



NEWSLETTER OLA - 2020 (n°2)

AU SOMMAIRE

- **Publication des Actes du colloque de septembre 2020**
- **Soutenance de thèse d’Antoni Tudor**
- **Les élections territoriales en Russie
par Olga SHARAPOVA-HANG**
- **Les élections municipales en France par Marig DOUCY**
- **Traité sur l’autonomie locale en Europe :
appel à propositions**

OLA (Observatory on Local Autonomy – www.ola-europe.eu)



La publication des Actes du colloque maintenue

Chers collègues, Chers membres du réseau OLA,

La pandémie a repris de l'ampleur dès le mois d'août 2020 dans le Nord de la France et dans bien d'autres régions du monde, rendant de nouveau le contexte sanitaire très incertain et les mesures de protection et de distanciation sociale de plus en plus drastiques. Le contexte sanitaire a ainsi rendu la tenue du colloque OLA avec interprétariat très complexe et incertaine, même en mode dématérialisé.

Aussi, le comité d'organisation du colloque a dû prendre à contrecœur la décision d'annuler le colloque 2020 prévu les 25 et 26 septembre à Lille sur le thème "État des lieux des réformes des administrations locales, des fonctions publiques locales et des finances publiques locales en Europe (intégrant des réflexions sur les mutations démocratiques et électroniques de l'action publique locale en Europe : REvolution ou E-volution ?)".

Toutefois, le comité scientifique a décidé de maintenir la publication des Actes du colloque début 2021, afin de diffuser les nombreuses contributions de grande qualité que nous avons reçues de la part de plus de 40 auteurs représentant 20 États à travers le Monde.

Nous vous tiendrons bien sûr informés de la publication des Actes du colloque.

Bien cordialement,

Le comité d'organisation du colloque OLA 2020



Soutenance de thèse
d'Antoniu TUDOR

La décentralisation en Roumanie depuis 1859

Le 24 septembre 2020 a eu lieu la soutenance de thèse de l'ancien gestionnaire scientifique du réseau OLA, M. Antoniu TUDOR. La thèse portait sur « La décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité ».



Le jury était composé de : Mme Dana APOSTOL-TOFAN, Professeure à l'Université de Bucarest ; Mme Elsa BERNARD, Professeure à l'Université de Lille ; Mme Patrizia MAGARO, Professeure à l'Université de Gênes ; Mme Verginia VEDINAȘ, Professeure à l'Université de Bucarest ; M. David CAPITANT, Professeur à l'Université de Panthéon-



Sorbonne ; M. Farid LEKEAL, Professeur à l'Université de Lille ; M. Angel Manuel MORENO, Professeur à l'Université Carlos III de Madrid.

Directeur de thèse : M. Stéphane GUERARD, Maître de conférences (HDR) à l'Université de Lille.

La présentation du candidat s'est déroulée en trois temps. D'abord a été faite une exposition du choix du sujet et une délimitation de son champ scientifique ; ensuite une exposition de la problématique et les pistes de recherches et finalement a été exposée une présentation des conclusions de la thèse.

En résumé, l'analyse de la décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative, durant les trois périodes (monarchique, communiste et contemporaine), permet d'appréhender la complexité du fonctionnement étatique et se propose d'apporter une contribution à l'étude du droit administratif en examinant aussi bien le niveau local que le niveau central. Les projets de réformes administratives qui ont jalonné la mise en oeuvre de la décentralisation territoriale en Roumanie depuis 1859, date qui signifie la création de l'Etat roumain, ainsi que l'héritage doctrinal de la fin du XIXe relatif au système administratif local roumain, vont contribuer à une réflexion générale sur la décentralisation territoriale en faisant remonter des questions scientifiques oubliées, mais qui semblent retrouver aujourd'hui un intérêt particulier (surtout à partir du 1er janvier 2007, date de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne) sur l'adaptation de ce riche héritage doctrinal aux contextes scientifiques et socioéconomiques actuels. Le but de la décentralisation est d'améliorer la compétitivité internationale de la Roumanie, et de réduire le décalage économique et social entre la Roumanie et les Etats membres de l'Union européenne.

Cette thèse a une dimension historique et réflexive sur le passé, l'état et le devenir de la décentralisation territoriale en Roumanie, et donc dans le temps. C'est une recherche, qui concerne une série de problèmes dans l'administration publique locale roumaine, son évolution voire son avenir.

Monsieur Stéphane GUERARD, le Directeur de la thèse, a pris la parole en remerciant les collègues membres du jury mais surtout ceux qui ont été aussi des visiting professeurs dans les activités d'OLA, comme : Mme Patrizia MAGARO (Professeure à l'Université de Gênes), Mme Verginia VEDINAȘ (Professeure à l'Université de Bucarest) et M. Angel Manuel MORENO (Président du groupe d'experts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe), spécialistes de la question de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale. La thèse rédigée en français, expose, à travers l'histoire de l'administration roumaine, comment la décentralisation territoriale a été plus vite et fortement



affirmée dans le jeune Etat européen, spécialement durant la période monarchique. D'autant que tout ce qui touche actuellement à l'histoire juridique des Etats membres de l'UE influe en quelque sorte sur la construction juridique de l'UE en même temps que cela la nourrit même implicitement. Il a été rappelé aussi la question de la régionalisation en Roumanie, un vieux serpent de mer institutionnel autant en Roumanie qu'en Europe, et qui est co-substantielle à la naissance de l'Etat roumain.

La première présentation historique de l'administration roumaine vise à aboutir à une réflexion des propositions des réformes sur le système actuel de la Roumanie. Ce qui nous envoie à l'interrogation de nos propres systèmes administratifs, qu'ils soient français, italien ou espagnol.

L'objectif ultime de cette thèse était d'essayer d'identifier un système d'administration locale aussi efficace que démocratique, l'élément juridique est un élément pour y parvenir. Le double objectif autant managerial que politique, qui s'émancipe pourtant des textes internationaux et européen, concernant l'autonomie locale ou la décentralisation territoriale, dépend des éléments de contexte historique mais aussi économique. Etudier le local c'est entrer dans un terrain pluridisciplinaire où le droit occupe parfois une place plus ou moins congrue selon les périodes et les territoires.

En résumé, la thèse croise les principaux centres d'intérêt personnel et intellectuel du candidat, d'une part la francophonie et le droit public, et in fine, l'histoire de la décentralisation en Europe sur laquelle on travaillera prochainement au sein du réseau OLA ; et d'autre part sur les anciens auteurs du droit administratif roumain et incidemment sur les premiers numéros de la première période de la publication de la RDP (Revue de Droit Public roumaine).

Il y a une question sur laquelle M. Stéphane Guérard ne partage pas le point de vue du candidat, c'est celle de la régionalisation, même s'il respecte la démonstration sur le sujet. Ensuite, un point intéressant est la place des réformes administratives, spécialement territoriales imposé par l'UE dans le processus de l'adhésion à l'UE.

Chaque membre du jury a questionné le candidat sur des thèmes liés à la thèse et il a répondu à certains aspects soulignés et les remarques constructives, en espérant qu'elles vont continuer à nourrir la réflexion en ce domaine du candidat.

Après les délibérations des membres du jury, M. Antoniu TUDOR a reçu le titre de docteur en droit public.



Le réseau OLA félicite chaleureusement Antoniu TUDOR pour son travail de grande qualité et le remercie vivement pour son implication au sein du réseau, toujours renouvelée et appréciée.

Élections locales en Europe
(1/2)

En Russie

Les élections territoriales en Russie : l'opposition « hors-système » gagne en force ?

Par Olga SHARAPOVA-HANG, docteur en droit, chargée d'enseignement à l'Université Paris Descartes

Malgré la pandémie de la COVID-19 et la fermeture des frontières depuis le 30 mars 2020 (à quelques exceptions près), la Russie a récemment vécu les élections les plus importantes en termes de territoires concernés. Marquées par l'empoisonnement présumé de la figure emblématique de l'opposition dite « hors-système »¹, l'avocat Alexeï Navalny, quelques semaines avant le jour J, les élections ont eu lieu dans 83 des 85 États fédérés de la Fédération de Russie. Nonobstant des préjugés sur les élections « à la russe », les résultats

¹ Partis et groupes politiques sauf le Parti communiste, la Russie juste (proche de Russie unie) et le Parti libéral-démocrate de Russie (extrême droite).



s'avèrent assez surprenants. Ils représentent à la fois les fruits de l'absentéisme de l'électorat (1) et de la stratégie mise en œuvre par l'opposition « hors-système » (2).

1. Le taux d'abstention comme facteur favorisant le remaniement politique

À l'issue du vote, les chefs régionaux ont été désignés dans les 20 régions, les parlements régionaux ont été renouvelés dans les 15 régions, les députés des conseils municipaux de 22 capitales régionales ont été élus, les élections des conseillers municipaux ont été organisées dans les 36 régions restantes.

Grâce aux changements tout récents de la législation électorale, la population concernée pouvait opter pour le vote électronique dans le cas d'élections régionales, ainsi que voter en dehors des bureaux de vote, dans des cours de copropriété, dans des squares et parcs.

Ces nouvelles formes de vote ainsi que l'étalement du vote sur 3 jours du 11 au 13 septembre 2020 pour des raisons sanitaires n'ont pas sauvé l'affaire : seulement dans 8 sujets de la Fédération, le taux de participation a dépassé 50% sachant qu'il s'agissait de l'élection des chefs régionaux pour 7 de ces 8 régions ; dans 14 régions le taux de participation était à peine à 40% ; les 3 États fédérés ont connu un taux d'abstention de plus de 70% (!) aux élections dans des parlements régionaux². Quant aux élections locales (dans des conseils municipaux), le taux de participation ne dépassait pas 23%.

L'électorat russe, blasé de l'immobilisme politique et des falsifications électorales, apeuré par la pandémie et traditionnellement désintéressé par le vote dans le cas de figure d'élections municipales, a préféré ne pas se déplacer aux urnes mais profiter de la liberté de déplacement tant appréciée après le confinement.

Cela paraît paradoxal de prime abord, mais ce taux d'abstention élevé a en quelque sorte favorisé les bons résultats de la course électorale pour l'opposition « hors-système ». Pas partout, mais comme nous verrons *infra*, dans certains territoires, les candidats d'opposition ont remporté les mandats. Et cela grâce à la participation des électeurs les plus motivés ayant mis en œuvre une stratégie particulière.

2. Le système de « vote intelligent », innovation de Navalny au service de l'opposition

Selon les statistiques du Comité central électoral, environ 171 000 candidats se sont présentés aux élections territoriales dont 156 000 candidatures ont été enregistrées. On constate alors un taux de refus d'enregistrement historiquement bas, à peine 5% sachant que 94% des candidats rejetés n'ont pas présenté les documents nécessaires pour examiner leur demande³. Il est à noter que 130 000 candidats représentaient 36 partis politiques.

² « Le vote de 3 jours n'a pas aidé : le taux de participation a baissé dans la plupart des régions », publié le 14/09/2020, <https://regnum.ru/news/polit/3062712.html>

³ « Le Comité Central Electoral annonce un faible taux de refus d'enregistrement des candidats pour la journée unique de vote 2020 », publié le 19/08/2020 http://rapsinews.ru/incident_news/20200819/306169641.html.



Seuls 1171 candidats dans le cadre de 66 campagnes électorales dans 39 régions russes ont été inscrits sur la liste du « vote intelligent »⁴. Testée pour la première fois en été dernier lors des élections à la Douma de Moscou, cette invention de Navalny consiste à appeler les électeurs qui sont contre la Russie Unie, à voter pour un candidat d'opposition qui est le plus actif dans sa campagne électorale et qui a le plus de chances de remporter la victoire. Cette fois-ci, les candidats soutenus par Navalny ont obtenu 141 mandats dans 18 parlements régionaux et 123 collectivités territoriales sachant que, grâce à ces candidats, la Russie Unie a perdu la majorité dans trois capitales régionales : Tomsk, Novossibirsk et Tambov⁵. Or, les résultats de la Russie Unie ont baissé même dans les régions où le parti de pouvoir traditionnellement démontrait un très bon score : régions de Caucase et régions agricoles (par ex. région de Krasnodar).

Pour conclure, voici une brève interview avec Ilya CHABLINSKI, professeur du droit constitutionnel et droit des collectivités territoriales à l'Université Nationale de Recherche École Supérieure d'Économie (Moscou), membre du Conseil des droits de l'homme auprès du président russe (2012-2019⁶).

- À votre avis, comment s'explique le taux de participation extrêmement faible même lors des élections aux assemblées législatives des sujets de la Fédération (parlements régionaux) ?

- Les raisons principales sont l'absence d'une concurrence réelle [parmi les candidats] et le fait que l'électorat ne croit pas à la possibilité d'influencer quoi qu'il en soit.

- « Le vote intelligent » est-il la stratégie d'avenir pour l'opposition « hors-système » ?

- « Le vote intelligent » implique le vote pour l'adversaire le plus fort du candidat du parti au pouvoir sans tenir compte des préférences réelles [programme électoral qui correspond à un électeur]. Donc, c'est une tactique « forcée » en absence des vrais concurrents du pouvoir qui prônent la démocratie. C'est la seule possibilité pour le moment, mais pas à long terme.

- Les résultats à Tomsk, Novossibirsk, Tambov sont un « heureux hasard » ou la naissance d'une alternative politique réelle à la « Russie Unie » à l'échelle municipale ?

- Oui, partiellement il s'agit d'un accident, car les « filtres » des autorités locales ont mal surveillé et n'ont pas annulé l'enregistrement de certains candidats. Cependant, en partie, c'est aussi le résultat de mûrissement des esprits démocratiques dans certaines régions.

- Peut-on considérer le fait que des dizaines des candidats figurant sur les listes du « vote intelligent » ont remporté la victoire, en tant qu'un signe de la montée en force de l'opposition « hors-système » ?

⁴ « Comment le vote intelligent se déroulait en 2020 », publié sur la page web officiel du projet <https://votesmart.appspot.com/>.

⁵ Idem

⁶ Exclu du CDH par le Décret présidentiel du 21 octobre 2019. Selon Chablinski, la raison principale de son exclusion était son attitude en tant que président de la commission des droits électoraux. Il a pointé de doigt les manipulations, voire falsifications, des autorités liées au refus d'enregistrer certains candidats aux élections au Conseil (Douma) de Moscou en août 2019.



- Il est plus judicieux de ne pas traiter l'opposition de « hors-système », car rarement l'électorat la qualifie en ces termes. Cette victoire est un signe que le mouvement pour rétablir la démocratie gagne en force.

- **Êtes-vous pessimiste ou optimiste au sujet des prochaines élections municipales ?**

- L'autonomie locale est une échelle où le parti actuellement au pouvoir est prêt à accepter ses concurrents, mais cela ne suffit plus.

Élections locales en Europe (2/2)

En France

Les élections municipales de 2020 en France : un scrutin sans précédent

Par Marig DOUCY, doctorante en droit public à l'Université de Lille

Les élections municipales 2020 ont permis d'élire quelque 35.000 maires - en raison de la fameuse exception française et de son nombre faramineux de communes - et près d'un million d'élus locaux. Ce scrutin a revêtu plusieurs particularités : un délai inédit entre les deux tours, un taux d'abstention jamais atteint pour des élections municipales et un contentieux électoral inhabituel.

À l'origine planifiées les 15 et 22 mars 2020, les élections municipales concernant près de 35.000 communes en France - l'exception française ! - ont été chamboulées par la crise sanitaire. Si le premier tour des scrutins a bien eu lieu le dimanche 15 mars, soit deux jours avant le confinement de la France, le second tour a été annulé et reporté au mois de juin.



Ainsi jusqu'au 28 juin 2020, date du second tour, deux types de premiers magistrats ont assumé leurs fonctions : ceux élus en 2014 et dont le mandat a été prolongé afin d'éviter toute carence, et ceux élus dès le premier tour des élections municipales de 2020. De la sorte, les conseils et les exécutifs des intercommunalités - auxquelles les communes françaises ont l'obligation d'adhérer - n'ont pu être constitués qu'à l'issue de second tour du scrutin.

Un taux d'abstention record

Autre particularité de cette élection exceptionnelle : son fort taux d'abstention. Alors que les élections municipales résistaient tant bien que mal au désintérêt des citoyens, le taux de participation s'est révélé au plus bas sur l'ensemble du territoire : 44,66% au soir du premier tour ⁷ et 41,6% le 28 juin ⁸. Il s'agit des taux de participation les plus bas de la Ve République concernant les élections municipales. Sans rentrer dans une analyse approfondie de ce phénomène - toujours croissant - d'éloignement du citoyen de la vie publique électorale, les peurs engendrées par la crise sanitaire ont très probablement participé à alimenter l'abstention, poussant les électeurs à éviter les bureaux de vote, potentiels lieux de propagation du virus. En amont du premier tour, plusieurs voix s'étaient d'ailleurs élevées en faveur du report de ce scrutin à risques - sanitaires - aussi bien pour les électeurs que pour les présidents et assesseurs des bureaux de vote.

Sur cette base de faible, voire très faible, participation, des contentieux électoraux ont émergé, outre les contentieux habituels. Concernant les contentieux récurrents, l'on peut, par exemple, citer l'annulation des élections municipales et communautaires de Grand-Fort-Philippe, dans les Hauts-de-France, en raison d'un écart trop faible de voix - 17 - et abus de propagande électorale ⁹ ; une décision qui relève du contentieux électoral traditionnel. Toutes les affaires n'ont pas encore été tranchées. Le tribunal administratif de Lille doit encore rendre sa décision dans plusieurs contentieux, concernant notamment Lille et Roubaix, communes de 100.000 habitants et plus, avant le 11 mars 2021 ¹⁰. À Lille, deux opposants ont en effet déposé un recours, s'appuyant sur un faible écart de voix (227) et dénoncent des « irrégularités ».

⁷ <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-premier-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020> - consulté le 15 octobre 2020.

⁸ <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-municipales-2020/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-second-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020>, consulté le 15 octobre 2020.

⁹ <http://lille.tribunal-administratif.fr/Actualites/Communiqués/Annulation-des-elections-municipales-et-communautaires-de-la-commune-de-Grand-Fort-Philippe-Nord>, consulté le 31 octobre 2020.

¹⁰ <http://lille.tribunal-administratif.fr/Actualites/Communiqués/Elections-municipales-1er-tour-de-scrutin-du-15-mars-20202>, consulté le 31 octobre 2020.



Quel impact de la Covid-19 dans le contentieux électoral ?

Un type de contentieux d'un nouveau genre aurait pu émerger. À Malville, en Loire-Atlantique, la liste majoritaire avait emporté l'élection au premier tour en dépassant de trois voix la majorité absolue requise. Or le taux d'abstention était exceptionnellement important (55,37% en 2020 contre 34,95% en 2014). Saisi par une candidate, le tribunal administratif de Nantes a estimé le 9 juillet 2020 que ce faible taux de participation était la conséquence de la crise sanitaire et qu'il avait porté atteinte à la sincérité du scrutin ¹¹. Selon la juridiction, le contexte sanitaire et les « *messages diffusés par le gouvernement dans les jours précédant le vote* » ont « *dissuadé une partie significative des électeurs de se rendre au bureau de vote* ». Un recours avait été déposé devant le Conseil d'État à la suite de cette annulation. D'autres communes, de Loire-Atlantique notamment, avaient fait l'objet de contentieux similaires, mettant en cause le faible taux de participation dû à la crise sanitaire.

Dans le cadre d'une autre affaire, le Conseil d'État a toutefois rappelé que d'autres conditions devaient compléter le seul motif de fort taux d'abstention : un écart de voix inférieur à 5% et la présence d'irrégularités locales. Seule, la hausse du taux d'abstention, ne peut constituer un motif d'annulation de l'élection municipale ¹².

Il convient en outre de souligner que le Conseil constitutionnel avait validé l'organisation des élections municipales de 2020 ¹³, malgré la faible participation, tout en incitant le juge administratif à analyser au cas par cas les conséquences de l'abstention. Le Conseil d'État avait ainsi la possibilité d'assouplir exceptionnellement sa jurisprudence et d'adapter le droit électoral à la crise sanitaire. Mais un motif reposant sur un faible taux de participation dû à la crise sanitaire reste toutefois insuffisant selon la Haute juridiction.

¹¹ https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/13/municipales-2020-la-justice-annule-une-election-au-motif-de-l-abstention-imputee-au-coronavirus_6046062_823448.html, consulté le 31 octobre 2020.

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042120845/>

¹³ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020849QPC.htm>, consulté le 31 octobre 2020.



Traité sur l'autonomie locale en Europe

Appel à propositions

En raison de la pandémie qui nous a tous touchés à travers le Monde, et a freiné nos activités, le réseau OLA relance son appel à propositions en vue d'élaborer un Traité sur l'autonomie locale en Europe.

SACHANT QUE l'objectif essentiel du réseau OLA est d'étudier l'autonomie locale ou la « décentralisation », la gestion des collectivités locales, la multi-gouvernance, et les thèmes qui en découlent,

DÉTERMINÉS à établir des fondements locaux plus étroits entre les peuples européens,

DÉCIDÉS à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs collectivités locales en éliminant les déséquilibres régionaux,

CONVAINCUS que c'est au niveau local que ce droit peut le mieux être exercé,

CONVAINCUS que les collectivités locales, investies de compétences effectives, permettront une meilleure approche du bien-être des citoyens et habitants,

CONSCIENTS du fait que le renforcement de l'autonomie locale contribue et aidera à la construction d'une Europe plus unie et prospère,

Est convenue la proposition d'un « Traité » sur l'autonomie locale en Europe.

Dans ce cadre, le réseau OLA lance un Appel à candidatures. Vous pouvez nous faire parvenir vos propositions de publication pour le Traité sur l'autonomie locale en Europe. Elles sont à envoyer à Marig Doucy : marig.doucy@gmail.com



Vous pouvez envoyer votre contribution en format libre sous format word en précisant vos coordonnées, vos fonctions et votre structure de rattachement. Votre article devra comprendre entre 40.000 et 80.000 signes, espaces et annexes compris. Si votre proposition est retenue pour faire partie du programme, concernant le Traité sur l'Autonomie locale en Europe, vous recevrez une confirmation par courriel.

Les actes seront publiés, en anglais et en français, par une maison d'édition européenne reconnue. Les contributions finales devront être transmises en anglais et en français ; dans le cas contraire, une participation financière pour la traduction sera demandée aux auteurs.

La date de publication est prévue fin 2021.

Une information, un rendez-vous à faire connaître ?

La newsletter du réseau OLA a vocation à annoncer les événements en tous genres (séminaires, conférences, publication d'ouvrages, etc.) relatifs à son objet : la décentralisation dans le Monde et les collectivités territoriales. Elle est également susceptible de mettre en exergue des travaux réalisées par des membres du réseau.

Aussi, si vous souhaitez partager ce type d'informations, vous pouvez nous contacter sur cette adresse mail : marig.doucy@gmail.com et drisslaabdi@yahoo.fr

