



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE STATUT DES CAPITALES

n° LC 183

Février 2008

LE STATUT DES CAPITALES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
BERLIN	11
LISBONNE	17
LONDRES.....	23
MADRID.....	31
ROME	39

LE STATUT DES CAPITALES

Les réflexions actuelles sur la création d'un Grand Paris, entité dotée de compétences propres lui permettant de gérer les problèmes communs à la capitale et aux communes qui composent la banlieue, conduisent à s'interroger sur l'organisation des agglomérations formées par les principales capitales européennes et leur périphérie.

Les quatre métropoles européennes les plus importantes, Londres, Madrid, Berlin et Rome, ont été retenues, de même que Lisbonne.

Pour ces cinq capitales, les points suivants ont été analysés :

- **l'organisation institutionnelle de la métropole ;**
- **les compétences** des différentes collectivités dont le territoire est inclus dans l'aire métropolitaine ;
- **les organes** qui administrent ces collectivités ;
- **le budget** de ces collectivités ;
- **les relations** de la métropole **avec**, d'une part, **les communes voisines** et, d'autre part, **l'État**.

Cet examen fait apparaître :

- **l'existence, dans toutes les capitales étudiées sauf Rome, d'une structure qui gère tout ou partie des problèmes communs aux diverses villes de l'agglomération ;**

– la présence, dans toutes les capitales, de collectivités de niveau infracommunal dotées d'une forte identité et administrées par des organes en général élus au suffrage universel ;

– une tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif de la ville-centre.

1) Sauf à Rome, il existe une structure qui gère certains des problèmes communs aux diverses villes de l'agglomération

a) Les agglomérations de Berlin, Lisbonne, Londres et Madrid sont dotées d'une structure métropolitaine

Il s'agit d'une collectivité de droit commun à Berlin et à Madrid : le *Land*, c'est-à-dire un État fédéré, dans le premier cas et la communauté autonome dans le second. En revanche, à Londres et à Lisbonne, une collectivité spécifique a été mise en place.

- Le *Land* de Berlin et la communauté autonome de Madrid

Le *Land* de Berlin se confond avec la commune. Il exerce, au même titre que les autres *Länder*, **toutes les compétences qui ne sont pas réservées à l'État fédéral**, de sorte que les transports, le développement économique, l'environnement et l'urbanisme font partie de ses attributions. Conformément à la constitution du *Land* de Berlin, toutes les compétences de Berlin, qu'elles soient étatiques ou municipales, sont exercées par les mêmes organes : un Parlement élu au suffrage universel et un gouvernement de neuf membres, dont le chef est choisi par le Parlement du *Land* en son sein.

L'agglomération de Berlin s'étend au-delà des limites du *Land* : la banlieue fait partie du ***Land* de Brandebourg**, dans lequel la ville est enclavée. Les deux *Länder* forment un espace économique commun. Comme leur fusion a été rejetée par référendum en 1996, ils ont multiplié les programmes et les structures de coopération.

Le cas de Madrid peut être rapproché de celui de Berlin : la communauté autonome, comparable à un État fédéré, exerce en effet une compétence exclusive dans de nombreuses matières, parmi lesquelles l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement, ainsi que les transports à l'intérieur de son propre territoire. Toutefois, à la différence de Berlin, la commune de Madrid n'occupe qu'une partie du territoire de la communauté autonome. De plus, les deux entités disposent d'organes séparés.

- Le Grand Londres et la Grande aire métropolitaine de Lisbonne

Depuis 2000, l'agglomération londonienne constitue **une collectivité sui generis** qui a pour mission principale le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement. Un maire, élu pour quatre ans au suffrage universel, et une assemblée, également élue au suffrage universel pour quatre ans, dirigent l'agglomération.

Le Grand Londres dispose de services administratifs réduits et **exerce ses compétences par l'intermédiaire d'agences**, dont les principales sont l'Autorité londonienne pour les transports, responsable des transports urbains collectifs ainsi que des taxis et des grands axes de circulation, l'Agence pour le développement de Londres, chargée de promouvoir l'activité économique, l'Autorité de police métropolitaine, et l'Autorité pour les services d'incendie et de secours.

De la même façon, dans l'agglomération de Lisbonne, une structure intercommunale, la **Grande aire métropolitaine de Lisbonne**, est responsable de la **coordination des investissements et des services d'intérêt supracommunal**, en particulier dans les domaines des transports collectifs, de l'assainissement et de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la sécurité et de la protection civile. La Grande aire métropolitaine de Lisbonne englobe la capitale et dix-sept autres communes, mais elle constitue une instance faible : ses organes ne sont pas élus au suffrage universel, mais sont composés de représentants des communes concernées, et son budget est limité. Il représente à peine 0,5 % de celui de la commune de Lisbonne.

b) Aucune structure spécifique ne gère les problèmes communs aux diverses communes composant l'agglomération romaine

En effet, le code italien des collectivités locales prévoit la possibilité de mettre en place dans les neuf principales agglomérations, parmi lesquelles celles de Rome, des « aires métropolitaines », où l'administration locale est partagée non pas entre la province et les communes, mais entre la « ville métropolitaine » et les autres communes, la première assumant à la fois les compétences de la province et les compétences municipales à caractère supracommunal. Toutefois, cette disposition, qui vise à prendre en compte les besoins particuliers des agglomérations et qui a fait l'objet d'une traduction dans la constitution, n'a pas été appliquée.

L'absence de structure administrative métropolitaine est durement ressentie. **En avril 2007, le gouvernement avait donc présenté au Parlement un projet de loi** portant code des collectivités territoriales, **qui prévoyait notamment la création des aires et des villes métropolitaines**. La ville de Rome faisait partie des neuf villes appelées à devenir villes métropolitaines, la décision finale d'instituer ces collectivités revenant à la population concernée, par voie de référendum.

2) L'existence de collectivités de niveau infracommunal dotées d'une forte identité et administrées par des organes en général élus au suffrage universel

La ville de **Berlin** est divisée en **douze arrondissements**, qui prennent en charge toutes les questions qui ne concernent pas le *Land* dans son ensemble. Les arrondissements sont administrés par des assemblées élues pour cinq ans au suffrage universel, lesquelles élisent des exécutifs. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre d'une assemblée d'arrondissement et celles de membre du Parlement du *Land*.

Lisbonne est, comme toutes les communes portugaises, divisée en **paroisses**. Collectivités territoriales de niveau infracommunal, les paroisses sont dirigées par des assemblées élues au suffrage universel pour quatre ans. Chacune de ces assemblées élit parmi ses membres un conseil exécutif. À Lisbonne, il y a 53 paroisses. Les présidents des exécutifs des paroisses sont membres de droit de l'assemblée municipale, mais ils y sont minoritaires.

La ville de Londres n'existe pas en tant que personne morale. En revanche, il existe 33 collectivités de niveau inférieur – 32 districts et la Cité de Londres –, qui sont responsables de la gestion de nombreux services de proximité. Douze de ces districts ainsi que la Cité de Londres correspondent à la ville, et les vingt autres à la banlieue la plus proche. De même que tous les autres districts anglais, les districts londoniens sont administrés par des conseils élus tous les quatre ans au suffrage universel.

Comme toutes les communes de plus de 100 000 habitants, la ville de **Rome** est subdivisée en entités infracommunales. À Rome, celles-ci s'appellent « *municipi* ». Il y a **19 *municipi***, qui sont administrés par une assemblée, un exécutif et un président. Les membres de l'assemblée et le président sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct, tandis que les membres des exécutifs sont désignés par le président, pas nécessairement au sein de l'assemblée. Le mandat de conseiller d'un *municipio* est incompatible avec celui de conseiller municipal.

En revanche, les **21 districts** qui composent **Madrid** ne sont pas dotés d'organes spécifiques élus au suffrage universel direct. Ces districts sont administrés par des assemblées mixtes, qui réunissent des membres du conseil municipal ainsi que des citoyens non élus. Ils sont présidés par un conseiller municipal désigné par le maire.

3) La tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif de la capitale

L'exemple le plus manifeste est celui du Grand Londres, doté depuis 2000 d'un maire élu au suffrage universel, cette institution ayant par ailleurs constitué une innovation importante, car les collectivités anglaises étaient traditionnellement administrées par des assemblées élues, mais n'avaient pas d'organe exécutif séparé. **Le maire de Londres dispose d'importants pouvoirs, en particulier de nomination**, puisque c'est lui qui désigne tous les membres du conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports, qu'il préside actuellement. C'est également lui qui élabore la politique du Grand Londres, le rôle de l'assemblée consistant essentiellement à contrôler l'action du maire.

Si les autres maires n'occupent pas une position aussi forte, on peut cependant souligner une tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif des capitales.

Ainsi, **Rome dispose depuis 1993**, au même titre que les toutes les communes italiennes de plus de 15 000 habitants, **d'un maire élu au suffrage universel direct**.

De même, **le maire de Berlin a vu ses pouvoirs renforcés en 2006**. Le maire de Berlin est le Premier ministre du *Land*. Il n'est pas élu par la population, mais par le Parlement du *Land*. Depuis 2006, c'est lui qui désigne et démet les membres du gouvernement du *Land*, alors que ces derniers étaient auparavant élus par le Parlement sur sa proposition. De plus, seule l'assemblée pouvait mettre fin à leurs fonctions.

La ville de **Madrid** est également dotée d'un **exécutif renforcé depuis la réforme de 2003 du statut des grandes villes** : cet exécutif exerce toutes les compétences qui ne sont pas précisément attribuées à d'autres organes.

Au Portugal, une réforme des élections locales, applicables à toutes les communes, est actuellement en cours d'examen par le Parlement. Elle vise à personnaliser l'élection du maire et à renforcer l'exécutif municipal.

LE STATUT DES CAPITALES

BERLIN

Berlin, qui est redevenue capitale de l'Allemagne en 1990, est à la fois une ville et un *Land*.

La ville de Berlin réunit 80 % de la population de la métropole berlinoise, mais **sa banlieue fait partie du *Land* de Brandebourg**, dans lequel Berlin est enclavée. La nécessité de renforcer la collaboration entre les deux *Länder* est apparue dès la réunification (1). L'échec du projet de fusion des deux *Länder* en 1996 a entraîné la multiplication des programmes et des structures de coopération.

1) Le statut juridique

L'agglomération berlinoise, riche de quelque 4,5 millions d'habitants, ne constitue pas une entité spécifique. Elle se compose, d'une part, de la ville de Berlin et, d'autre part, de la banlieue.

La ville de Berlin s'étend sur 892 km² et compte environ 3,5 millions d'habitants. Elle est divisée en **douze arrondissements**, qui possèdent une identité forte, mais sans disposer de la personnalité morale (2). Depuis la réforme de 2001, qui a fait passer le nombre des arrondissements de 23 à 12, la population moyenne de chaque arrondissement, assez homogène, est d'environ 300 000 habitants.

(1) Berlin faisait partie de l'ex-Allemagne de l'Ouest, à la différence du Brandebourg, qui se trouvait dans l'ex-RDA.

(2) Cette situation résulte de la loi du 27 avril 1920 qui a créé le Grand-Berlin par absorption des villes et villages de la périphérie. À l'époque, il y avait 20 arrondissements.

Berlin est, au même titre que Hambourg et Brême (3), **à la fois une ville et un Land**. Elle exerce donc les **compétences d'une commune et celles d'un Land**. En tant que tel, Berlin dispose des mêmes institutions qu'un État, le fonctionnement de celles-ci étant régi par une constitution.

Selon cette constitution, **toutes les compétences dévolues à Berlin, qu'elles soient étatiques ou municipales, sont exercées par le Parlement et le gouvernement du Land, ainsi que par les organes des arrondissements.**

La périphérie de l'agglomération est située en dehors du Land de Berlin. Elle **appartient à diverses communes du Land de Brandebourg**. Ce dernier, encore très rural, rassemble 2,6 millions d'habitants répartis sur 30 000 km² et dans 1 300 communes, dont quelque 200 se trouvent dans l'aire d'attraction de Berlin. La capitale du Brandebourg, Postdam, compte 130 000 habitants.

2) Les compétences

Comme les autres Länder, la ville de Berlin est compétente dans tous les domaines qui ne sont pas réservés à l'État fédéral (c'est-à-dire essentiellement la défense nationale, la politique étrangère, le droit de la nationalité et de l'immigration, l'administration de la justice, le droit civil et pénal, le droit du travail et de la protection sociale). La ville de Berlin est donc notamment responsable de la police, de l'éducation, de l'aide sociale, de la culture, des transports, de la promotion économique, de l'environnement, de l'urbanisme et de la planification.

En vertu du principe de **libre administration des collectivités locales**, la commune de Berlin s'occupe de toutes les questions intéressant la collectivité, en particulier l'urbanisme, la politique sociale et la fourniture de différents services (eau, énergie, enlèvement des déchets, etc.).

Conformément au principe de subsidiarité et à la constitution du Land, la ville de Berlin prend en charge les questions qui concernent le Land dans son ensemble, tandis que les arrondissements exercent les autres compétences. Dépourvus de la personnalité morale, les arrondissements ne disposent toutefois d'aucun pouvoir réglementaire et ne lèvent pas l'impôt.

En **1994**, puis encore plus nettement après la révision de la constitution du Land de **1998, les arrondissements ont vu leurs pouvoirs étendus**. L'élaboration des plans d'urbanisme, l'établissement de leur budget, la gestion de leur personnel ainsi que des services sociaux et sanitaires, l'entretien des espaces

(3) Brême se compose de deux communes.

verts, de la voirie et des aires de jeu, la sécurité des produits alimentaires font partie de leurs principales compétences.

Cependant, en pratique, **la délimitation des attributions entre la ville de Berlin et les arrondissements est peu claire**, et cette situation est critiquée aussi bien par ceux qui souhaitent un renforcement du pouvoir central que par ceux qui plaident pour une plus grande autonomie des arrondissements.

3) Les organes de direction

Les compétences de la commune et du *Land* sont exercées par les mêmes organes. Par ailleurs, les arrondissements disposent de leurs propres organes, élus séparément.

a) La ville

Berlin est dirigée par un **gouvernement de neuf membres**, dont le chef est choisi par le **Parlement** du *Land* en son sein. Le Parlement est lui-même élu pour cinq ans au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle.

Le Parlement compte au moins 130 membres (4). Il exerce le pouvoir législatif, vote le budget et contrôle le gouvernement.

À l'issue des élections du 17 septembre 2006, la composition du Parlement est la suivante : le SPD détient 53 sièges, la CDU 37, *die Linke* 23, les écologistes 23 et les libéraux du FDP 13.

Alors que dans les autres *Länder* le gouvernement est dirigé par un premier ministre souvent appelé « ministre-président », à Berlin, le gouvernement, dénommé « Sénat », est dirigé par un maire (*der regierende Bürgermeister*). Ce dernier est élu par le Parlement à la majorité des suffrages exprimés. Il est responsable devant le Parlement, qui peut le démettre par un vote à la majorité. Le maire actuel, Klaus Wowereit, appartient au SPD. Il est à la tête de la ville depuis 2001.

Les autres membres du gouvernement, les huit sénateurs (5), sont choisis par le maire, qui définit le champ de compétences de chacun d'eux et qui désigne deux vice-maires parmi eux. Les sénateurs ne sont pas nécessairement

(4) L'absence d'effectif fixe s'explique par le mode de scrutin. Comme pour les élections au Bundestag, chaque électeur dispose de deux voix : l'une sert à l'élection au scrutin majoritaire des députés représentant directement les circonscriptions, tandis que l'autre, donnée à un parti, permet l'élection à la représentation proportionnelle des autres députés. Or, ce sont les secondes voix qui déterminent la composition de l'assemblée. Comme un parti peut obtenir plus de mandats directs que de sièges au titre des secondes voix, il convient d'attribuer aux autres partis des sièges supplémentaires, afin de respecter la répartition résultant des secondes voix.

(5) La réforme constitutionnelle de 1998 a fait passer l'effectif maximal du Sénat à huit. Il était de dix depuis 1994 et de seize auparavant.

choisis parmi les membres du Parlement. Actuellement, cinq des huit sénateurs appartiennent au SPD et les trois autres à *die Linke*.

C'est seulement depuis le début de la législature en cours, c'est-à-dire depuis octobre 2006, que le maire désigne les sénateurs, conformément aux dispositions résultant de la révision constitutionnelle de mai 2006. Auparavant, les huit sénateurs étaient élus par l'assemblée sur proposition du maire, et seule l'assemblée pouvait décider de mettre fin à leurs fonctions. De plus, l'assemblée accordait sa confiance au gouvernement dans son ensemble, et non au seul maire.

Le maire représente Berlin à l'extérieur. Il détermine les grandes lignes de la politique du gouvernement, qu'il fait approuver par le Parlement. Depuis la révision constitutionnelle de mai 2006, il n'a plus besoin d'obtenir l'accord des huit sénateurs pour établir son programme de gouvernement.

Chacun des huit sénateurs est responsable d'un département ministériel, qu'il dirige en toute autonomie dans le cadre de la politique du gouvernement. Depuis les élections de 2006, la répartition des attributions entre les huit sénateurs est la suivante : urbanisme ; économie, technologie et droits des femmes ; enseignement, sciences et recherche ; finances ; santé, environnement et consommation ; intérieur et sport ; intégration, travail et affaires sociales ; justice. Les conflits de compétences sont tranchés par le Sénat de façon collégiale, sans que le maire puisse faire valoir son point de vue.

La position du maire de Berlin, qui ne dispose pas d'un réel pouvoir de direction sur le Sénat, apparaît ainsi plus faible que celle des ministres-présidents dans les autres *Länder*. **Jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2006, toutes les tentatives de renforcement du rôle du maire avaient échoué**, car le Parlement craignait de voir son pouvoir réduit.

b) Les arrondissements

Chaque arrondissement est administré par une **assemblée** de 55 membres élus pour cinq ans au suffrage universel par les résidents âgés d'au moins 16 ans, allemands ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne. Les élections des assemblées d'arrondissement ont lieu en même temps que celle du Parlement du *Land*. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre d'une assemblée d'arrondissement et celles de membre du Parlement du *Land*.

Les assemblées d'arrondissement élisent en leur sein des **exécutifs** de six personnes, composés d'un maire et de cinq conseillers, sans que le maire dispose d'un pouvoir de direction, car les décisions sont prises collégialement. Au sein de ces exécutifs, les postes sont répartis à la proportionnelle des groupes politiques. À partir du 1^{er} janvier 2010, la règle de la proportionnelle cessera d'être applicable, de sorte que la composition des exécutifs dépendra des majorités existant dans les assemblées, c'est-à-dire des accords conclus entre les groupes. Cette disposition devrait renforcer la politisation des exécutifs

d'arrondissement. Critiquée depuis l'origine par la CDU, elle pourrait être remise en cause. Le SPD a en effet récemment proposé l'élection des maires d'arrondissement au suffrage universel direct. Cette proposition a obtenu le soutien du FDP ainsi que des écologistes, qui réclament également une plus grande autonomie des arrondissements et une délimitation claire de leurs compétences par rapport à celles de Berlin.

Le nombre des conseillers d'arrondissement devrait passer de cinq à quatre lors des élections de 2011, conformément au projet de loi sur l'administration des arrondissements qui est en cours d'examen.

Les maires d'arrondissement se réunissent une fois par mois avec le maire de Berlin, qui a l'obligation de les consulter avant toute décision.

Les arrondissements demeurent des entités faibles, car leurs compétences, limitées, dépendent des décisions prises par le Parlement du *Land*, de même que leur budget. De plus, le Sénat exerce un contrôle de légalité sur leurs actes : il peut rapporter ces derniers, donner des instructions, voire prendre des mesures de substitution. Par ailleurs, depuis 1998, il dispose d'un droit d'intervention, qui lui permet de se substituer aux arrondissements lorsque l'intérêt supérieur de Berlin est menacé, c'est-à-dire lorsque le statut de la capitale, ou l'application de la législation fédérale ou du droit international sont en cause.

4) Le budget

Le budget de Berlin s'élève à quelque 20 milliards d'euros. Environ la moitié des ressources correspondent à des impôts (en particulier l'impôt foncier et la taxe professionnelle) et un peu moins du tiers au versement de la Fédération au titre de la péréquation entre les *Länder*.

Les arrondissements établissent leur budget librement, mais ils n'ont aucune autonomie financière : chacun d'eux reçoit de la ville une enveloppe globale.

5) Les liens avec les autres acteurs publics

a) Avec l'État fédéral

Comme les autres *Länder*, Berlin partage la souveraineté étatique avec l'État fédéral. Ce dernier ne peut intervenir que dans les questions que la Loi fondamentale lui réserve et n'exerce aucun contrôle sur les *Länder*.

Le *Land* de Berlin dispose de quatre des 69 voix au **Bundesrat** (6). Il **participe ainsi à l'élaboration de la législation fédérale.**

b) Avec le Land de Brandebourg

Malgré l'échec en 1996 du projet de fusion (7) et pour tenir compte du fait que les deux *Länder* forment un espace économique commun, **les deux gouvernements ont multiplié les programmes et les structures de coopération.**

Ils ont conclu un accord sur l'aménagement du territoire en 1995 et ont, grâce à des conventions spécifiques, développé des partenariats dans de nombreux domaines : éducation, santé, culture, économie, environnement, justice, etc.

Ainsi, un baccalauréat commun devrait être mis en place en 2010 ; un réseau réunissant les prestataires de soins est en cours de constitution ; il existe une chaîne de télévision et de radiodiffusion commune, les deux *Länder* participeront à parts égales à la construction du nouvel aéroport international Berlin-Brandebourg ; l'enlèvement et la valorisation des déchets sont réalisés par une seule société depuis 1995 ; plusieurs juridictions régionales ont été fusionnées depuis la conclusion d'un accord sur la coopération judiciaire en 2004.

(6) Selon leur effectif, les *Länder* sont représentés par trois, quatre, cinq ou six délégués.

(7) Par dérogation à l'article 29 de la Loi fondamentale de la République fédérale, qui subordonne toute modification du territoire des *Länder* au vote d'une loi fédérale, l'article 118a de la Loi fondamentale énonce que « la restructuration du territoire comprenant les *Länder* de Berlin et du Brandebourg peut être opérée par accord entre les deux *Länder* avec participation de leurs électeurs. » Lors du référendum de 1996, 53 % des électeurs de Berlin se sont prononcés pour la fusion, mais 63 % des électeurs du Brandebourg ont voté contre. Le projet prévoyait la fusion des deux *Länder* et le transfert de la capitale du Land à Postdam, Berlin restant la capitale fédérale.

LE STATUT DES CAPITALES

LISBONNE

Lisbonne est une **commune**. Comme les autres communes portugaises, elle est subdivisée en **paroisses**.

Depuis 1991, une **structure intercommunale** prend en charge certains problèmes communs aux différentes communes composant l'agglomération lisboète. Un renforcement de cette structure est envisagé.

1) Le statut juridique

Lisbonne est une **commune**. Elle dispose du **même statut que les 307 autres communes portugaises**. Sa population est de 530 000 habitants et sa superficie de 84 km². Lisbonne est subdivisée en **53 paroisses**. Les paroisses – le pays en compte plus de 4 200 – sont les **collectivités territoriales de niveau infracommunal**.

Depuis 1991, Lisbonne fait partie d'une **structure intercommunale**. Créée sous le nom de « aire métropolitaine de Lisbonne », elle est devenue la **Grande aire métropolitaine de Lisbonne** (GAML), en vertu de la loi du 13 mai 2003 relative aux aires métropolitaines (8). La GAML rassemble 18 communes, couvre 3 120 km² et compte près de trois millions d'habitants, ce qui correspond au quart de la population portugaise. Même si elle est la principale commune de l'agglomération, Lisbonne ne domine pas réellement l'aire métropolitaine, car d'autres communes moins importantes manifestent plus de dynamisme, notamment sur le plan démographique. C'est notamment le cas de Sintra, qui compte quelque 410 000 habitants.

(8) Cette loi crée deux structures intercommunales : les grandes aires métropolitaines, qui doivent rassembler au moins neuf communes et 350 000 habitants, et les communautés urbaines, avec au minimum 150 000 habitants répartis sur trois communes.

2) Les compétences

a) La commune

Comme toutes les communes portugaises, Lisbonne possède **une compétence générale pour traiter les affaires locales**. En effet, la loi n° 15 du 14 septembre 1999 relative aux attributions des collectivités locales donne aux communes de nombreuses compétences propres : transports, protection civile, logement social, assainissement, développement local, aménagement du territoire et urbanisme, équipements culturels, installations sportives, enseignement primaire et transports scolaires, voirie et espaces verts, distribution de l'électricité aux foyers, etc.

Les communes partagent la plupart de ces compétences avec les paroisses. Elles peuvent leur en déléguer d'autres sur la base de conventions appropriées.

b) La GAML

Conformément à la loi de 2003, la GAML est responsable de la **coordination des investissements et des services d'intérêt supracommunal**, en particulier dans les domaines des transports collectifs, de l'assainissement et de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la sécurité et de la protection civile, ainsi que de la coordination des relations entre les communes et l'État.

3) Les organes de direction

a) La commune

- Le dispositif actuel

L'organe délibérant de la commune est **l'assemblée municipale**, qui regroupe des membres de droit, les présidents des exécutifs des paroisses, ainsi que des membres élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle pour quatre ans. Le nombre des membres élus est supérieur de un à celui des membres de droit.

L'exécutif de la commune, le **conseil municipal**, est également élu au suffrage universel. Le mandat dure quatre ans.

L'élection de l'assemblée et celle du conseil sont simultanées. Traditionnellement, le conseil municipal est présidé par la personne en tête de la liste qui a obtenu le plus de suffrages.

Actuellement, l'assemblée municipale de Lisbonne compte 107 personnes (54 élus et les 53 présidents des paroisses) et l'exécutif 17.

Les **paroisses** sont dirigées par des assemblées élues au suffrage universel pour quatre ans et dont l'effectif dépend de la population. Chacune de ces assemblées élit parmi ses membres un conseil exécutif, qui est présidé par la personne en tête de la liste qui a obtenu le plus de suffrages.

- La réforme en cours d'examen

Le Parlement examine actuellement une proposition de loi réformant la loi relative aux élections locales. Cette réforme doit s'appliquer lors des prochaines élections, qui auront lieu en 2009. Ses promoteurs souhaitent **personnaliser l'élection du maire et renforcer l'exécutif municipal.**

Dans cette perspective, la nouvelle loi dispose que les citoyens n'éliront plus que les membres des assemblées et que l'exécutif sera présidé par la personne à la tête de la liste ayant remporté le plus de suffrages. Les membres de l'exécutif seront choisis par le président parmi les conseillers élus. Le président aura l'obligation de choisir au moins la moitié d'entre eux au sein de sa liste. La loi garantit cependant à l'opposition un nombre minimal de postes au sein de l'exécutif. À Lisbonne, ce dernier réunira douze personnes, et cinq postes seront réservés à l'opposition. De même, les membres des exécutifs des paroisses seront choisis par le président, et non plus élus par l'assemblée.

Le texte récemment adopté modifie également la loi relative aux compétences et au fonctionnement des collectivités locales : il charge l'assemblée municipale d'approuver la composition de l'exécutif. L'assemblée pourra donc, par un vote à la majorité des trois cinquièmes, contester la composition de l'exécutif qui lui est proposé. Seuls, les membres de l'assemblée élus au suffrage universel direct pourront participer à ces scrutins.

b) La GAML

La GAML dispose de trois organes. Son organe délibérant est composé de 55 membres élus par les assemblées municipales des 18 communes concernées. La représentation de chaque commune dépend de la population et Lisbonne dispose actuellement de huit délégués. L'exécutif de la GAML rassemble les 18 maires de l'agglomération. Par ailleurs, un organe consultatif, le conseil métropolitain, réunit les membres de l'exécutif ainsi que des représentants de l'État : le président de la commission de coordination et de développement régional ainsi que des délégués des services et des organismes publics dont les activités recouvrent les attributions de la GAML.

La composition des organes de la GAML explique la **faiblesse de cette institution, dominée à la fois par l'État et par les communes**, qui ont tendance à y défendre leurs propres intérêts, sans prendre ceux de la métropole.

4) Le budget

La faiblesse de la GAML apparaît également dans son budget. En 2004, il s'élevait à 3,5 millions d'euros, tandis que celui de la commune de Lisbonne approchait 900 millions d'euros.

5) Les liens avec les autres acteurs publics

L'État est très présent dans l'agglomération de Lisbonne.

Il a des représentants dans le **conseil métropolitain de la GAML**.

Il contrôle plusieurs entreprises dans des secteurs particulièrement importants pour l'agglomération, comme l'énergie et les **transports publics**. Ainsi, les transports collectifs dans l'agglomération sont gérés par l'Autorité métropolitaine des transports de Lisbonne, qui est une entreprise publique placée sous la tutelle du secrétariat d'État aux transports et dont le conseil d'administration est exclusivement composé de représentants de l'État, la commune de Lisbonne et la GAML faisant partie de l'assemblée générale.

L'État dispose également d'une **administration déconcentrée** au niveau du **district**, le territoire de la GAML correspondant à deux districts, celui de Lisbonne et celui de Setúbal. Le district est dirigé par un gouverneur, que l'on peut comparer à un préfet.

Par ailleurs, l'État oriente le développement de la métropole, par l'intermédiaire de la **Commission de coordination et de développement régional de Lisbonne et de la vallée du Tage** (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento regional de Lisboa e Vale do Tejo*: CCDRLVT). La CCDRLVT, comme les autres commissions de développement régional, a pour fonctions l'établissement et l'application du plan de développement économique régional, en concertation avec les collectivités locales et avec les principaux acteurs de la vie économique. C'est un organisme rattaché au ministère des villes et de l'aménagement du territoire. La compétence de la CCDRLVT dépasse la zone couverte par la GAML. En effet, la CCDRLVT couvre 51 communes et cinq districts regroupant 3,5 millions d'habitants.

* *

*

Conformément au programme présenté en début de législature, le gouvernement prépare actuellement **un projet de loi** visant à modifier le statut juridique des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. À l'issue de la

réforme, l'agglomération de Lisbonne devrait être administrée par une entité dotée de réels pouvoirs et de ressources importantes. Le gouvernement souhaite que les organes de cette entité soient élus au suffrage universel direct, mais l'association des communes portugaises ne partagent pas cet avis.

LE STATUT DES CAPITALES

LONDRES

Depuis 2000, l'agglomération londonienne constitue, en vertu du *Greater London Authority Act* de 1999, une collectivité *sui generis* qui a pour mission principale le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement.

Au niveau inférieur, 32 districts et la Cité de Londres, qui dispose d'un statut particulier, sont responsables de la gestion de nombreux services de proximité. Douze de ces districts correspondent à la ville de Londres, et les vingt autres à une partie de la banlieue.

1) Le statut juridique

La ville de Londres n'existe pas en tant que personne morale. Il y a, d'une part, le Grand Londres et, d'autre part, 33 collectivités de niveau inférieur.

Le Grand Londres est une collectivité particulière, la *Greater London Authority* (GLA). Elle a été créée par le *Greater London Authority Act* de 1999, dont l'adoption fait suite au référendum du 7 mai 1998 (9).

Le Grand Londres rassemble environ 7,5 millions d'habitants (contre 8,6 millions en 1939) et couvre une superficie de quelque 1 600 km². **Son territoire, inférieur à celui de la métropole londonienne**, correspond à la

(9) Le « oui » a obtenu 72 % des voix, mais la participation n'a été que de 34,6 %.

région (10) de Londres et donc à la circonscription de Londres pour l'élection des membres du Parlement européen.

La GLA peut être rapprochée du Grand Londres qui avait été institué en 1965 (11) en vertu du *London Government Act* de 1963 et qui était administré par le Conseil du Grand Londres. Le Grand Londres avait alors remplacé les anciens comtés de Londres et du Middlesex et avait absorbé une partie des quatre comtés du Kent, du Surrey, de l'Essex et du Hertfordshire. En 1986, le Grand Londres a été supprimé, et ses compétences transférées, d'une part, aux *boroughs* et, d'autre part, à des autorités spécialisées, à des structures de partenariat public-privé opérationnelles ou stratégiques, ainsi qu'à l'État central, à travers le *Government Office for London*, que l'on peut comparer à une préfecture.

Les 33 collectivités de niveau inférieur sont la **Cité de Londres**, très ancienne et qui jouit d'un **statut particulier**, et **32 districts** (12), qui portent le nom de ***boroughs***. Vingt d'entre eux sont dits « périphériques » (*outer boroughs*), tandis que les douze autres (*inner boroughs*) correspondent, avec la Cité de Londres, à l'ancien comté de Londres.

2) Les compétences

La GLA dispose essentiellement de **pouvoirs de planification et de coordination**, qualifiés de « stratégiques », car les *boroughs* ont conservé leurs attributions.

a) La GLA

La loi de 1999 donne à **la GLA une compétence générale** pour la réalisation de ses principales missions que sont **le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement**.

(10) L'Angleterre est subdivisée en neuf régions, qui constituent avant tout un échelon de l'administration déconcentrée. À l'exception de celle de Londres, les assemblées des régions ne sont pas élues au suffrage universel, mais sont composées de représentants, d'une part, des conseils des collectivités locales et, d'autre part, de la société civile (syndicalistes, membres des chambres de commerce, du système national de santé, etc.).

(11) Le terme « Grand Londres » était toutefois utilisé auparavant : il désignait la région couverte par les transports londoniens et par la police « métropolitaine ».

(12) En Angleterre, l'organisation des collectivités locales résulte du *Local Government Act* de 1972 et des modifications qui lui ont été apportées ensuite. La loi de 1972 avait mis en place deux niveaux de collectivités : districts et comtés. Ces derniers n'avaient pas les mêmes compétences selon qu'il s'agissait ou non de comtés métropolitains. Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, à l'heure actuelle, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, il existe un seul niveau de collectivités (metropolitan districts et unitary authorities), tandis que, sur l'autre moitié, le système prévu par la loi de 1972 subsiste. Par ailleurs, dans certaines parties du territoire, d'autres collectivités, les paroisses notamment, peuvent être chargées de compétences d'importance secondaire.

Toutefois, pour empêcher la GLA de se substituer aux *boroughs* et à d'autres organismes publics, la loi interdit à la GLA de financer des services qui pourraient être rendus par ces derniers.

En octobre 2007, le Parlement a adopté la deuxième loi sur la GLA, qui amende celle de 1999 et élargit les compétences de la collectivité du Grand Londres.

En pratique, **les principales compétences de la GLA résultant de la loi de 1999 sont les suivantes : les transports, l'urbanisme, le développement économique, l'environnement, la police, la lutte contre l'incendie et l'organisation des secours, la culture et la santé.** Elles sont donc comparables aux fonctions que la loi de 1963 avait dévolues à titre exclusif au Grand Londres et qui concernaient principalement les transports, la sécurité civile ainsi que le traitement des ordures ménagères.

Les compétences de la GLA sont notamment exercées par l'intermédiaire de **quatre agences** :

- l'Autorité londonienne pour les **transports** (*Transport for London*), responsable non seulement des transports urbains collectifs (bus et métropolitain) (13) mais aussi des taxis et des grands axes de circulation ;

- l'Agence pour le **développement de Londres** (14) (*London Development Agency*), chargée d'attirer les investisseurs et de réactiver l'activité économique ;

- l'Autorité de **police** métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*) ;

- l'Autorité pour les **services d'incendie et de secours** (*London Fire and Emergency Planning Authority*).

La loi de 2007 a transféré à la GLA de nouvelles compétences. Il s'agit essentiellement de la formation professionnelle, ainsi que de la lutte contre le changement climatique et contre les inégalités dans l'accès aux soins.

b) Les districts

Comme les autres districts anglais, les *boroughs* londoniens sont notamment chargés de la fourniture de certaines prestations à leurs habitants. Ils exercent leur responsabilité dans les domaines suivants : le logement, les services sociaux, l'entretien des voies publiques, l'enseignement, l'état civil, la collecte des ordures ménagères.

(13) Seulement depuis 2003 pour le métro.

(14) Chacune des huit autres régions anglaises dispose également d'une agence de développement.

3) Les organes de direction

a) La GLA

Elle est dirigée par un **maire** élu au **suffrage universel** pour **quatre ans** et par une **assemblée** de **25 membres**, également élus au **suffrage universel** pour **quatre ans**.

- Le maire

Lors de l'adoption de la loi de 1999 sur la GLA, l'institution du maire, élu au suffrage universel de surcroît, constituait une innovation importante, puisque les collectivités anglaises étaient traditionnellement administrées par des assemblées élues – au sein de laquelle des commissions spécialisées pouvaient certes exercer certaines compétences –, **mais n'avaient pas d'organe exécutif séparé**. Le titre de *mayor* désignait en effet le conseiller qui présidait les réunions de l'assemblée ou qui représentait la collectivité. Depuis lors, la loi de 2000 sur les collectivités locales a introduit une séparation entre les fonctions d'exécution et de contrôle, prévoyant même l'organisation de référendums locaux sur l'institution de maires élus au suffrage universel.

Le maire de Londres est élu au **scrutin majoritaire à un tour**, selon le **système préférentiel**, qui permet aux électeurs d'exprimer un premier et un second choix.

Celui qui obtient la majorité absolue est élu. Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue, l'élection se joue entre les deux candidats les mieux placés. Les voix qui se sont portées sur les autres candidats sont éventuellement attribuées à ces deux personnes, conformément aux deuxièmes votes des électeurs. Les deuxièmes votes qui se sont portés sur l'un des candidats éliminés ne sont pas pris en compte. L'élection du maire du Grand Londres a constitué une nouveauté dans l'organisation des collectivités territoriales anglaises, où cette institution était inconnue. Les maires qui existaient dans certaines collectivités n'occupaient en effet que des fonctions honorifiques, car l'exécutif est traditionnellement confié à des commissions. Depuis lors, la situation a changé, car la loi de 2000 sur les collectivités donne à celles-ci la possibilité d'organiser un référendum sur l'institution d'un maire.

Ce régime électoral a été retenu, car les rédacteurs du texte souhaitaient la personnalisation de l'élection. Le maire actuel, Ken Livingstone, termine son deuxième mandat. Auparavant, il avait été le dernier président du Conseil du Grand Londres.

Le maire désigne un vice-maire parmi les membres de l'assemblée.

Le maire est l'exécutif de la GLA. À ce titre, il élabore la politique de la GLA en matière de transport, de développement urbain et d'environnement. Il dispose d'importants **pouvoirs de nomination**. C'est lui qui nomme tous les membres du conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports (qu'il préside actuellement) et de l'Agence pour le développement de Londres. Il choisit également 9 des 17 membres du conseil d'administration de la l'Autorité pour les services d'incendie et de secours et 12 des 23 de l'Autorité de

police métropolitaine. La loi encadre les pouvoirs du maire en matière de nomination : les membres du conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports doivent ainsi être choisis parmi les personnalités qualifiées, deux de ces membres représentant les usagers. De même, les personnes que le maire choisit pour siéger au conseil d'administration de l'Autorité pour les services d'incendie et de secours et de l'Autorité de police métropolitaine doivent être membres de l'assemblée du Grand Londres.

Les pouvoirs de nomination du maire ont été renforcés par la loi de 2007 : le maire peut désormais nommer des élus (membres de l'assemblée du Grand Londres, du Parlement national, etc.) au conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports. Il peut aussi choisir librement deux membres du conseil d'administration de l'Autorité pour les services d'incendie et de secours. Par ailleurs, lorsque les dispositions de la loi de 2006 sur la police et la justice relatives à l'Autorité de police métropolitaine entreront en vigueur, c'est le maire de Londres qui deviendra le chef de la police londonienne, à moins qu'il ne choisisse un tiers.

Des éléments de démocratie participative ont été introduits dans le statut de la GLA : le maire doit se soumettre à deux séances annuelles de questions orales ouvertes au public. Ces séances se déroulent chaque fois dans un lieu différent. De plus, la loi prévoit l'organisation, une fois par an, d'un débat public sur la situation de Londres, après que le maire a publié son rapport annuel.

- L'assemblée

Elle compte **25 membres**, qui sont élus au **suffrage universel** selon un système combinant la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire. **Quatorze membres** de l'assemblée sont en effet élus au **scrutin majoritaire à un tour** dans le cadre de circonscriptions définies par la loi, chacune de ces circonscriptions englobant entre un et quatre districts. Les **onze** autres sont élus à la **représentation proportionnelle** au niveau du Grand Londres.

L'assemblée actuelle, élue en juin 2004, compte neuf élus conservateurs, sept travaillistes, cinq libéraux-démocrates, deux écologistes et deux représentants de « Un seul Londres », un mouvement anti-européen qui demande l'abolition du péage urbain ainsi que des subventions dont le Grand Londres bénéficie.

Le rôle de l'assemblée consiste essentiellement à contrôler l'action du maire et à approuver le budget.

À cet effet, l'assemblée peut mener des enquêtes et préparer des rapports sur tous les sujets liés aux compétences de la GLA. Ses membres peuvent également poser des questions, écrites ou orales, au maire. Dix séances de questions orales sont organisées chaque année. La maire a l'obligation de soumettre à l'assemblée toutes ses propositions de décision, en particulier le

projet de budget. L'assemblée peut amender celui-ci, à la majorité des deux tiers, après avoir décidé, à la majorité simple, qu'il convient de le contester. Le maire communique tous les mois un compte-rendu de ses activités à l'assemblée. L'assemblée dispose aussi d'un pouvoir étendu de proposition.

En dernier ressort, l'assemblée peut démettre le maire par un vote à la majorité des deux tiers.

La loi de 2007 a renforcé les pouvoirs de l'assemblée. Celle-ci doit désormais être consultée avant toute nomination par le maire des présidents et des vice-présidents des conseils d'administration des agences du Grand Londres, mais son avis n'a aucun caractère obligatoire. De plus, elle vote elle-même son propre budget à la majorité des deux tiers.

Cependant, l'assemblée est considérée comme un organe plutôt faible et son pouvoir est beaucoup plus limité que ne l'était celui du Conseil du Grand Londres avant 1986.

b) Les districts

Les *boroughs* londoniens sont, comme les autres districts anglais, dirigés par des conseils élus tous les quatre ans au suffrage universel. Celui qui dirige la Cité de Londres s'appelle *London Corporation*.

Les conseils sont réunis en une association, *Association of Local Government*.

4) Le budget

La GLA et ses quatre agences disposent d'un budget total qui s'élève à 10,7 milliards de livres (soit environ 14 milliards d'euros) pour l'année 2007-2008.

L'essentiel du budget est consacré aux transports. En effet, le budget se répartit ainsi : 60 % pour l'Autorité londonienne pour les transports, 31 % pour l'Autorité de police métropolitaine, 4 % pour l'Autorité pour les services d'incendie et de secours, 4 % pour l'Agence pour le développement de Londres et 1 % pour la GLA elle-même.

Si l'on excepte les ressources de l'Autorité londonienne pour les transports, **le budget du Grand Londres est principalement alimenté par les subventions du gouvernement central ainsi que par une taxe additionnelle sur la *council tax***. La *council tax* est un impôt foncier payé par les résidents et perçu par les *boroughs*. Son montant, assis sur la valeur marchande des biens immobiliers, est fixé par les collectivités, mais peut être plafonné par le ministre responsable des collectivités locales.

5) Les liens avec les autres acteurs publics

a) Avec l'État

L'État est présent par l'intermédiaire du *Government Office for London (GOL)*.

Comparable à des préfectures, les *Government Offices* représentent l'État dans les régions. Ils ont été institués en 1994 en vue de coordonner l'application des programmes gouvernementaux des différents ministères. Ils sont constitués de personnels de l'administration centrale. Leurs fonctions sont en constante évolution du fait de la décentralisation et des délégations de pouvoirs aux collectivités locales.

Comme les autres *Government Offices*, le GOL représente onze ministères pour le compte desquels il gère une trentaine de programmes (santé, sécurité, propreté, environnement, protection de l'enfance et de la jeunesse, développement économique, etc.). Son budget s'établit à quelque 3 milliards de livres (soit environ 4 milliards d'euros), dont 75 à 80 % correspondent à la subvention du ministère des transports à l'Autorité londonienne pour les transports. L'effectif du GOL compte environ 270 personnes et devrait être réduit à 250 en 2008.

b) Avec les autres collectivités

Le territoire de la GLA ne recouvre pas la totalité de l'aire métropolitaine, ce qui oblige le maire de Londres à collaborer avec les comtés du Kent et du Surrey, ainsi qu'avec l'agence de développement régional du Sud-est.

LE STATUT DES CAPITALES

MADRID

L'agglomération madrilène correspond au cœur de la **communauté autonome de Madrid**, qui se compose de **179 communes**, parmi lesquelles celle de Madrid.

À l'instar des autres villes espagnoles les plus peuplées, la **commune de Madrid** dispose depuis 2004 d'un **exécutif puissant**. Pour tenir compte du fait qu'elle est la **capitale** du pays, elle a de plus été dotée en 2006 d'un **statut particulier**.

1) Le statut juridique

La ville de Madrid est la capitale du pays et de la communauté autonome de Madrid.

Celle-ci, que l'on peut comparer à l'un des États d'un pays fédéral, compte plus de six millions d'habitants répartis sur un territoire d'un peu plus de 8 000 km². Lors de sa création, en 1983, elle a absorbé la province de Madrid (15). À la différence de la plupart des seize autres communautés autonomes, **Madrid est donc une communauté autonome « monoprovinciale »**. Les trois quarts de la population de la communauté autonome sont regroupés dans l'agglomération madrilène, qui rassemble plus de 4,5 millions d'habitants. La communauté autonome joue *de facto* le rôle d'une autorité métropolitaine.

(15) Les provinces, au nombre de 50, sont définies par la constitution à la fois comme des collectivités locales disposant de la personnalité juridique et comme des circonscriptions déconcentrées de l'État. Elles sont administrées par des conseils élus.

La commune de Madrid s'étend sur 605 km² et réunit plus de trois millions d'habitants. Elle jouit d'un **statut particulier**. En effet, le statut d'autonomie de la communauté énonce : *« La ville de Madrid, capitale de l'État et siège de ses institutions, aura un régime particulier, défini par une loi votée par les Cortes : cette loi déterminera les rapports entre les institutions de l'État, de la communauté autonome et de la commune, dans l'exercice de leurs compétences respectives. »*

C'est seulement en 2006 que cette disposition a été appliquée et que la ville de Madrid a été dotée d'un statut spécifique, grâce à la loi nationale du 4 juillet 2006 (16) relative à Madrid-capitale et à son régime particulier. Ce retard s'explique notamment par l'opposition de la communauté autonome.

La ville de Madrid est divisée en **21 districts administratifs**, qui n'ont pas la personnalité morale. Les autres communes de la communauté autonome de Madrid sont en général de petite taille. Seules, huit d'entre elles ont plus de 100 000 habitants.

2) Les compétences

En tant que **communauté autonome**, Madrid exerce, conformément à la constitution, les compétences qu'elle a choisies (17) et qui sont définies par son **statut d'autonomie**.

En tant que **commune**, elle dispose non seulement des mêmes compétences que toutes les communes espagnoles, mais aussi de compétences spécifiques, prévues par la **loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier**.

a) La communauté autonome

La communauté autonome de Madrid exerce une **compétence exclusive** dans de nombreuses matières, notamment les suivantes : l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ; les travaux publics et les transports, routiers ou ferroviaires, à l'intérieur de la communauté ;

(16) La même année, la ville de Barcelone a également été dotée d'un statut spécial. Auparavant, les deux villes possédaient un statut particulier, qui définissait leur organisation administrative, leurs compétences et leur régime financier. Toutefois, ce régime dérogatoire résultait de lois votées à l'époque franquiste et ne s'appliquait que dans la mesure où il était compatible avec la loi de 1985 sur les règles de base du régime des collectivités locales.

(17) La constitution espagnole accorde à l'État une compétence exclusive pour certaines questions, parmi lesquelles la défense, les relations internationales, la nationalité, la politique d'immigration, l'administration de la justice, et lui réserve l'établissement des règles de base dans d'autres matières (politique économique, sécurité sociale, etc.). Elle permet aux communautés de déterminer, dans leur statut d'autonomie, les compétences qu'elles choisissent d'exercer parmi celles qui ne reviennent pas à l'État.

l'agriculture, l'exploitation forestière, l'élevage, la pêche et la chasse ; le développement de l'activité économique dans le cadre des objectifs fixés par la politique nationale, l'artisanat, les foires et marchés ; la culture et l'éducation ; le tourisme, le sport et les loisirs.

Les compétences de la communauté autonome en matière d'aménagement du territoire ont entraîné la disparition de la COPLACO (*Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid* : commission pour la planification et la coordination de la zone métropolitaine de Madrid). Celle-ci avait été créée en 1964 pour gérer l'urbanisme de l'agglomération, définie comme comprenant Madrid et les 22 communes les plus proches. La COPLACO faisait partie intégrante du ministère chargé de l'urbanisme.

La communauté autonome exerce certaines de ses compétences par l'intermédiaire d'agences indépendantes à la direction desquelles les organisations syndicales et patronales représentatives participent. C'est en particulier le cas de l'IVIMA (*Instituto de la Vivienda de Madrid*) pour le logement social, de l'IMADE (*Instituto madrileño de desarrollo*) pour le développement économique, et surtout du Consortium régional des transports, auquel l'État et les communes de la métropole sont associés.

S'agissant des autres matières – à l'exception de celles qui sont réservées à l'État –, la communauté autonome n'exerce qu'une compétence d'adaptation et de développement des règles fixées au niveau national. C'est notamment le cas dans les domaines suivants : la santé, l'hygiène, la protection de l'environnement, la défense du consommateur, la presse et les autres médias.

b) La commune

La loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier attribue à la commune de Madrid, outre les compétences propres à toutes les communes et aux communes les plus peuplées (18), une **mission particulière en matière de sécurité publique et routière, ainsi que de gestion des infrastructures**. Cette mission est liée à toutes les manifestations qui se déroulent dans la capitale (accueil de délégations étrangères par exemple).

La commune de Madrid exerce certaines de ses compétences par l'intermédiaire d'établissements publics (par exemple l'agence pour l'emploi ou l'agence pour le développement économique), de sociétés d'économie mixte (comme l'entreprise de pompes funèbres) et de sociétés de droit privé (c'est notamment le cas des sociétés anonymes pour le logement, pour le transport, pour la promotion de Madrid).

(18) Ces compétences sont définies par la loi de 1985 qui fixe les règles de base applicables aux collectivités locales. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises, en particulier par la loi du 16 décembre 2003 relative à la modernisation de l'administration des collectivités locales. Cette dernière a prévu des dispositions particulières pour les communes les plus importantes, notamment celles qui ont plus de 250 000 habitants.

c) Les districts

Ils exercent les compétences que la commune leur délègue, en particulier dans les matières suivantes : sécurité, transports, voirie, services sociaux, culturels et sportifs, permis de construire.

3) Les organes de direction

a) La communauté autonome

Comme toutes les communautés autonomes, Madrid dispose d'une **assemblée législative élue au suffrage universel** et d'un **gouvernement**.

Le statut de la communauté précise que les membres de l'assemblée sont élus pour quatre ans et que chacun d'entre eux représente 50 000 habitants (ou toute fraction supérieure à 25 000 habitants). C'est la communauté autonome qui constitue la circonscription électorale. L'assemblée compte actuellement **120 députés** : 67 sont élus du Parti populaire, 42 du PSOE et 11 de la Gauche unie. L'assemblée exerce le pouvoir législatif, approuve le budget et contrôle l'action du gouvernement.

Ce dernier est l'exécutif de la communauté autonome. Il se compose d'un président, d'un vice-président et de plusieurs conseillers. Il y a actuellement 14 conseillers. Les membres du gouvernement n'appartiennent pas nécessairement à l'assemblée. Le président, responsable devant l'assemblée, est élu par l'assemblée à la majorité absolue des suffrages exprimés, tandis que les autres membres du gouvernement sont nommés et révoqués par le président. Le président de la communauté autonome peut être assimilé à un premier ministre, le vice-président assume également les fonctions de porte-parole, tandis que les autres conseillers détiennent, tels des ministres, les portefeuilles suivants : la justice et les administrations publiques, l'intérieur, les finances publiques, l'économie et la consommation, les transports et les infrastructures, l'éducation, l'environnement et l'aménagement du territoire, la santé, la culture et le tourisme, la famille et les affaires sociales, l'emploi et la promotion de la femme, l'immigration et la coopération, les sports, le logement.

En 1991, la communauté autonome a adopté une loi sur la création du Conseil économique et social. Il s'agit d'un organisme consultatif qui réunit des personnalités qualifiées et des représentants des organisations syndicales et patronales, tous nommés par l'exécutif de la communauté autonome.

b) La commune

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2004, de la loi nationale du 16 décembre 2003 relative à la modernisation de l'administration des collectivités

locales, dite « loi des grandes villes » (19), Madrid dispose, comme toutes les communes de plus de 250 000 habitants d'institutions qualifiées de « quasi parlementaires », compte tenu de la nette séparation des fonctions de l'assemblée délibérante, de l'exécutif collégial et du maire, ainsi que du mode de désignation de ces organes.

Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel pour quatre ans. Ils élisent le maire, qui désigne librement les membres de l'exécutif, non seulement parmi les conseillers municipaux, mais également à l'extérieur de l'assemblée. Les personnes non élues peuvent en effet représenter le tiers de l'effectif de l'exécutif municipal, lequel est lui-même limité au tiers de l'effectif de l'assemblée.

Actuellement, le conseil municipal de Madrid rassemble 57 personnes (34 pour le Parti populaire, 18 pour le PSOE et cinq pour la Gauche unie), tandis que l'exécutif compte dix personnes, parmi lesquelles le maire. Aucun des membres de l'exécutif municipal ne fait partie du gouvernement de la communauté autonome.

Le conseil municipal approuve les arrêtés municipaux, vote le budget et contrôle l'action de l'exécutif. Il peut aussi débattre de questions stratégiques.

L'exécutif – il s'agit d'une caractéristique du statut des grandes villes – **exerce toutes les compétences dévolues à la commune et qui ne sont pas précisément attribuées à l'un de ses autres organes.**

Le maire dirige l'exécutif ainsi que l'administration. Il représente la commune et répond de sa gestion devant le conseil municipal.

c) Les districts

Les districts, subdivisions de la commune, ne disposent pas de la personnalité morale. Ils doivent garantir la participation des habitants à la gestion municipale. Pour cette raison, ils sont administrés par des **assemblées mixtes**, qui réunissent des **membres du conseil municipal** ainsi que des **citoyens non élus**, et sont présidés par un conseiller municipal désigné par le maire. Ces assemblées doivent refléter la composition du conseil municipal. En vertu d'une décision prise par le conseil municipal de Madrid en juin 2007, chaque assemblée de district rassemble 29 personnes : 17 pour le Parti populaire, neuf pour le PSOE et trois pour la Gauche unie.

(19) Ce statut particulier peut également s'appliquer à des villes moins peuplées. C'est notamment le cas des capitales provinciales qui comptent plus de 175 000 habitants.

4) Le budget

a) La communauté autonome

Le budget de 2008 s'établit à quelque **19 milliards d'euros**, en augmentation de 4,5 % par rapport à l'année précédente (18,17 milliards). La santé (36,63 %), l'éducation (25,18 %) ainsi que les transports et les infrastructures (9,41 %) constituent les principaux postes de dépenses.

À la différence de la plupart des autres communautés autonomes, dont les ressources proviennent principalement de transferts de l'État, Madrid tire la majorité de ses recettes des impôts. L'impôt sur le revenu, dont 33 % du produit revient aux communautés autonomes (20), et la TVA, cédée aux communautés autonomes à hauteur de 35 %, représentent ainsi un peu plus de la moitié des recettes de la communauté autonome de Madrid.

b) La commune

Pour 2007, le budget consolidé de Madrid, qui inclut aussi celui des établissements publics et des sociétés de droit privé contrôlées par la commune, s'élève à **5,75 milliards d'euros**. Les principaux postes de dépenses sont :

- les infrastructures et les transports (22 %) ;
- l'urbanisme et le logement (14 %) ;
- la sécurité (13 %) ;
- l'environnement (12 %).

Les recettes de la commune proviennent pour environ un tiers du reversement par l'État d'une partie de certains impôts nationaux, parmi lesquels l'impôt sur le revenu, et, pour une part à peu près équivalente, des impôts directs perçus directement par la commune. Le solde résulte essentiellement de taxes constituant la contrepartie de prestations.

Alors que les autorités municipales souhaitaient obtenir des ressources spécifiques pour compenser les coûts liés au fait que Madrid est la capitale du pays, **la loi de 2006 ne prévoit aucun système particulier de financement pour Madrid.**

c) Les districts

Ensemble, ils gèrent plus de 10 % du budget de la commune (12,6 % en 2006), mais ils ne disposent d'aucune autonomie financière.

(20) Les communautés autonomes ont par ailleurs la faculté de moduler ce taux.

5) Les liens avec les autres acteurs publics

a) Avec l'État

La loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier délègue à la commune la gestion des infrastructures nationales situées sur son territoire. Elle prévoit par ailleurs qu'une **commission tripartite** réunissant des représentants de l'État, de la communauté autonome et de la commune assure la coopération des trois entités pour toutes les questions liées au fait que Madrid est capitale. Cette commission doit être présidée par un représentant de l'État.

La communauté autonome de Madrid participe à l'élaboration de la **législation nationale**, par l'intermédiaire des six sénateurs qui la représentent (21). Conformément au statut d'autonomie de la communauté, ces six personnes doivent être membres de l'assemblée législative de la communauté, ce qui n'est pas le cas dans d'autres communautés.

b) Avec les autres collectivités

Les relations entre Madrid et les autres communes passent essentiellement par la communauté autonome. En effet, la loi de 1985 sur les règles de base du régime des collectivités locales prévoit la faculté pour les communautés autonomes de créer, aux fins de planification et de coordination de certains services, des « aires métropolitaines », c'est-à-dire des structures intercommunales dotées de la personnalité morale et administrées par des organes réunissant des représentants des différentes communes concernées. Toutefois, **à la différence de la Catalogne**, qui dispose de deux aires métropolitaines, l'une chargée des transports et l'autre de l'eau ainsi que du traitement des déchets, à ce jour, **la communauté autonome de Madrid n'a pas utilisé cette possibilité.**

Les actes de la commune de Madrid sont, comme ceux de toutes les autres communes, soumis au contrôle de légalité de la communauté autonome.

Les relations entre la ville de Madrid et la communauté autonome ont longtemps été tendues – la seconde redoutant la montée en puissance de la première – et le phénomène a été amplifié par le fait que la communauté autonome a été dirigée par le PSOE jusqu'en 1995. Toutefois, depuis le début des années 2000, les deux collectivités coopèrent efficacement pour la réalisation de

(21) Actuellement, il y a 259 sénateurs : 208 sont élus au suffrage universel direct et 51 sont désignés par les assemblées législatives des communautés autonomes. Chaque communauté est représentée par au moins un sénateur. En outre, chaque million d'habitant donne droit à un siège supplémentaire. À partir de 2008, les communautés autonomes seront représentées par 56 sénateurs et celle de Madrid en aura sept.

certaines projets, parmi lesquels l'extension de l'aéroport et l'amélioration des transports collectifs.

LE STATUT DES CAPITALES

ROME

Ni le statut de ville métropolitaine, prévu par la loi dès 1990 pour les neuf principales agglomérations du pays – parmi lesquelles Rome –, ni celui de capitale, inscrit dans la constitution depuis 2001, n’ont été mis en place.

Rome est une commune dotée d’un statut comparable à celui des 8 100 autres communes italiennes.

1) Le statut juridique

La ville de Rome est la capitale du pays et du Latium, qui est l’une des vingt régions italiennes. Le Latium est lui-même divisé en cinq provinces, et celle dont Rome est le chef-lieu est la plus peuplée et la plus étendue.

Avec quelque 2,7 millions d’habitants, la ville de Rome est la **commune** la plus peuplée d’Italie. Elle s’étend sur environ 1 300 km², ce qui correspond presque au tiers du territoire de la province. Rome dispose d’un **statut comparable à celui des autres communes italiennes.**

Comme toutes les communes de plus de 100 000 habitants, la ville de Rome est subdivisée en entités dépourvues de la personnalité morale. À Rome, ces entités s’appellent « *municipi* ». Il y a **19 *municipi***, dont la population moyenne approche 150 000 habitants.

L’agglomération romaine rassemble presque quatre millions d’habitants dispersés dans quelque 120 communes. Elle **correspond peu ou prou à la province de Rome**, qui est dotée d’un statut de droit commun.

Aucune structure spécifique ne gère les problèmes communs aux diverses communes composant l'agglomération romaine. En effet, le code des collectivités locales (22) prévoit la possibilité de mettre en place dans les neuf principales agglomérations italiennes, parmi lesquelles celles de Rome, des « aires métropolitaines », dans lesquelles l'administration locale est partagée non pas entre la province et les communes, mais entre la « ville métropolitaine » et les autres communes, la première assumant, outre les compétences de la province, les compétences municipales à caractère supracommunal. Toutefois, cette disposition, qui vise à prendre en compte les besoins particuliers des agglomérations et qui a fait l'objet d'une traduction dans la constitution, n'a pas été appliquée. En 2001, la ville de Rome a proposé la création d'une telle aire métropolitaine, mais cette proposition n'a pas été reprise.

2) Les compétences

a) La province

Comme toutes les provinces, celle de Rome exerce les fonctions de gestion dans certaines matières qui concernent sinon tout son territoire, au moins plusieurs communes : la protection de l'environnement, les transports en commun et la voirie, la valorisation du patrimoine, la formation professionnelle et l'emploi, ainsi que l'enseignement secondaire.

C'est donc **la province qui assume la gestion des problèmes de l'agglomération.** Du reste, le statut de la province de Rome (23) énonce explicitement : « *La province est l'entité qui administre l'aire métropolitaine romaine, au service de toutes les collectivités qui la composent.* »

b) La commune

Le code des collectivités locales fait bénéficier les communes d'une **clause générale de compétence** pour régler toutes les questions intéressant leurs habitants et leur territoire, mais en excluant, d'une part, les fonctions dont l'exercice doit être uniforme au niveau régional ou national et, d'autre part, celles qu'une loi nationale ou régionale attribue expressément à une autre collectivité.

Par conséquent, les compétences des communes recouvrent essentiellement trois domaines : l'aménagement de l'espace (urbanisme, voirie,

(22) Il s'agit du décret législatif n° 267 du 8 août 2000, dit « texte unique sur les collectivités locales », au sein duquel toutes les normes législatives sur les communes et les provinces ont été rassemblées.

(23) Le code des collectivités territoriales prévoit que chaque commune et chaque province adopte son propre statut, dans lequel elle détermine notamment son organisation ainsi que les compétences de ses différents organes.

transports, etc.), les services à la personne (santé et services sociaux) et le développement économique (zones d'activités économiques, foires et marchés, etc.).

La commune exerce la plupart de ses compétences par le biais de nombreuses agences et de sociétés. Ces diverses entités – plus de 80 – forment un ensemble, *Gruppo Comune di Roma*, à la fois puissant et hétérogène. *Gruppo di Roma* emploie plus de 25 000 personnes et se compose d'opérateurs très divers, tant sur le plan des structures (agences, sociétés à responsabilités limitée, sociétés anonymes dont le capital est ou non entièrement détenu par la commune de Rome) que des activités (études, fourniture directe de services, etc.).

c) *Les municipi*

Ils disposent de **compétences non négligeables**. Ils exercent en effet les fonctions que la commune leur délègue, ainsi que la gestion des services de proximité.

Le statut de la ville de Rome leur confie en particulier la gestion des services sociaux, scolaires, culturels, sportifs, et de l'état civil. Ils sont également responsables des activités de police et de développement économique.

3) **Les organes de direction**

a) *La province*

La province de Rome est, comme les 109 autres provinces italiennes (à l'exception des provinces à statut spécial de Trente et du Haut-Adige), administrée par **une assemblée, un exécutif et un président**.

Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. L'effectif de l'assemblée dépend de la population. L'assemblée de la province de Rome réunit 45 membres.

Le président de la province est également élu au suffrage universel direct pour cinq ans. C'est lui qui choisit les membres de l'exécutif provincial, pas nécessairement au sein de l'assemblée. L'effectif de l'exécutif dépend également de la population. L'exécutif de la province de Rome compte, outre le président, quinze personnes.

L'assemblée n'a qu'un pouvoir d'orientation, de surcroît limité aux questions les plus générales (budget, documents d'urbanisme, organisation des services publics, etc.), tandis que l'exécutif bénéficie d'une clause générale de compétence dans le cadre des attributions de la province.

b) La commune

Le conseil municipal et le maire sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans (24), tandis que les membres de l'exécutif municipal sont désignés par le maire.

Le conseil municipal compte 60 personnes et l'exécutif quinze, en plus du maire. Depuis 2001, le maire de Rome est Walter Veltroni, membre de l'ancien parti communiste.

Les rapports entre l'assemblée et l'exécutif sont les mêmes qu'au niveau de la province.

c) Les municipi

Comme les communes, les *municipi* sont administrés par **une assemblée, un exécutif et un président**. Les membres de l'assemblée et le président sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. L'élection a lieu en même temps que celle du conseil municipal et du maire de Rome. Le mandat de conseiller d'un *municipio* est incompatible avec celui de conseiller municipal.

L'effectif de l'assemblée dépend de l'importance de la population : ce sont les règles générales qui déterminent l'effectif des conseils municipaux qui sont appliquées. Quant à l'exécutif des *municipi*, le statut adopté par la commune de Rome prévoit qu'il rassemble six personnes. Celles-ci ne font pas nécessairement partie de l'assemblée du *municipio*, mais elles ne doivent pas appartenir au conseil municipal de Rome.

4) Le budget

En 2006, le budget de fonctionnement de la ville de Rome s'est élevé à 3,6 milliards d'euros, tandis que celui de la province était inférieur à 450 millions d'euros.

5) Les liens avec les autres acteurs publics

Les relations entre la ville de Rome et la région sont rendues **difficiles** par l'absence de délimitation claire des compétences entre les deux entités. Du reste, la région, première bénéficiaire du mouvement de décentralisation des années 90, s'est opposée à la création de l'aire métropolitaine de Rome, y voyant une entité concurrente. De plus, le statut spécial de capitale,

(24) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 81 du 25 mars 1993, dans les communes de plus de 15 000 habitants, le maire est élu au suffrage universel direct.

inscrit dans la constitution depuis 2001 et revendiqué par Rome, devrait se traduire par des transferts de compétences et de ressources de la région vers la ville. Jusque récemment, les relations entre la ville et la région étaient d'autant plus difficiles que cette dernière était dirigée par un président (élu au suffrage universel direct) du parti de la droite nationale. L'élection, en 2005, d'un président de centre-gauche a mis fin à cette situation.

La région et la province de Rome, ainsi que certaines des provinces voisines, détiennent des participations dans plusieurs des sociétés de *Gruppo di Roma*. C'est en particulier le cas de la société Cotral, qui gère les transports en bus entre les villes du Latium et dont la quasi-totalité des actions est détenue par la ville de Rome, la province de Rome et la région.

* *

*

En avril 2007, le gouvernement avait présenté au Parlement (25) un projet de loi portant code des collectivités territoriales qui prévoyait notamment la création des aires et des villes métropolitaines. La ville de Rome était doublement concernée par ce texte : elle faisait en effet partie des neuf villes appelées à devenir une ville métropolitaine, la décision finale d'instituer une telle collectivité revenant à la population concernée, par voie de référendum. Par ailleurs, le projet visait à la doter d'une organisation particulière, liée au fait qu'elle est la capitale du pays. Le projet de loi était un projet de loi d'habilitation. Il se contentait donc de fixer les grands principes, laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les dispositions détaillées.

(25) Mis en minorité au Sénat, le chef du gouvernement a démissionné le 24 janvier 2008.

