaillée le système de démocratie locale, ces constitutions prescriptives imposent une certaine uniformité en établissant des institutions locales ayant une structure, des compétences et des ressources similaires sur l'ensemble du territoire.

Constitutionnalisation de la structure de la démocratie locale

Échelons (ou niveaux) des collectivités locales

Certaines constitutions déterminent les différents échelons des collectivités locales. Par exemple, l'article 72 de la Constitution française déclare que : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer », bien qu'il permette également la création d'autres types de collectivités territoriales par la loi. L'article 118 de la Constitution italienne fait référence aux « régions, métropoles, provinces et communes », tandis que l'article 131 de la Constitution tunisienne évoque les autorités des « communes, régions et districts ». Dans ces trois cas, et dans de nombreux autres pays, le nombre d'échelons ou de niveaux qui compose le système de démocratie locale est précisé par la constitution et ne peut donc pas être modifié par des lois ordinaires. Les autorités locales de chacun des échelons cités sont donc reconnues par la constitution, ce qui leur confère une plus grande légitimité et un degré de protection plus élevé.

À l'inverse, certaines constitutions évoquent de manière générale le système de démocratie locale, sans mentionner d'échelons de gouvernement ni la structure générale du système. Ces éléments sont alors régis par les lois ordinaires. C'est le cas du Bénin, où les articles 150 et 151 de la Constitution déclarent simplement que « les collectivités territoriales de la République sont créées par la loi » et que « ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ».

Le découpage territorial des collectivités locales

Dans la plupart des cas, les limites territoriales des collectivités locales sont déterminées par les lois nationales (ou, dans le cas d'un État fédéral, par les lois des entités fédérées). Certaines constitutions interdisent néanmoins toute modification de ces frontières locales sans l'avis ou l'approbation des institutions locales concernées, voire exigent que tout changement soit approuvé par la population locale lors d'un référendum. Ces dispositions protègent l'identité territoriale des communautés locales et empêchent les gouvernements centralisateurs de les regrouper ou de les diviser contre le gré de leurs habitants. Cependant, elles rendent plus difficile toute modification du découpage territorial qui pourrait être nécessaire pour répondre aux évolutions démographiques ou à de

nouveaux besoins économiques. Une trop grande rigidité procédurale pourrait alors constituer un obstacle au maintien de collectivités locales fonctionnelles et pérennes.

Lorsque les revendications en faveur de davantage de démocratie locale se fondent sur la volonté de renforcer les droits et de protéger l'identité de minorités ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses, il est généralement nécessaire de veiller à ce que les limites territoriales des collectivités locales correspondent à celles des communautés en question (même si cela peut affecter leur efficacité), et que les autorités locales disposent de pouvoirs dans des domaines culturels importants, par exemple l'éducation, tout en protégeant les droits des « minorités au sein des minorités ».

Point de réflexion 1

Dans quelle mesure est-il important, dans votre contexte, de préciser les échelons des collectivités locales au sein de la constitution ? La constitutionnalisation de la démocratie locale et de ses échelons de gouvernement est-elle prévue dans un accord de décentralisation déjà approuvé ? Cela aidera-t-il à protéger le statut de collectivités locales existantes ou créera-t-il un socle constitutionnel pour la mise en place de nouvelles collectivités locales ? Quels sont les risques et les inconvénients d'une telle constitutionnalisation, notamment sur le plan de la capacité à répondre aux évolutions démographiques futures ? Quelles sont les conséquences sur d'autres parties de la constitution, par exemple sur les procédures de révision de la constitution ?

Système électoral

La méthode de sélection des membres des institutions locales influence fortement la légitimité et le degré de représentativité de ces institutions, leurs relations avec les citoyens et leur redevabilité, et peut également affecter le système de partage du pouvoir et des ressources. Bon nombre de constitutions garantissent le principe électif des institutions locales, mais laissent aux lois ordinaires le soin de déterminer le système électoral applicable.

Cependant, les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de la révision d'une constitution existante peuvent décider de définir le système électoral applicable aux institutions locales dans le texte de la constitution. Le plus souvent, la constitutionnalisation du système électoral applicable aux autorités locales est justifiée par des considérations politiques propres à chaque État. Cette constitutionnalisation peut résulter d'un consensus entre les parties prenantes, ou bien peut être une composante d'un marché conclu entre les acteurs qui négocient le contenu de la réforme constitutionnelle. Les constitutions de l'Autriche et du Portugal disposent que les conseils municipaux

sont élus sur les bases des modes de scrutins proportionnels, alors que celles de l'Inde et du Kenya prévoient l'élection des organes locaux au scrutin majoritaire.

Fréquence des élections et limitation du nombre de mandats

Certaines constitutions indiquent la durée du mandat des conseils et des élus locaux. La constitutionnalisation de la durée du mandat des organes locaux peut permettre de résoudre des problèmes relatifs à la qualité de la démocratie locale. En Irlande, par exemple, le gouvernement national avait tendance à interférer avec le calendrier des élections locales, en les reportant, parfois pour de longues périodes, lorsque leur organisation n'était pas opportune pour le parti au pouvoir au niveau national. L'ajout à la Constitution d'une nouvelle disposition (l'article 28A), qui impose l'organisation d'élections locales tous les cinq ans, a permis de mettre fin à cette pratique. Aux Philippines, le problème de la réélection continuelle des personnes déjà au pouvoir a été résolu par l'introduction d'une disposition constitutionnelle (article 10, section 8) qui fixe une limite de trois mandats consécutifs pour les élus locaux.

Méthode de sélection des détenteurs du pouvoir exécutif au niveau local

Dans la plupart des systèmes de démocratie locale, il existe un conseil élu qui joue le rôle d'organe représentatif et délibérant chargé de l'approbation des budgets et des actes normatifs locaux (lois, ordonnances, règlements, délibérations), ainsi que du contrôle de l'action du pouvoir exécutif local. La méthode de sélection et la structure de l'organe exécutif au niveau local varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les maires sont élus par scrutin direct et disposent de vastes pouvoirs exécutifs. Dans d'autres, le maire est nommé par le conseil délibérant élu et joue un rôle plus neutre et plus cérémoniel, tandis que c'est un comité exécutif du conseil délibérant qui dirige la collectivité locale (comme le cabinet d'un système parlementaire, à l'échelle locale). Dans certains pays, le conseil délibérant élu doit nommer un administrateur apolitique (généralement appelé « gestionnaire municipal » ou « administrateur communal ») pour superviser la mise en œuvre des décisions prises par le conseil délibérant.

La structure et la méthode de sélection des organes exécutifs locaux sont rarement mentionnées dans la constitution : elles sont d'habitude définies par des lois ordinaires. Toutefois, dans certains pays, la constitution détermine les règles qui régissent l'élection ou la nomination des maires et des autres détenteurs du pouvoir exécutif local (voir l'encadré 3.1 pour une présentation du système allemand). L'article 69 de la Constitution de la Slovaquie, par exemple, dispose que les maires doivent être élus « au suffrage universel direct et égal pour un mandat de quatre ans », et l'article 94 de la Constitution du Japon indique que « les principaux dirigeants exécutifs de toutes les entités publiques locales [...] sont élus par un scrutin populaire direct dans leurs différentes communautés ». La constitution du Burundi dispose que « chaque Conseil communal élit en son sein

un Administrateur communal » chargé d'administrer la commune « sous la supervision et le contrôle du Conseil communal » (articles 271 et 273). Les constitutions peuvent par ailleurs laisser une certaine marge de choix ou de flexibilité aux collectivités locales concernant l'organisation de leurs organes exécutif et administratif. Ainsi, l'article 117 de la Constitution autrichienne autorise les maires à être élus aussi bien indirectement, par le conseil délibérant, que directement, par la population, en fonction du choix fait par chaque land (province).

Encadré 3.1. Élection directe des maires : l'expérience de l'Allemagne

« À l'exception de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, dont les maires ont toujours été élus par un scrutin direct, les maires allemands étaient élus par les conseils délibérants jusqu'en 1990. Après 1990, dans le contexte de la réunification marquée par un désir inédit de démocratie locale, tous les grands États fédérés (länder) ont décidé que les maires et, à quelques exceptions près, les dirigeants d'arrondissements, seraient élus au suffrage direct. Ces réformes ont donné aux citoyens la possibilité d'exercer une influence directe sur leurs autorités locales. Elles visaient non seulement à renforcer la participation démocratique des citoyens à la gestion des affaires locales, mais aussi à souligner la prépondérance du bien commun par rapport aux intérêts particuliers. Ces réformes avaient également pour objectif d'accroître l'efficacité de la démocratie locale en rationalisant le pouvoir exécutif. Les recherches ont montré que le pouvoir et l'influence des maires, et avec eux [le nombre] d'experts administratifs, ont augmenté, alors que le nombre de conseillers élus qui exercent leur mandat à titre subsidiaire et non à plein temps a diminué. L'influence des citoyens s'est quant à elle vue renforcée. » (Tessmann et Kirchner 2011)

Représentation des femmes, des minorités et des groupes marginalisés

Les arguments en faveur et à l'encontre d'une représentation spécifique, inscrite dans la constitution, des femmes, des minorités ethniques ou linguistiques ou des groupes marginalisés (par le biais de quotas, de sièges réservés, etc.) sont valables aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale. De fait, les dispositions constitutionnelles de ce type peuvent être plus nombreuses au niveau local qu'au niveau national, car il est possible d'expérimenter des mécanismes novateurs et plus radicaux à l'échelle locale en vue de les adopter à l'échelle nationale s'ils s'avèrent efficaces.

- La Constitution de l'Inde réserve ainsi des sièges aux membres des « castes et tribus répertoriées » (communautés marginalisées) au niveau local, à l'échelon des États fédérés, et au niveau fédéral ; en revanche, ce n'est qu'au sein des conseils locaux qu'au moins un tiers des sièges est réservé

aux femmes (articles 234D et 234T). De même, la Constitution de la République de Maurice autorise l'existence de quotas de genre au niveau local, mais les interdit au niveau national (article 16).

- Les dispositions spécifiques relatives à la représentation des minorités au sein des institutions locales peuvent s'inscrire dans un mécanisme global de partage du pouvoir. Au Kosovo, l'article 62 de la Constitution dispose que, dans les communes où une minorité ethnique représente au moins 10 % de la population, l'adjoint au maire doit être issu de cette minorité. Au Burundi, l'article 273 de la Constitution prévoit qu'au cas où la composition d'un Conseil communal ne reflète pas la diversité ethnique de son électorat, la commission électorale nationale indépendante peut ordonner la cooptation au Conseil de personnes provenant d'un groupe ethnique sous représenté. Les personnes ainsi cooptées ne doivent toutefois pas constituer plus d'un cinquième des membres du Conseil communal.

Constitutionnalisation des pouvoirs des collectivités locales

Dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs locaux

Même si une constitution détermine la structure et les institutions de la démocratie locale, ce sont généralement les lois ordinaires qui définissent les pouvoirs et les responsabilités des autorités locales. Plusieurs constitutions mettent en évidence cette distinction en déclarant que les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités des autorités locales sont déterminées par le parlement (article 257 de la Constitution du Cap Vert, article 172 de la Constitution de la Côte d'Ivoire, article 164 de la Constitution du Niger, article 241 de la Constitution du Portugal, article 104 de celle de la République tchèque et article 134 de celle de la Tunisie). Cela signifie que les autorités nationales peuvent modifier comme elles le souhaitent la répartition des pouvoirs ; cette approche flexible permet de répondre aux priorités des instances nationales.

À l'inverse, quelques constitutions identifient de façon explicite des domaines politiques spécifiques relevant de la responsabilité des autorités locales (voir par exemple l'article 156 et les annexes 4B et 5B de la Constitution de l'Afrique du Sud, l'article 30 de la Constitution du Brésil, l'article 264 de celle de l'Équateur, l'article 210 de la Constitution de la République du Congo, l'annexe 8 de la Constitution du Népal ou encore l'annexe IV de celle du Nigéria). Quoique moins flexible, la répartition des pouvoirs par la constitution préserve dans une certaine mesure les autorités locales du risque de dépendance envers le pouvoir législatif national. La constitutionnalisation des domaines de compétence des autorités locales peut s'avérer particulièrement nécessaire lorsque les collectivités locales représentent des minorités dont les responsables politiques nationaux ne respecteraient probablement pas l'autonomie si elle n'était pas garantie par la

constitution. À mi-chemin entre ces deux extrêmes, une constitution peut également permettre (et anticiper) explicitement un transfert de pouvoir dans certains domaines politiques, tout en faisant dépendre ce transfert de lois d'habilitation ultérieures (voir par exemple les articles 243G et 243W de la Constitution de l'Inde).

Certaines constitutions accordent aux autorités locales une compétence générale, c'est-à-dire le pouvoir d'agir dans tous les domaines où la loi ne l'interdit pas (par opposition à la délégation ou à l'attribution d'une autorité spécifique par la loi). Les institutions locales disposent alors d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire que la constitution ou les lois ordinaires procèdent à une énumération de leurs attributions. En Angleterre, par exemple, les autorités locales ne disposaient traditionnellement que des pouvoirs qui leur étaient conférés par la loi, toute autre fonction qu'elles assumaient étant réputée *ultra vires* (au-delà de leurs pouvoirs). La loi sur le localisme de 2011 leur a accordé une compétence générale ; dès lors, les autorités locales ont eu le droit d'intervenir dans tous les domaines, à l'exception de ceux explicitement interdits par la loi ou ceux relevant de la compétence d'autres niveaux de gouvernement. Cette compétence générale peut accroître les possibilités d'initiative et d'innovation locales : elle signifie que les autorités locales n'ont pas besoin d'être dotées d'une autorité explicitement inscrite dans la loi pour chaque nouvelle politique publique qu'elles souhaitent instaurer. Néanmoins, la compétence générale des collectivités locales ne réduit en rien le droit du parlement national à intervenir, lorsqu'il le juge nécessaire, pour légiférer dans certains domaines ou bien pour interdire ou rendre obligatoires certaines actions.

Point de réflexion 2

Quel est le problème de la démocratie locale dans votre pays, à l'heure actuelle ? Est-ce : (a) que les collectivités locales ne disposent pas de pouvoirs, de ressources ou de capacités suffisantes pour remplir les fonctions qu'elles sont censées assurer dans une société démocratique florissante, ou (b) que les pouvoirs dont les collectivités locales disposent ne sont pas utilisés efficacement, à cause de la corruption, de la complaisance et de l'incompétence des élus locaux ? Ces deux problèmes vont fréquemment de pair. Par conséquent, les personnes chargées de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de la révision substantielle d'une constitution existante devraient réfléchir non seulement à la manière d'accorder davantage de pouvoirs et de ressources aux autorités locales, mais aussi aux moyens de prévenir toute mauvaise utilisation de ces pouvoirs et de ces ressources.

Reconnaissance du principe de subsidiarité

L'une des solutions possibles pour encadrer la répartition des pouvoirs dans un système décentralisé consiste à reconnaître le principe de subsidiarité dans la constitution. Le principe de subsidiarité est un principe directeur qui peut être utilisé pour répartir les pouvoirs et les compétences entre différents niveaux de gouvernement. Le principe de subsidiarité est généralement (mais pas universellement) accepté comme guide pour trouver un équilibre entre l'autonomie locale et la coopération à l'échelle nationale. Il stipule que les institutions des échelons supérieurs (par exemple les gouvernements nationaux) ne doivent pas intervenir dans les affaires internes d'une communauté d'un échelon inférieur (par exemple une collectivité locale) si ce n'est pas nécessaire, afin de ne pas la priver de ses fonctions. Elles doivent au contraire soutenir les échelons inférieurs s'ils en ont besoin et les aider à coordonner leurs actions avec celles du reste de la société en faveur du bien commun. En d'autres termes, les autorités locales doivent se charger de toutes les actions qu'elles sont capables d'assurer, en particulier celles qu'elles peuvent accomplir plus efficacement que les autorités des échelons supérieurs, et pour ce faire, elles doivent disposer de la plus grande autonomie possible. Toutefois, cela ne signifie pas que les autorités des échelons supérieurs doivent renoncer à leurs responsabilités : au contraire, elles ont le devoir de veiller à la réalisation du bien commun : (a) en soutenant et en coordonnant les autorités locales, afin de leur donner les moyens d'accomplir correctement leurs fonctions ; et (b) en se chargeant directement des fonctions qui ne peuvent pas être gérées efficacement au niveau local, pour des raisons d'échelle, de taille, de complexité ou des répercussions négatives sur d'autres collectivités.

L'application du principe de subsidiarité peut nécessiter, dans certains contextes, l'existence de plusieurs échelons de gouvernement, de sorte que certaines fonctions soient assurées par les autorités locales des échelons inférieurs (communes, districts et villages) tandis que d'autres, par exemple celles qui nécessitent le plus de moyens ou qui requièrent une action plus homogène, doivent être assurées par des échelons supérieurs (régions, provinces et gouvernement national). Le principe de subsidiarité peut être reconnu par la constitution soit en tant que norme juridique exécutoire garantie par les tribunaux (le juge constitutionnel joue alors un rôle prépondérant dans l'attribution des fonctions aux différents échelons), soit en tant que norme politique, dont le respect est assuré par les processus démocratiques (la reconnaissance du principe de subsidiarité par la constitution n'a dans ce cas qu'un caractère purement déclaratif).

Dispositions financières

La décentralisation budgétaire permet aux autorités locales de lever et de dépenser leurs propres fonds, ce qui leur donne la capacité d'agir de manière autonome

sans dépendre des subventions conditionnelles accordées par le gouvernement national.

- De nombreuses constitutions n'évoquent pas la question du financement des collectivités locales et laissent le pouvoir législatif déterminer l'étendue des pouvoirs financiers des autorités locales. Cela peut engendrer une forte dépendance des autorités locales vis-à-vis des ressources financières attribuées par le gouvernement central, entraînant ainsi une perte d'autonomie (Fjeldstad et Heggstad 2012, p. 1).
- Certaines constitutions mentionnent donc explicitement les pouvoirs financiers des autorités locales, par exemple leur droit à collecter certains impôts, à recevoir un certain pourcentage des recettes de l'État ou à lever des fonds par d'autres moyens, notamment des prêts, l'émission d'obligations et de titres financiers, la tarification des services publics locaux et des amendes. Le Ghana dispose ainsi d'un fonds spécial destiné à reverser une partie des recettes nationales aux autorités locales (articles 250 et 252 de la Constitution) ; de même, l'article 170 de la Constitution du Costa Rica garantit qu'au moins 10 % du budget national est reversé aux autorités locales. Quelques constitutions prévoient également la mise en place de dispositifs de péréquation financière destinés à atténuer les disparités entre les collectivités territoriales. À Madagascar, la Constitution dispose que « l'État veille au développement harmonieux des collectivités locales » et prévoit la mise en place d'un fonds spécial de solidarité en faveur du développement des zones les moins avancées (article 140).

Un système de démocratie locale homogène sur l'ensemble du territoire n'est pas toujours approprié : asymétrie et autorités spéciales

Asymétrie

La constitution peut également concevoir un système de démocratie locale asymétrique, en accordant une autonomie spéciale (ou, à l'inverse, en instaurant un degré plus élevé de contrôle par le gouvernement central) à certaines collectivités locales en fonction de leur situation, de leurs capacités et de leurs besoins. Le plus souvent, les capitales et autres grandes villes ont des structures de gouvernance et des pouvoirs spécifiques, qui diffèrent de ceux des autres collectivités locales. Au Kenya, par exemple, le système de démocratie locale est fondé sur le transfert de pouvoirs aux comtés, mais l'article 184 de la Constitution autorise également le parlement national à prendre des dispositions législatives spécifiques concernant la gouvernance des grandes villes. Les îles et les territoires non contigus peuvent également nécessiter une organisation particulière : ainsi, en

Espagne, des dispositions spéciales s'appliquent aux villes de Ceuta et de Melilla, qui sont des exclaves. En France, les collectivités d'outre-mer (qui regroupent la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna) ainsi que la Nouvelle-Calédonie bénéficient de statuts juridiques particuliers et d'une plus grande autonomie que les départements et régions de la métropole (articles 72, 73 et 74 de la Constitution).

Autorités spéciales

Dans certains pays, il existe des institutions locales spécialisées responsables de la gestion d'une politique ou d'un service public spécifique. Ces autorités spécialisées sont distinctes des institutions locales classiques, telles que les conseils municipaux. Elles regroupent principalement les commissions scolaires responsables de la gestion des écoles, les autorités en charge de la gestion des logements publics (tels que les offices publics de l'habitat), les autorités portuaires, et les autorités des parcs et jardins publics. Ces autorités spécialisées permettent de répondre à des besoins spécifiques liés au contexte local : par exemple, dans un pays où il existe plusieurs langues officielles, les villes peuvent avoir besoin de commissions scolaires distinctes pour les différents groupes linguistiques (c'est notamment le cas dans la province de l'Ontario, au Canada, où les écoles anglophones et francophones sont gérées par des commissions scolaires locales distinctes). Cependant, un recours excessif aux autorités locales spécialisées peut engendrer des chevauchements et des conflits de compétences avec les institutions locales classiques, et entraîner la mise en œuvre de politiques publiques incohérentes ou pas toujours complémentaires. La multiplication d'autorités spécialisées au niveau local peut également susciter une certaine confusion auprès des usagers des services publics, et rendre plus difficile la reddition de comptes auprès des populations locales. Les citoyens risquent d'avoir du mal à savoir quel organisme et quel(s) élu(s) sont responsables d'une politique ou de la gestion d'un service public. En outre, les élections des membres des commissions scolaires et des autres autorités locales spécialisées sont généralement marquées par un faible taux de participation, souvent inférieur à celui des élections locales classiques (telles que celles pour les conseils municipaux). Enfin, il faut également tenir compte des coûts : la mise en place d'autorités locales spécialisées augmente les frais administratifs généraux, ce qui peut poser un problème, en particulier dans les pays en développement.

4. Considérations relatives au contexte

C'est le contexte de chaque pays qui détermine la manière la plus appropriée de formuler les dispositions relatives à la démocratie locale dans une constitution. Une analyse du contexte permet également de déterminer le meilleur compromis entre la flexibilité offerte par des dispositions constitutionnelles courtes et génériques et le plus grand degré de protection assuré par des dispositions détaillées et précises. Il n'existe pas de système idéal de démocratie locale qui puisse être transposé avec succès dans n'importe quel pays. Différents facteurs contextuels doivent être pris en considération lors de l'élaboration d'un système de démocratie locale. Cette section aborde les facteurs contextuels qui doivent être pris en compte par les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution (ou de la révision substantielle d'une constitution existante) au moment d'aborder la question de la démocratie locale.

Transformation ou consolidation

Le niveau de détail des dispositions constitutionnelles régissant le système de démocratie locale peut varier selon que la constitution crée de nouvelles institutions locales, ou qu'elle cherche à reconnaître des institutions locales déjà existantes.

- Si une réforme constitutionnelle a pour but de transférer de nouvelles responsabilités aux collectivités locales dans le cadre d'un processus de décentralisation, des dispositions constitutionnelles plus détaillées et plus précises peuvent être requises. Ce type de dispositions permet de réduire la marge de manœuvre offerte au parlement national (via les lois d'application) dans la mise en place des institutions locales. Des dispositions constitutionnelles identifiant de façon explicite les pouvoirs et

les responsabilités des autorités locales garantiront un plus haut degré de protection aux collectivités locales. En effet, toute modification de leurs compétences nécessitera un amendement constitutionnel, et donc un vote à une majorité qualifiée (par exemple des deux tiers) au sein du parlement national et, dans certains cas, un référendum (alors qu'une majorité simple suffit lorsque la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement est déterminée par une loi ordinaire).

- En revanche, si une réforme constitutionnelle est engagée afin de formaliser un système de démocratie locale existant et, éventuellement, de permettre une évolution progressive de celui-ci, alors des dispositions constitutionnelles plus brèves et plus générales peuvent être plus appropriées.

Point de réflexion 3

Les réformes constitutionnelles envisagées ont-elles pour objectif : (a) de transférer davantage de pouvoirs aux collectivités locales ; (b) de maintenir le statu quo ; ou (c) de renforcer les pouvoirs du gouvernement central ?

Confiance

Une constitution qui laisse au parlement national une grande liberté dans le choix de la structure et des pouvoirs des collectivités locales requiert un lien de confiance mutuelle solide entre les populations locales et le pouvoir législatif national. En revanche, lorsque cette confiance est plus fragile ou qu'il n'y a pas de consensus national, une constitution qui régit de manière détaillée le système de démocratie locale peut sembler préférable. En effet, des dispositions constitutionnelles précises et détaillées peuvent permettre aux différents groupes prenant part aux négociations constitutionnelles d'inscrire le compromis trouvé sur le système de démocratie locale dans le texte de la constitution, et ainsi d'apporter des garanties à chacun d'eux quant à la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement.

Messages symboliques

Une constitution n'est pas uniquement un document juridique qui régit les institutions et les droits fondamentaux. C'est également un document politique qui reflète et proclame des aspects importants de l'identité de la nation (tels que son histoire ou ses valeurs communes) ainsi que les principes fondamentaux et la

nature de l'État. Ainsi, un engagement fort en faveur de la démocratie locale dans une constitution peut avoir une valeur symbolique importante. Cela peut traduire l'intérêt que porte l'État au localisme et à la gouvernance locale, et ce même si la réalisation de cet engagement dépend en grande partie des lois ordinaires.

Degré de consensus

Des dispositions constitutionnelles brèves et générales au sujet de la démocratie locale peuvent être préférables lorsque les parties prenantes aux négociations constitutionnelles ne sont pas d'accord sur le rôle, les pouvoirs et la structure des collectivités locales. C'est le cas, par exemple, en cas de désaccord significatif entre des partisans de la centralisation et des défenseurs du localisme (voir l'exemple de l'encadré 4.1). Dans ce type de situation, les dispositions constitutionnelles qui renvoient au pouvoir législatif le soin de déterminer les détails du système de démocratie locale permettent : (a) de différer la prise de décision définitive concernant les collectivités locales, afin que les désaccords éventuels sur ce sujet ne fassent pas obstacle à l'adoption d'une réforme constitutionnelle qui bénéficierait par ailleurs d'un large soutien ; (b) de réduire les enjeux pour les parties prenantes aux négociations constitutionnelles. En effet, une décision de statut législatif n'a pas la même valeur normative qu'une disposition constitutionnelle, et est donc plus facilement modifiable.

Encadré 4.1. Idéologie et décentralisation : le cas de la République tchèque

Après l'indépendance de la République tchèque en 1993, la question des autorités régionales est devenue source de tensions entre le Premier ministre Vaclav Klaus et le président Vaclav Havel. M. Klaus soutenait que la création d'institutions au niveau régional ne ferait que complexifier la bureaucratie, et que l'autonomisation réelle du peuple viendrait essentiellement de la libéralisation des marchés. À l'inverse, M. Havel pensait que la régionalisation renforcerait la démocratie tchèque ainsi que l'engagement des citoyens, et qu'elle contribuerait à réduire la fracture entre les citoyens et l'État.

Cet exemple est intéressant, car il montre l'importance, souvent négligée, de l'idéologie dans les débats relatifs à la décentralisation. Le désaccord entre MM. Klaus et Havel ne reposait pas sur une simple lutte de pouvoir entre les élites centrales et régionales, et les arguments en faveur de la décentralisation n'étaient pas liés à des demandes d'autonomie de minorités ou de communautés particulières. Il s'agissait d'une opposition entre deux conceptions différentes de la démocratie : se caractérise-t-elle par la liberté de choix des individus ou par la participation des citoyens à la vie publique ?

Pour M. Klaus, la question du régionalisme était essentiellement un problème de coûts supplémentaires et d'efficacité de l'administration, alors que, pour M. Havel, il s'agissait surtout de renforcer l'engagement et la participation des citoyens à la conduite des affaires publiques. Comme l'illustre cet exemple, il arrive fréquemment que le déterminisme économique des idéologies de gauche (communisme) et de droite (néo-libéralisme) favorise la centralisation, étant donné que ces idéologies considèrent les individus avant tout comme des acteurs économiques, et n'accordent qu'une faible valeur intrinsèque à la participation à la vie démocratique, tandis que les idéologies centristes (républicanisme civique, démocratie chrétienne, libéralisme de gauche), qui ne soutiennent aucun déterminisme économique, tendent à préférer la décentralisation.

Stratégies de négociation

Les parties prenantes aux négociations constitutionnelles qui pensent pouvoir obtenir l'adoption d'un plus grand nombre de leurs demandes en matière de démocratie locale par le biais de lois ordinaires plutôt que par la réforme constitutionnelle, peuvent préférer l'adoption de dispositions constitutionnelles générales et peu détaillées.

À l'inverse, les minorités ethniques, culturelles ou linguistiques concentrées sur un territoire, qui resteront toujours minoritaires au sein de l'assemblée législative nationale, peuvent être avantagées par la procédure de la réforme constitutionnelle (étant donné que l'adoption d'une nouvelle constitution ou l'amendement d'une constitution existante nécessite presque toujours l'approbation par une majorité

qualifiée, les minorités ont un pouvoir de veto). Ces règles procédurales peuvent inciter les groupes minoritaires à exiger des dispositions constitutionnelles détaillées garantissant un degré d'autonomie locale important. Dans ce cas, l'autonomie locale peut être une composante d'un accord plus large de partage des pouvoirs, qui peut également comprendre des mesures électorales spéciales visant à garantir une représentation des minorités au sein du parlement national, un droit de veto sur certaines politiques publiques ayant un impact direct sur les minorités, ou encore la reconnaissance de la pluralité de langues et de cultures par la constitution nationale.

Revendications politiques

La force et la nature des revendications politiques en faveur de l'autonomie locale ont une influence sur le contenu de la réforme territoriale et l'ampleur du processus de décentralisation. Ainsi, si ces revendications résultent du mécontentement d'une partie de la population quant à la qualité des services publics ou l'incapacité du système de gouvernance à résoudre les problèmes de la société, il peut être judicieux de prêter une attention particulière aux réformes constitutionnelles susceptibles d'améliorer l'efficacité de la gouvernance locale (notamment le renforcement des institutions indépendantes chargées d'évaluer les politiques publiques et de veiller à la transparence de la vie publique, ou la mise en place de nouveaux mécanismes participatifs pour permettre à la population d'influencer davantage les priorités de l'action publique locale). En revanche, si les revendications en faveur de la décentralisation sont principalement liées au sentiment que le partage des ressources publiques n'est pas équitable sur l'ensemble du territoire, alors des dispositions visant à garantir une répartition plus juste (par exemple en inscrivant dans la constitution les règles du partage des recettes de l'État entre les différents niveaux de gouvernement) peuvent être plus appropriées.

Situation sécuritaire

Dans certains contextes, des problèmes de sécurité persistants, tels que des insurrections armées ou des violences liées au trafic de drogues, peuvent empêcher le transfert de pouvoirs aux collectivités locales dans le cadre d'un processus de décentralisation. Le plus souvent, ces restrictions s'appliquent uniquement aux zones dans lesquelles la situation sécuritaire est dégradée ou reste fragile. Les collectivités locales situées dans le reste du pays peuvent bénéficier de ce transfert de pouvoirs, et assumer leurs nouvelles responsabilités. Dans les pays affectés par des problèmes sécuritaires, il peut être nécessaire que la constitution fasse preuve de flexibilité, par exemple en autorisant (sous certaines conditions) des personnes nommées par le pouvoir central à remplir certaines fonctions au niveau local,

notamment de police et de maintien de l'ordre. Cependant, pour éviter tout risque de centralisation autoritaire, il faut que ces dispositions soient encadrées par des règles procédurales et de conditionnalité adaptées (par exemple la nécessité d'une validation par le pouvoir législatif, des limites de temps, le contrôle juridictionnel de la décision d'imposer un gouvernement direct par le pouvoir central, etc.).

Contextes de droit civil et contextes de Common law

La structure et le fonctionnement des systèmes de démocratie locale varient considérablement en fonction de la tradition juridique des pays considérés. Dans les pays influencés principalement par la tradition du droit civil (aussi appelé droit romano-civiliste ou droit codifié), les institutions locales sont souvent dérivées des institutions napoléoniennes. À l'inverse, dans les pays essentiellement influencés par la tradition de la Common law, les systèmes de collectivité locale sont le fruit de l'évolution progressive des pratiques de gouvernance locale de l'Angleterre médiévale.

Par exemple, dans de nombreux pays de tradition civiliste, il existe un système de démocratie locale homogène, organisé de façon pyramidale et qui se compose de différents niveaux de gouvernement qui couvrent l'ensemble du territoire. Ces différents niveaux de gouvernement locaux sont souvent organisés de façon similaire sur l'ensemble du territoire. En France, par exemple, les communes, les départements et les régions comprennent un organe délibérant élu au suffrage universel direct (ce sont les conseils municipaux, départementaux et régionaux) au sein duquel est nommé un titulaire du pouvoir exécutif (ce sont les maires, les présidents des conseils départementaux et les présidents des conseils régionaux). En revanche, les pays de Common law ont souvent des systèmes de démocratie locale plus hétérogènes, dans lesquelles les structures gouvernementales des villes et des métropoles peuvent différer de celles du comté ou du district dans lesquels elles sont situées. Par conséquent, les structures gouvernementales des villes et des métropoles peuvent également différer d'un comté ou d'un district à l'autre.

De plus, dans la plupart des pays de droit civil, les élus locaux titulaires du pouvoir exécutif, notamment les maires, ont deux fonctions : d'une part ils président le conseil délibérant local et exécutent les décisions qui en émanent, et d'autre part ils exercent des fonctions administratives en tant qu'agents de l'État (comme la gestion des registres de l'état civil, le recensement des citoyens, ou encore le maintien de la sécurité et de la salubrité publique). Cela signifie que les maires ont une double responsabilité : (1) ils doivent rendre des comptes au conseil délibérant local en tant que détenteurs du pouvoir exécutif local, mais aussi (2) à l'État (souvent par l'intermédiaire d'un fonctionnaire nommé par le gouvernement central, par exemple un préfet), en tant que principal représentant de l'État dans la commune. Par conséquent, ils sont sujets aux directives

administratives et au veto des autorités des échelons supérieurs, jusqu'au ministère de l'Intérieur, lorsqu'ils accomplissent les missions dont ils sont chargés par l'État.

Dans les pays de Common law, en revanche, les élus locaux n'ont pas cette « double casquette » : ce sont des agents de la commune dans laquelle ils ont été élus (qui constitue une entité publique indépendante) ; mais ce ne sont pas des agents rattachés à l'État et n'ont pas de relation hiérarchique avec le ministère de l'Intérieur. Étant donné qu'ils ne font généralement pas partie de la hiérarchie administrative de l'État, les élus locaux n'obéissent d'ordinaire pas aux directives d'autorités supérieures.

Les parties prenantes aux négociations constitutionnelles sont rarement, voire jamais en mesure de réformer le système juridique et la culture administrative de leur pays. Ces différences de tradition juridique entre les pays doivent donc être considérées comme un élément contextuel ayant une influence significative sur le contenu des réformes constitutionnelles en matière de démocratie locale. Cela signifie que des pays éloignés géographiquement, mais de tradition administrative et juridique similaire constituent sans doute des exemples plus pertinents que des pays géographiquement proches, mais de tradition différente.

Fédéralisme

Les constitutions de certains États fédéraux et régionalisés détaillent très peu la structure et les pouvoirs des collectivités locales, car ces sujets relèvent de la compétence des assemblées législatives des entités fédérées (ou, dans certains cas, de la constitution de chaque entité fédérée). C'est le cas au Canada, où l'article 92 de la Constitution dispose simplement que « dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux [...] institutions municipales dans la province ». Cependant, dans d'autres États fédéraux, la constitution fédérale régit de façon détaillée le système de démocratie locale et transfère de manière explicite des pouvoirs aux collectivités locales. C'est le cas des constitutions de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Espagne, de l'Inde, du Mexique et du Népal.

Standards internationaux

La communauté internationale et les organisations internationales de développement encouragent souvent la décentralisation, qu'elles considèrent comme un moyen de promouvoir la bonne gouvernance, le développement durable, l'amélioration des services publics, la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la démocratie (ONU-Habitat 2002 ; Assemblée générale des Nations Unies 2004).

Certaines organisations internationales ont développé des standards en matière de démocratie locale, auxquels il peut être utile de se référer au cours de négociations constitutionnelles. Le Commonwealth a par exemple élaboré

« l'Agenda d'Aberdeen » qui définit une série de bonnes pratiques en matière de démocratie locale (Forum des administrations locales du Commonwealth 2005). Ces principes directeurs visent à garantir que le développement local soit participatif, et qu'il réponde aux besoins et aux demandes des populations locales.

La Charte européenne de l'autonomie locale (1985) constitue l'un des principaux instruments juridiques internationaux en matière de démocratie locale. Cette Charte recommande notamment que les collectivités locales aient un statut constitutionnel (voir l'encadré 4.2), qu'elles disposent de compétences étendues afin de pouvoir assurer la gestion des affaires locales de façon autonome, qu'elles puissent déterminer leur propre structure administrative, et qu'elles soient consultées avant toute modification de leurs délimitations territoriales.

Par ailleurs, plusieurs associations internationales de collectivités locales, notamment les Cités et gouvernements locaux unis (CGLU 2008), l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV) et le Parlement mondial des maires (Global Parliament of Mayors) promeuvent les bonnes pratiques en matière de gouvernance locale. Les parties prenantes à un processus de réforme constitutionnelle peuvent demander conseil à ces associations au moment d'aborder la question du système de démocratie locale (voir l'exemple présenté dans l'encadré 4.2).

Encadré 4.2. La constitutionnalisation des collectivités locales : l'Irlande et Malte se conforment aux obligations internationales

L'Irlande (4,9 millions d'habitants) et Malte (500 000 habitants) sont des États unitaires et des démocraties parlementaires. À l'origine, leurs constitutions ne mentionnaient pas les collectivités locales : en effet, conformément au modèle britannique, elles considéraient ces collectivités comme une question purement administrative relevant des lois ordinaires. Cependant, en tant que membres du Conseil de l'Europe, l'Irlande et Malte sont devenus signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui requiert la reconnaissance, autant que possible, de l'autonomie locale dans la constitution (article 2). Les deux États ont donc amendé leur constitution afin de se mettre en conformité avec leurs obligations internationales.

En Irlande, le vingtième amendement de la constitution, adopté par référendum en 1999, a octroyé un statut constitutionnel aux collectivités locales. Cet amendement a également fixé à cinq ans la durée maximale du mandat des élus locaux, ce qui a permis de mettre fin aux reports fréquents des élections locales par le parti au pouvoir au niveau national. À Malte, il n'existait aucune autorité locale démocratiquement élue jusqu'à la mise en place de conseils locaux par une loi ordinaire adoptée en 1993. La révision constitutionnelle de 2001 a permis de constitutionnaliser le principe de la démocratie locale et les institutions locales, leur conférant ainsi une plus grande légitimité et un plus haut degré de protection.

5. Protection et renforcement de la démocratie locale

Organisation des élections

Pour garantir l'intégrité des processus électoraux, les institutions telles que les commissions de découpage électoral (qui déterminent les limites des circonscriptions électorales dans de nombreux pays), les commissions électorales (qui supervisent l'inscription des électeurs sur les listes électorales et la tenue des élections), les tribunaux (qui statuent sur les contentieux électoraux) doivent être indépendants des élus locaux comme du gouvernement central. La constitution peut également prévoir que les institutions indépendantes de contrôle et de veille (notamment les commissions de lutte contre la corruption, les cours des comptes, les auditeurs et les médiateurs) aient également pour mission de contrôler les institutions locales, afin d'identifier tout abus ou mauvais usage du pouvoir par les élus locaux. De nombreuses constitutions octroient un statut constitutionnel à ces autorités indépendantes de contrôle (parfois appelées autorités constitutionnelles indépendantes, ou institutions de la quatrième branche de gouvernement) afin de garantir leur indépendance. Pour davantage d'informations au sujet des commissions de découpage électoral, des commissions électorales et d'autres autorités indépendantes de contrôle, veuillez consulter *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* (Les Institutions indépendantes de régulation et de contrôle [quatrième branche de gouvernement]), n° 19 de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International.

Censure, destitution et révocation

Les maires et les autres élus détenteurs du pouvoir exécutif au niveau local sont généralement élus pour un mandat dont la durée est prédéterminée. Cependant, que se passe-t-il si l'un de ces représentants élus est incompetent ou négligent, ou s'il abuse de son pouvoir ? Pour faire face à ce type de situation, il convient de prévoir un mécanisme permettant de démettre les maires et autres élus locaux de leurs fonctions en toute légalité. Il peut s'agir : (a) d'un mécanisme de censure qui autorise le conseil délibérant à renvoyer le maire, généralement après un vote à la majorité qualifiée, pour un motif spécifique inscrit dans la constitution ou la loi ; (b) d'un mécanisme de destitution, qui autorise le conseil délibérant à mettre en accusation le maire pour certaines infractions ou certains manquements, ces accusations faisant ensuite l'objet d'un procès judiciaire ou quasi judiciaire ; (c) d'un mécanisme de révocation, par lequel une partie de la population peut demander la fin du mandat du maire ou d'autres élus locaux. Dans ce dernier cas, si la pétition recueille un nombre de signatures prédéfini (en règle générale, d'autres conditions doivent également être remplies), la population peut être appelée aux urnes dans le cadre d'un scrutin de révocation, visant à mettre fin au mandat du maire ou d'autres élus locaux. Les mécanismes de révocation sont bien plus courants au niveau local qu'au niveau national ; différents pays, comme le Japon ou le Pérou, en font un usage régulier pour rappeler à l'ordre les élus locaux.

En revanche, dans certains pays, il n'existe pas de mécanismes de destitution ou de révocation, ou alors ils sont encadrés par des règles procédurales et des conditions de fond parfois difficiles à réunir. En France, par exemple, un maire et ses adjoints ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres au niveau national (article L2122-16 du Code général des collectivités territoriales). Au travers de sa jurisprudence, le juge administratif a précisé que la suspension ou la révocation d'un maire par décret pris en conseil des ministres n'est possible que lorsque le maire a commis une faute grave dans l'exercice de ses fonctions, en qualité d' élu local (Conseil d'État, 23 mars 1955, *Platet*) ou d'agent de l'État (Conseil d'État, 5 mai 1952, *Le Moign*), ou pour des faits commis en dehors de ses fonctions qui entachent son autorité morale (Conseil d'État, 16 mars 1932, *Petiot* ; Conseil d'État, 12 juin 1987, *Chalvet*).

Démocratie locale directe

De nombreux pays accordent aux autorités locales le droit d'organiser des référendums sur des sujets d'intérêt local. Certains reconnaissent explicitement ce droit dans leur constitution, par exemple la France (article 72.1), le Pérou (article 32), la Pologne (article 170) et le Portugal (article 240). Ces référendums

peuvent constituer un instrument important en faveur de la participation du public à la vie politique locale. Ainsi, au Pérou, des référendums locaux ont permis aux communautés locales de défendre leurs intérêts environnementaux menacés par les entreprises minières (Enlace Nacional 2013). Certaines constitutions permettent aux citoyens eux-mêmes de demander l'organisation d'une consultation au niveau local (voir par exemple l'article 112a de la Constitution du Gabon). En Allemagne, ce droit d'initiative populaire est inscrit dans la constitution de chacun des 16 länder, et permet aux résidents d'une collectivité locale de demander, par le biais d'une pétition populaire (qui doit recueillir le soutien de 2,5 % à 17 % de l'électorat local en fonction du land), l'organisation d'un référendum local sur un sujet particulier (Tessmann et Kirchner 2011).

Démocratie locale participative

Au Botswana, il existe des réunions de village participatives, appelées *kgotla*, qui jouent un rôle important dans le système de gouvernance des zones rurales (Hope et Somolekae 1998, p. 88-90). Lors de ces réunions publiques, présidées par le chef du village, chacun a le droit de s'exprimer et de formuler une requête ou une plainte. Cette forme de gouvernance traditionnelle a été intégrée à la loi sur les collectivités locales du Botswana, et elle est jugée si importante que les ministres du gouvernement national sont tenus d'assister régulièrement à des *kgotla* (Ayttey 1991, p. 483).

En Bolivie, il existe depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la participation publique en 1994 un système de démocratie participative qui vise essentiellement à permettre aux populations indigènes, aux paysans et aux communautés rurales de mieux se faire entendre sur le plan politique.

Au Brésil, environ 140 communes (la première étant Porto Alegre, en 1989) ont adopté un système de budget participatif s'appuyant sur des réunions de quartier. Ces institutions participatives élisent des représentants de quartier et des représentants de secteurs d'activités, qui gèrent une grande partie des dépenses discrétionnaires de la ville. Ce dispositif a plusieurs réussites à son actif : les soins de santé primaires se sont améliorés dans les quartiers défavorisés, le nombre d'écoles (maternelles) a augmenté, les rues ont été pavées et les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement desservent à présent presque tous les ménages. En outre, la société civile a gagné en autonomie et en influence : les modes de prise de décision clientélistes qui existaient jusqu'alors ont été remplacés par des procédures plus transparentes et plus inclusives (Sintomer, Herzberg et Röcke 2008, p. 167-168).

Cependant, dans ces trois pays, les institutions locales de démocratie participative mentionnées ci-dessus n'ont qu'un statut infraconstitutionnel, car

elles ont été établies par des lois ordinaires ou résultent simplement de pratiques locales informelles.

En France, la révision constitutionnelle de 2003 a introduit un droit de pétition local permettant aux électeurs de chaque collectivité territoriale (commune, département, et région), sous certaines conditions de recevabilité, de demander l'inscription d'une question précise à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité. Bien que consacré par la Constitution, ce droit de pétition n'a eu jusqu'à présent qu'une portée limitée, puisque l'assemblée délibérante locale apprécie de façon discrétionnaire l'opportunité d'inscrire la demande à son ordre du jour.

Droits d'intervention et mesures de tutelle

La démocratie locale implique que les autorités locales et les conseils délibérants élus disposent d'une autonomie suffisante dans la gestion des affaires locales et qu'ils rendent des comptes à la population dans l'exercice de leurs pouvoirs. Cependant, il peut être nécessaire, dans certaines circonstances, que des autorités supérieures interviennent temporairement dans le fonctionnement des autorités locales. Ces interventions peuvent être motivées par des raisons de sécurité (par exemple lorsqu'un conflit localisé empêche l'organisation d'élections locales) ou par la nécessité d'assurer la continuité du service public y compris en cas de graves dysfonctionnements des institutions locales. Néanmoins, l'usage excessif ou abusif de ce droit d'intervention par les autorités nationales peut nuire à l'autonomie des institutions locales et à la reddition de comptes à l'échelle locale. Pour garantir ce droit d'intervention tout en prévenant son usage excessif ou abusif, des dispositions constitutionnelles peuvent préciser les circonstances dans lesquelles les échelons de gouvernement supérieurs sont autorisés à intervenir dans le processus décisionnel à l'échelle locale et déterminer les règles procédurales à suivre.

- Le sixième alinéa de l'article 162 de la Constitution de la Belgique est un exemple de disposition générale : il déclare que la loi ordinaire régit « l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé ».
- L'article 139 de la Constitution de l'Afrique du Sud préfère une approche prescriptive plus détaillée et met en place des mesures de protection constitutionnelles clairement définies. Cet article prévoit un mécanisme graduel d'intervention. Les gouvernements provinciaux peuvent intervenir dans les affaires municipales « lorsqu'une municipalité ne peut pas accomplir ou n'accomplit pas une de ses obligations telles qu'elles sont formulées par la Constitution ou par la loi ». Le gouvernement provincial peut alors adresser une directive à la municipalité concernée, se charger lui-

même d'une fonction ou de la gestion d'un service public local, voire, dans des « circonstances exceptionnelles », dissoudre le conseil municipal et nommer un administrateur pour diriger la municipalité jusqu'à ce que de nouvelles élections municipales puissent être organisées. Néanmoins, toute intervention d'un gouvernement provincial dans les affaires d'une municipalité doit être signalée au gouvernement fédéral et au Conseil national des provinces (la chambre haute du Parlement d'Afrique du Sud), qui ont tous deux le droit d'y mettre un terme. Les gouvernements provinciaux peuvent par ailleurs imposer un plan de redressement aux autorités locales incapables d'assurer la prestation de services publics essentiels ou de respecter leurs obligations financières.

6. Alternatives à la démocratie locale

Autorités locales nommées par le pouvoir central

Certains pays disposent d'un gouvernement représentatif au niveau national, mais pas de représentants élus à la tête de leurs collectivités locales. En Malaisie, par exemple, les autorités locales sont nommées par le gouvernement des États fédérés. Ce type d'organisation ne répond pas aux standards internationaux en matière de démocratie locale. Il peut toutefois être justifié dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque les capacités et les ressources de l'État sont très faibles ou lorsque des menaces sécuritaires majeures empêchent la tenue d'élections locales dans certaines régions. S'il est nécessaire de s'appuyer sur des institutions dont les membres sont nommés, il pourrait être souhaitable de prévoir une règle constitutionnelle imposant que les autorités locales soient nommées selon des critères d'inclusion et de représentativité, peut-être après une consultation (formelle ou informelle) de la population locale ou des chefs communautaires.

Collectivités locales dirigées par des chefs traditionnels

Dans d'autres cas, des chefs traditionnels, par exemple des chefs de tribu ou des chefs religieux, peuvent exercer de manière formelle ou informelle des fonctions de gouvernance locale, telles que la résolution des conflits, le maintien de l'ordre et de la cohésion sociale, ou encore la collecte des impôts. Certains pays tiennent compte de cette réalité et reconnaissent la chefferie traditionnelle dans leur constitution (par exemple la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Niger, le Togo ou encore la Sierra Leone). Cela confirme le pouvoir et l'influence des chefs traditionnels dans la gestion des affaires locales, tout en leur imposant certaines responsabilités

et en déterminant plus précisément les limites juridiques de leur pouvoir. Ainsi, la Constitution de la République démocratique du Congo reconnaît explicitement les autorités coutumières et leur rôle dans la promotion de la cohésion nationale, mais précise que « tout chef coutumier désireux d'exercer un mandat public électif doit se soumettre à l'élection » (article 207). En Sierra Leone, la Constitution de 1991 et la loi sur les chefferies de 2009 établissent un cadre juridique pour l'élection des chefs et l'exercice de leurs fonctions. Ces institutions peuvent être, dans une certaine mesure, soumises à l'influence de la population et responsables envers elle (par exemple, lorsque les chefs de tribu sont censés agir conformément aux conseils des anciens de la tribu, lorsque les villageois élisent le chef du village, ou lorsque leurs décisions ne doivent pas être en contradiction avec les dispositions constitutionnelles sur l'égalité et la non-discrimination). Elles peuvent donc être considérées comme une forme de démocratie indigène appropriée dans certains contextes.

7. Questions à considérer

1. Quel est le but poursuivi par la mise en place d'un système de démocratie locale ? Les collectivités locales sont-elles simplement des instruments de mise en œuvre des politiques nationales, susceptibles d'être adaptées localement si nécessaire ? Ou bien ont-elles vocation à jouer un rôle plus important en faveur du développement et du bien-être des communautés locales ? À cette fin, peuvent-elles prendre des initiatives, et jouissent-elles d'une autonomie suffisante dans l'exercice de leurs pouvoirs ?
2. Quelles sont les capacités financières du pays ? Une étude préalable des coûts a-t-elle été réalisée ? L'État est-il capable d'assumer ces coûts ? Ces coûts ont-ils été comparés avec ceux d'autres solutions alternatives ? Quelles mesures est-il possible de prendre, par exemple en matière de flexibilité constitutionnelle, afin de s'assurer que le pays ne soit pas miné par la charge d'un système de démocratie locale qui pourrait s'avérer au-dessus de ses moyens ?
3. Quelles sont les capacités humaines du pays ? Y a-t-il suffisamment de personnes formées et qualifiées pour occuper tous les postes au sein d'un système étendu de collectivités locales ? Ces capacités humaines existent-elles partout dans le pays ?
4. Existe-t-il des minorités ethniques, linguistiques, religieuses ou culturelles ayant des besoins spécifiques ? Dans quelle mesure la décentralisation permettrait-elle de répondre à ces besoins ? Quelles sont les autres réformes constitutionnelles éventuellement nécessaires (par exemple en matière de droits linguistiques, de dispositions de lutte contre les discriminations ou

de mécanismes spécifiques relatifs à la représentation des minorités au sein des institutions nationales) pour répondre à ces besoins ?

5. Existe-t-il des institutions locales bien établies et fonctionnelles qui pourraient se voir octroyer des pouvoirs plus étendus ? Ou faudrait-il créer de nouvelles institutions en partant de zéro ? Dans ce cas, ces nouvelles institutions locales devraient-elles être mises en place par la constitution, par des lois organiques ultérieures ou par des lois ordinaires ultérieures ?
6. Les revendications en faveur de davantage d'autonomie locale sont-elles homogènes dans tout le pays, ou sont-elles exprimées uniquement par la population de certaines régions ? Dans ce cas, un système de démocratie locale asymétrique conférant une autonomie spéciale à ces régions pourrait-il constituer une solution plus appropriée qu'un système homogène de collectivités locales ? À l'inverse, existe-t-il des zones territoriales particulières (zones tribales, territoires en proie à des conflits) où les formes classiques de démocratie locale sont impossibles à mettre en place ?
7. Comment faire pour que les collectivités locales représentent réellement la population et lui rendent effectivement des comptes ? Quelles sont les structures de prise de décisions (à savoir le système électoral, la durée du mandat, et la structure institutionnelle du pouvoir exécutif local) adaptées à chaque contexte ? Existe-t-il des revendications non seulement en faveur de l'autonomie locale, mais aussi d'un renforcement de la démocratie à l'échelle locale ?
8. Quels sont les garde-fous et garanties nécessaires pour veiller à ce que les pouvoirs décentralisés ne soient pas exercés de manière partisane, inefficace, ou que les autorités locales ne soient pas corrompues ? Les autorités d'un niveau de gouvernement supérieur devraient-elles disposer d'un droit d'intervention leur permettant d'intervenir dans la collectivité locale en cas d'urgence ou de mauvaise gouvernance ? Dans ce cas, comment ce mécanisme d'intervention peut-il être encadré de façon à éviter tout usage abusif de la part des autorités d'un niveau de gouvernement supérieur ?
9. Quelles règles procédurales et quels critères peuvent être utilisés pour délimiter les collectivités locales ? Les autorités locales devraient-elles avoir le droit d'être consultées en cas de modification du découpage territorial ? Le consentement de la population devrait-il être requis pour toute modification du découpage territorial ?

10. Comment rendre les règles en matière de financement des collectivités locales plus flexibles afin de pouvoir répondre à l'évolution de leurs besoins et de leurs ressources, tout en les préservant d'une dépendance financière excessive à l'égard des niveaux de gouvernement supérieurs ?
11. Quelle est la situation du système de partis politiques ? Quelle serait l'influence des partis politiques sur le fonctionnement des institutions locales envisagées ? Ces institutions locales pourraient-elles continuer à fonctionner en cas de changement du système de partis ?

8. Exemples

Tableau 8.1. Dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités locales

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
Bangladesh Constitution de 1972 (révisée en 2014)	Article 59, alinéa 1 : Le gouvernement local de chaque unité administrative de la République est confié à des organes [élus].	Article 59, alinéa 2 : Les fonctions des collectivités locales sont : l'administration ; le maintien de l'ordre public ; la préparation et la mise en œuvre de plans relatifs aux services publics et au développement économique.	Article 60 : Les collectivités locales ont le pouvoir : d'imposer des taxes à des fins locales ; de préparer des budgets ; de gérer des fonds.	Article 59, alinéa 1 : Les collectivités locales sont des organes composés de « personnes élues » conformément à la loi.
Brésil Constitution de 1988	Titre III : Organisation de l'État Article 18 : Les collectivités locales sont les comtés. Leur création, leur inclusion, leur fusion et leur sous-division sont régies par la loi des États fédérés et requièrent la consultation des populations.	Les comtés disposent à la fois de pouvoirs conjoints avec l'Union (le niveau fédéral), les États fédérés ainsi que le District fédéral (article 23) et de leurs propres pouvoirs (article 30). L'article 23 énumère une série de pouvoirs conjoints, notamment en matière de santé publique, de culture, d'environnement, de production agricole et de sécurité routière.	Article 145 : Les communes peuvent lever des impôts, des taxes pour l'usage des services publics, et des cotisations pour les travaux publics.	Article 29 : Les élections sont fixées par une loi organique, qui doit préciser : la durée du mandat du préfet, du préfet adjoint et des conseillers du comté, à savoir quatre ans ; les élections à ces postes doivent être directes et organisées simultanément.

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
		<p>L'article 30 énumère les pouvoirs propres des comtés, qui incluent la législation en matière de gestion des affaires locales, l'organisation des districts, les services publics, l'éducation préscolaire et élémentaire, la promotion de l'aménagement du territoire ainsi que la protection du patrimoine historique et culturel local.</p> <p>Article 144 : Les comtés peuvent constituer des gardes ayant pour mission la protection de leurs biens, des services et des infrastructures.</p>	<p>Article 158 :</p> <p>Les impôts suivants sont attribués aux communes : les impôts fédéraux sur les revenus et les profits de toute nature ; 50 % du montant de l'impôt fédéral sur la propriété foncière rurale dans le comté ; 50 % du montant de l'impôt de l'État fédéré sur la possession d'automobiles immatriculées sur le territoire du comté ; 25 % de l'impôt de l'État fédéré sur la libre circulation des marchandises, des services et des transports entre les États et le comté.</p>	
<p>Espagne Constitution de 1978 (révisée en 2011)</p>	<p>Section 137 : Le territoire est divisé en communes, en provinces et en communautés autonomes.</p>	<p>La Constitution ne précise pas leurs pouvoirs, qui dépendent des lois en vigueur à l'échelle nationale ou au niveau des communautés autonomes.</p>	<p>Section 142 : Les collectivités locales sont financées par leurs propres impôts et par le partage des recettes issues des impôts de l'État et des communautés autonomes.</p>	<p>Section 140 : Un conseil municipal composé du maire et des conseillers municipaux est chargé du gouvernement et de l'administration au niveau local. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel égal, direct et libre ; le maire est élu par les conseillers municipaux ou par les habitants. La loi comporte des dispositions plus détaillées concernant les élections locales.</p>

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
<p>France Constitution de 1958 (révisée en 2008)</p>	<p>Article 72 : Les collectivités territoriales sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.</p> <p>Article 72.1 : La création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, la modification des limites d'une collectivité territoriale ou de son organisation peuvent donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p>Article 34 : La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.</p> <p>Article 72 : Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.</p>	<p>Article 72.2 : Les collectivités territoriales sont financées par leurs ressources propres et par le partage des recettes fiscales de l'État.</p> <p>Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ou toute création de nouvelles compétences attribuées à ces collectivités doit être compensé financièrement.</p> <p>La loi prévoit des dispositifs de péréquation financière destinés à atténuer les disparités entre les collectivités territoriales.</p>	<p>Article 34 : La loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.</p> <p>Article 72.1 : Une collectivité territoriale peut soumettre les projets de délibération ou d'acte relevant de sa compétence à la décision des électeurs par la voie du référendum. Les conditions du référendum local sont définies par la loi organique.</p> <p>La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité.</p>

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
<p>Ghana Constitution de 1992 (révisée en 1996)</p>	<p>Article 240 : Un système de gouvernement et d'administration décentralisé sera mis en place.</p> <p>Article 241 : Le Ghana est divisé en districts, dont la plus haute autorité est l'assemblée de district.</p> <p>Article 255 : Dans chaque région est établi un conseil de coordination régionale, composé du ministre de la région ; du président de l'assemblée et du directeur général de chaque district de la région ; de deux chefs de l'assemblée régionale des chefs traditionnels ; des dirigeants régionaux des ministères décentralisés.</p>	<p>Article 241, alinéa 3 : La plus haute autorité politique est l'assemblée de district, qui dispose des pouvoirs délibératif, législatif et exécutif.</p> <p>Article 245 : Les fonctions des assemblées de district sont les suivantes : l'élaboration et la mise en œuvre de plans, de programmes et de stratégies destinés à mobiliser des ressources en faveur du développement du district ; la levée et la collecte d'impôts, de contributions, de droits et de cotisations.</p>	<p>Article 250 : Le salaire du directeur général du district (le titulaire du pouvoir exécutif du district) est déterminé par le Parlement. Il est versé par le Fonds consolidé. Les salaires du président et des autres membres de l'assemblée de district sont fixés par l'assemblée de district et payés sur ses propres ressources.</p> <p>Article 252 : Le parlement crée un fonds appelé Fonds commun des assemblées de district. Au moins 5 % des recettes totales du pays doivent être versées aux assemblées de district en faveur du développement. La répartition du Fonds commun des assemblées de district obéit à une formule déterminée par le parlement. Un administrateur du Fonds commun des assemblées de district est chargé de veiller à l'administration efficace et équitable du Fonds commun. Les organismes publics et l'État peuvent accorder des subventions aux assemblées de district.</p>	<p>Article 50 : Lorsque deux candidats ou davantage sont nommés, c'est le candidat qui a reçu le plus de voix qui est élu.</p> <p>Article 51 : La Commission électorale a le devoir d'établir des règles afin de garantir, entre autres, la tenue d'élections et de référendums publics.</p> <p>Article 246 : Durée des mandats Les élections aux assemblées de district ont lieu tous les quatre ans. Le directeur général du district a un mandat de quatre ans, et ne peut dépasser deux mandats consécutifs.</p> <p>Article 248 : Les candidats aux élections locales doivent se présenter en tant qu'individus indépendants de tout parti politique. Il est interdit aux partis politiques de faire campagne contre un candidat.</p>

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
Indonésie Constitution de 1945 (réinstaurée en 1959 et révisée en 2002)	Article 18 : Le territoire de l'Indonésie est divisé en provinces, en départements (<i>kabupaten</i>) et en communes (<i>kota</i>).	Article 18, alinéa 2 : Les autorités exercent leur pouvoir conformément au principe de l'autonomie régionale et du devoir d'assistance.	Article 18 A, alinéa 2 : Les relations entre le gouvernement central et les autorités provinciales, départementales et communales concernant les finances, les services publics et l'utilisation des ressources naturelles et autres sont régies avec justice et équité conformément à la loi.	Article 18, alinéas 3 et 4 : Les membres des organes représentatifs locaux, les gouverneurs, les régents (<i>bupati</i>) et les maires (<i>walikota</i>) sont élus démocratiquement.
Pologne Constitution de 1997	Article 15 : Le pouvoir public est décentralisé et la division du territoire est définie par la loi. Article 16 : Les collectivités locales participent à l'exercice du pouvoir public. En vertu des lois, elles accomplissent une part essentielle des missions publiques en leur propre nom et sous leur propre responsabilité.	Article 94 : Les autorités des collectivités locales peuvent établir des normes juridiques applicables sur leur territoire. Les collectivités locales sont l'une des sources du droit. Article 163 : Les collectivités locales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux autorités des autres pouvoirs publics. Article 165 : Les collectivités locales bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux.	Article 167 : Les collectivités locales reçoivent les fonds publics nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités ainsi que des subventions et des dotations du budget de l'État. Les recettes fiscales municipales appartiennent aux municipalités. Article 168 : Les collectivités locales ont le droit de fixer le montant des taxes et impôts locaux dans les limites prévues par la loi.	Article 169 Les autorités délibérantes locales sont élues au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. Les principes et la procédure des élections locales sont définis par la loi. Article 170 : Les membres de la collectivité locale peuvent décider, par voie de référendum, des questions relatives à la collectivité, notamment la révocation d'une autorité locale élue au suffrage direct. Les principes et la procédure du référendum local sont définis par la loi.
République tchèque Constitution de 1993 (révisée en 2002)	Article 8 : Garantie de l'autonomie des collectivités territoriales. Article 99 : Les collectivités locales comprennent des communes et des régions. Article 100 : Les communes font partie d'une région.	Article 104 : Les pouvoirs des communes sont établis par la loi et concernent les domaines qui ne relèvent pas de la compétence des régions. Les communes peuvent émettre des règlements de portée générale.	Article 101 : Les communes, les régions et les autres collectivités territoriales autonomes peuvent avoir leur propre patrimoine et disposent de l'autonomie budgétaire.	Article 102 : Les organes représentatifs, y compris ceux des communes, sont élus tous les quatre ans au suffrage universel, égal et direct.

Pays	Existence de collectivités locales	Pouvoirs des collectivités locales	Mécanismes de financement	Mécanismes électoraux
<p>République dominicaine Constitution de 2010</p>	<p>Article 12 : Les subdivisions de l'État sont le District national, les régions, les provinces et les municipalités.</p>	<p>Article 202 : Les pouvoirs (attributions et compétences) des maires sont déterminés par la loi.</p>	<p>Article 200 : Les conseils municipaux peuvent établir des impôts locaux tant que cela n'interfère pas avec les impôts nationaux ; les exportations ainsi que le commerce entre les municipalités ; la Constitution et les lois. Article 206 : L'investissement des ressources municipales est soumis à l'élaboration de budgets participatifs qui favorisent l'intégration et la responsabilité collective des citoyens dans les politiques de développement local.</p>	<p>Article 22, alinéa 3 : Les citoyens ont le droit à l'initiative populaire, législative et municipale. Article 201, alinéa 2 : Les maires et les conseillers municipaux sont élus tous les quatre ans. Article 203 : La loi fixe les conditions de l'exercice des référendums, des plébiscites et des initiatives normatives municipales.</p>
<p>Tunisie Constitution de 2014</p>	<p>Article 131 : Les collectivités locales comprennent des communes, des régions et des districts. Des catégories particulières de collectivités locales peuvent être créées par loi.</p>	<p>Article 134 : Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière. Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité. Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences.</p>	<p>Article 135 : Le régime financier des collectivités locales est fixé par loi. Cependant, les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale, conformément au principe de proportionnalité. Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées.</p>	<p>Article 133 : La Constitution établit une distinction entre les conseils municipaux et régionaux (élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent) et les conseils de district (élus par les membres des conseils municipaux et régionaux). Article 139 : La participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration de projets de développement et d'aménagement du territoire est garantie.</p>

Références bibliographiques

Source des constitutions mentionnées dans ce Guide introductif

Sauf indication contraire, les constitutions mentionnées dans ce Guide introductif ont été consultées sur le site Internet de Constitute Project, <https://www.constituteproject.org/>

Assemblée générale des Nations Unies, *Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale : Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile*, document de l'ONU A/58/817, 11 juin 2004

Ayittey G. B. N., *Indigenous African Institutions* [Institutions indigènes en Afrique], New York (NY), Transnational Publishers, 1991

Barber B. R., *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* [Si les maires dirigeaient le monde : nations dysfonctionnelles, villes émergentes], New Haven (CT), Yale University Press, 2013

Bort E., McAlpine R. et Morgan G., *The Silent Crisis: Failure and Revival in Local Democracy in Scotland* [La crise silencieuse : échec et résurgence de la démocratie locale en Écosse], Glasgow, The Jimmy Reid Foundation, 2012

Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Barcelone, CGLU et Banque mondiale, 2008, <<https://>

www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf, consulté le 18 novembre 2020

Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15 octobre 1985, STE no 122. Disponible à l'adresse <<https://rm.coe.int/168007a095>>, consulté le 5 octobre 2020

Dhillon K., *Mayors Making a Difference* [Les maires font la différence], Londres, New Local Government Network, 2006

Enlace Nacional, « *Lambayeque: Comuneros de Kañaris inician paro indefinido contra proyecto minero* » [Lambayeque : les habitants de Kañaris commencent une grève illimitée contre un projet d'exploitation minière], 22 janvier 2013, <<https://www.dailymotion.com/video/xx2qxu>>, consulté le 12 mars 2021

Fjeldstad O.-H. et Heggstad K., *Local Government Revenue Mobilisation in Anglophone Africa* [Mobilisation des recettes des collectivités locales en Afrique anglophone], Brighton, Institute of Development Studies, 2012

Forum des administrations locales du Commonwealth (CLGF), *Time for Local Democracy : The Aberdeen Agenda: Commonwealth Principles on Good Practice for Local Democracy and Good Governance* [À l'heure de la démocratie locale : l'agenda d'Aberdeen et les principes du Commonwealth sur les bonnes pratiques pour la démocratie locale et une bonne gouvernance], CLGF, 2005

Hatchard J., Ndulo M. et Slinn P., *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth : An Eastern and Southern African Perspective* [Constitutionnalisme comparé et bonne gouvernance dans le Commonwealth : Regard sur l'Afrique de l'Est et australe], Cambridge, Cambridge University Press, 2004

Hope K. R. et Somolekae G., *Public Administration and Policy in Botswana* [Administration et politiques publiques au Botswana], Kenwyn, Afrique du Sud, Juta & Co Ltd, 1998

IDEA International, *Democracy at the Local Level: the International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* [La démocratie au niveau local : manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance], Stockholm, IDEA International, 2001. Disponible à l'adresse

- <<http://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-local-level>>, consulté le 5 octobre 2020
- , *Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale*, Stockholm, IDEA International, 2013. Disponible à l'adresse <<http://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework?lang=fr>>, consulté le 5 octobre 2020
- McMann K., « The Problem of Subnational Unevenness in Democracy » [Le problème des inégalités infranationales dans la démocratie], article préparé pour l'atelier « Local democracy today and tomorrow : learning from global knowledge and practices » [La démocratie locale aujourd'hui et demain : tirer les leçons des connaissances et des pratiques mondiales], IDEA International, Stockholm, novembre 2014
- Mitchell C., *Decentralization and Party Politics in the Dominican Republic* [Décentralisation et politique partisane en République dominicaine], Palgrave Pivot, 2013
- ONU-Habitat, *Global Campaign on Urban Governance : Progress Report of the Executive Director* [Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine : Rapport d'étape du directeur exécutif], document de l'ONU HS/UF/1/13, Dialogues/I/Paper 7, janvier 2002
- Secrétariat du Commonwealth, *Commonwealth Local Government Handbook 2013/14* [Guide des gouvernements locaux du Commonwealth 2013/14] Londres, Secrétariat du Commonwealth, 2013
- Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A., « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges » [La budgétisation participative en Europe : possibilités et défis], *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, no 1, 2008, p. 164-178
- Tessmann J. and Kirchner I., « The participation of citizens in German local government » [La participation des citoyens allemands aux collectivités locales], *City Mayors*, 21 septembre 2011. Disponible à l'adresse <<http://www.citymayors.com/government/german-local-government.html>>, consulté le 5 octobre 2020

Annexes

À propos de l'auteur

Elliot Bulmer est chargé de programme au sein du Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. Titulaire d'un master de l'Université d'Édimbourg et d'un doctorat de l'Université de Glasgow, il est l'éditeur de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International. Il est spécialiste de droit constitutionnel comparé et d'ingénierie institutionnelle.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde. Il a pour objectif de favoriser le renforcement durable de la démocratie en fournissant des connaissances comparatives, en soutenant les réformes démocratiques et en influençant les politiques.

Que fait IDEA International ?

Dans les domaines des processus électoraux, des processus d'élaboration des constitutions, des partis politiques, de la question du genre en démocratie et de l'autonomisation des femmes en politique ainsi que de l'auto-évaluation démocratique, nos interventions s'articulent autour de trois axes :

1. fournir des analyses comparées tirées de l'expérience pratique des processus de consolidation démocratique dans différents contextes dans le monde ;
2. épauler les acteurs politiques dans la réforme des institutions et des processus démocratiques, et contribuer aux processus politiques lorsque nous y sommes invités ;
3. influencer les politiques de consolidation de la démocratie en mettant à disposition nos ressources et nos connaissances comparatives et en proposant une aide aux acteurs politiques.

Où travaille IDEA International ?

IDEA International, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, dans la région Asie-Pacifique, en Europe, en Amérique latine et aux Caraïbes. IDEA International a le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies.

<<http://www.idea.int>>

À propos de ConstitutionNet

La plateforme en ligne ConstitutionNet contient des ressources, nouvelles et analyses au sujet des processus d'élaboration ou de révision des constitutions dans le monde entier. Gérée par le Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International, elle propose une large gamme de ressources librement téléchargeables, notamment :

- des articles d'information à jour concernant les processus de réformes constitutionnelles en cours dans le monde ;
- « **Voices from the Field** », une série d'analyses de processus de réformes constitutionnelles en cours réalisées par des auteurs vivant dans le pays concerné ;
- une collection de sources primaires comprenant des constitutions, des projets de constitutions, des règles de procédure et des ressources relatives à la participation à la vie publique ;
- une bibliothèque numérique, organisée par thèmes, des publications d'IDEA International sur les processus d'élaboration de constitution, notamment la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution ;
- les vidéos de la série « **Constitutions Made Simple** », qui expliquent les bases de l'élaboration d'une constitution ;
- **des profils de pays** présentant les principaux événements relatifs à la constitution des pays en question.

Ces ressources peuvent être utiles à l'ensemble de la communauté des personnes participant aux processus de réforme constitutionnelle, aussi bien aux membres d'institutions chargées de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, aux conseillers internationaux et aux chercheurs qu'aux étudiants, aux médias et aux organisations de la société civile qui souhaitent comprendre ou influencer les processus de réforme constitutionnelle.

Rendez-vous sur le site Internet de ConstitutionNet à l'adresse <<http://www.constitutionnet.org>> et inscrivez-vous pour recevoir la lettre d'information mensuelle.

Suivez ConstitutionNet sur Twitter : @constitutionnet

Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen annuel des processus d'élaboration des constitutions : 2019]
Rapport, décembre 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Réformer le secteur de la sécurité dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, octobre 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Les systèmes de gouvernement provisoire dans les situations fragiles et post-conflit]
Rapport d'événement, septembre 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Quand les femmes élaborent la constitution : expériences comparatives en matière de représentation, participation et influence]
Rapport d'événement, août 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Outil d'évaluation des droits des peuples autochtones dans les Constitutions]
Guide, septembre 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Par delà les transitions, vers la transformation : interactions entre justice transitionnelle et réforme constitutionnelle]
Document politique, novembre 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Chronologie de la Constitution des Philippines de 1987]
Rapport, novembre 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territoire et pouvoir dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, janvier 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [Choisir les organes de rédaction de la Constitution dans des contextes fragiles et conflictuels]
Document politique, novembre 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Régime semi-présidentiel et gouvernance inclusive en Ukraine : réflexions sur la réforme constitutionnelle]

Rapport, avril 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Concevoir le système électoral dans le contexte de l'élaboration de la Constitution]

Document politique, novembre 2018

Sub-state Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans les contextes fragiles et conflictuels]

Document politique, novembre 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Élaborer une constitution dans les États confrontés à un conflit sociétal d'origine territoriale]

Rapport d'événement, octobre 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans des contextes conflictuels]

Rapport d'atelier, mai 2017

Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée

Rapport, mars 2017

Vous pouvez télécharger ces publications à partir de notre site Internet : <http://www.idea.int/publications>.

À propos de cette série

La série des **Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution** d'IDEA International, en cours de publication, a pour but d'expliquer avec simplicité et brièveté des enjeux complexes liés aux constitutions.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [Qu'est-ce qu'une constitution ? Principes et concepts]
2. Bicameralism^* [Bicaméralisme]
3. Direct Democracy* [Démocratie directe]
4. Judicial Appointments* [Nomination des magistrats]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Mandat, révocation, immunité et devoir de reddition de comptes des magistrats]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Présidents sans pouvoir exécutif dans les démocraties parlementaires]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarques constitutionnels dans les démocraties parlementaires]
8. Religion-State Relation^ [Rapports entre la religion et l'État]
9. Social and Economic Rights^* [Droits sociaux et économiques]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procédures de révision constitutionnelle]
11. Limitation Clauses^* [Dispositions limitatives]
12. Federalism^* [Fédéralisme]
13. Local Democracy^* = [Démocratie locale]
14. Presidential Veto Powers^ = [Pouvoirs de veto présidentiels]
15. Presidential Legislative Powers [Pouvoirs législatifs du président]
16. Dissolution of Parliament [Dissolution du Parlement]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Mécanismes de formation et de révocation du gouvernement]
18. Emergency Powers* = # [Pouvoirs d'urgence]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* [Les Institutions indépendantes de régulation et de contrôle (quatrième branche de gouvernement)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconnaissance constitutionnelle des partis politiques], à venir
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [Élection des présidents dans les démocraties présidentielles et semi-présidentielles]

^ Également disponible en arabe

* Également disponible en birman

= Également disponible en français

Également disponible en vietnamienne

Les Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution sont disponibles à l'adresse suivante : <<http://www.idea.int/publications/categories/primers>>.

La série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International vise à assister l'élaboration ou la révision des constitutions, en aidant les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile, les représentants et les membres des assemblées constituantes à prendre des décisions avisées dans ce domaine. Ces Guides introductifs donnent également des conseils au personnel des organisations internationales ainsi qu'aux autres acteurs extérieurs qui cherchent à fournir aux décideurs locaux un soutien technique adapté au contexte et étayé par des informations fiables.

Chacun d'entre eux est conçu comme une introduction à l'intention de lecteurs non spécialistes, et constitue un aide-mémoire pratique pour les personnes disposant de connaissances ou d'une expérience préalable en matière d'élaboration d'une constitution.

Les Guides introductifs, organisés par thématique en fonction des choix concrets que doivent faire les personnes responsables de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, visent à expliquer des enjeux constitutionnels complexes de manière simple et brève.



IDEA International

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN : 978-91-7671-393-8 (PDF)