



**HAL**  
open science

## Repenser la décentralisation par la démocratie

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Repenser la décentralisation par la démocratie. XIe Congrès français de droit constitutionnel Toulon les 15, 16 et 17 juin 2023 Atelier 2 “ Constitution, pouvoirs locaux et démocratie locale ”, AFDC, Jun 2023, Toulon, France. pp.227-244. hal-04842584

**HAL Id: hal-04842584**

**<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-04842584v1>**

Submitted on 20 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# XIe Congrès français de droit constitutionnel Toulon les 15, 16 et 17 juin 2023

## Atelier 2 « Constitution, pouvoirs locaux et démocratie locale »

### « *Repenser la décentralisation par la démocratie* »

communication de

**Christophe CHABROT** (MCF HDR)

Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié  
Centre Transversales, responsable de l'axe Métropole(s) et Territoire  
christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

*Version écrite publiée in revue Politeia, n°44, 2023, pp.227-244*

#### *I – La décentralisation, une manière d'être de l'Etat à moderniser*

*A) Les différentes catégories de décentralisation*

*B) Les différents types de décentralisation territoriale.*

#### *II – La démocratie, une manière d'être du local à consacrer*

*A) Des compétences localisées des collectivités à protéger*

*B) Une implication des habitants à renforcer*

Il est frappant de constater qu'après 40 ans de réformes continues de décentralisation produisant de grandes lois en moyenne tous les deux ans et transférant toujours plus de compétences aux autorités territoriales, les élus locaux n'en finissent pas de contester ces politiques qui semblent plus les assujettir que les libérer. Les maires de l'AMRF craignent de voir disparaître les petites communes derrière l'ogre intercommunal et s'en réfèrent au principe de libre administration pour défendre leurs intérêts<sup>1</sup>, ceux de l'AMF sous l'impulsion de leur président critiquent des réformes qui renforcent la « République des Cerfas » et proposent, excédés, de supprimer les DREAL<sup>2</sup>, les élus régionaux veulent être mieux reconnus dans leurs rôles et leurs compétences notamment après la crise du Covid<sup>3</sup>, plusieurs associations d'élus ont claqué la porte de la Conférence nationale des territoires de juillet 2018 dirigée un peu trop verticalement par le Gouvernement, et Territoires Unis, qui fédère les associations d'élus communaux, départementaux et régionaux, critique régulièrement toutes ces marques de recentralisation qu'elle observe dans les récentes lois et a lancé un appel solennel à Marseille le 26 septembre 2018 pour protéger les libertés locales en danger.

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail de l'AMRF publié fin 2023 sur le sujet.

<sup>2</sup> Compte-rendu de l'audition le 6 juin 2023 de J. Lisnard, président de l'AMF, par la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire ([https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230605/mi\\_maire.html](https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230605/mi_maire.html)) et le rapport de la MI *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires* publié le 12 juillet 2023 (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-851-2-notice.html>)

<sup>3</sup> Tribune de 19 présidents de région parue dans Le Monde.fr le 28 mai 2020

Et tous veulent pourtant promouvoir un nouveau pacte de décentralisation, comme Territoires Unis en juillet 2020 ou le Sénat dans un rapport du 2 juillet 2020<sup>4</sup>, pacte régulièrement annoncé du reste par l'Exécutif. Il serait dommage que les grandes réformes institutionnelles qui s'annoncent reproduisent à nouveau ce paradoxe d'une décentralisation sans cesse invoquée, sans cesse mise en œuvre, et sans cesse contestée.

A y regarder de plus près, ces insatisfactions perpétuelles semblent en fait assises sur des erreurs de concepts et de vocabulaire, et sur un quiproquo qu'il paraît urgent de repenser pour refonder véritablement une conception du territoire qui soit aussi au service des habitants et des élus locaux sans remettre en question l'unité nationale, et favoriser un développement local plus ambitieux, plus efficace et reposant vraiment sur la confiance et la reconnaissance.

Mais pour cela il faut reconnaître qu'entre deux mots nous avons souvent choisi le moindre, et créé des attentes et des jeux de dupes là où il faudrait plutôt installer de la clarté. Prenons le mot « décentralisation ». Consacré par la loi du 2 mars 1982 et son intitulé, il est synonyme en France de droits et de libertés reconnues aux collectivités territoriales. Pourtant, la décentralisation n'a jamais cessé d'être ce que le doyen Hauriou affirmait déjà il y a 130 ans : « une manière d'être de l'Etat »<sup>5</sup>. Autrement dit, il ne faut pas croire que la décentralisation est, par définition, une libération des collectivités territoriales. Elle peut l'être par incidence, opportunité ou par culture comme certaines réformes en 1871, 1884 et 1982 l'ont bien montré. Mais il ne faut pas oublier qu'elle traduit au fond la recherche d'une meilleure organisation de l'Etat central lui-même, sous son contrôle et même à son profit. Ce que rappelle bien la loi du 6 février 1992 qui intègre clairement les collectivités dans l'Administration territoriale de la République en faisant un lien direct entre décentralisation et déconcentration, matérialisant ce que certains auteurs ont pu appeler la *déconcentration* où les collectivités décentralisées sont en fait assujetties pour satisfaire les missions de l'Etat avec les autorités déconcentrées, fusionnant alors des intérêts distincts.

Mais ce système qui considère les collectivités territoriales comme des instruments du Centre qui les contrôle à ses propres fins a atteint ses limites. Après avoir relancé la décentralisation dans les années 80, l'intercommunalité dans les années 90, puis renforcé les collectivités territoriales dans la Constitution et la loi dans les années 2000 et réintroduit de la rationalisation à travers une nouvelle intercommunalité conquérante dans les années 2010, il semblerait que l'Etat central ne sache plus que faire de son territoire, et qu'il laisse à l'expérimentation et à la différenciation volontaire ou aux diverses influences locales le soin de proposer du nouveau<sup>6</sup>. Ce qui reste très insatisfaisant et parfois incohérent.

Il faut alors revenir aux fondamentaux et repenser au fond le et les territoires, ainsi que les concepts qui les organisent. Le mythe d'une décentralisation libératrice doit alors être corrigé

---

<sup>4</sup> Rapport *Pour le plein exercice des libertés locales. 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la Décentralisation* ([https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/redaction\\_multimedia/2020/2020-Documents\\_pdf/20200702\\_Rapport\\_GT\\_Decimalisation.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2020/2020-Documents_pdf/20200702_Rapport_GT_Decimalisation.pdf))

<sup>5</sup> Maurice Hauriou, *Décentralisation*, Répertoire Béquet et Dupré, Paris, Dupont, 1891, vol. IX, p. 3. Voir J. Viguier « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI<sup>e</sup> siècle une « manière d'être » de l'Etat ? », in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, M. Hecquard-Théron et J. Krynen (dir.), Tome 2, p.619-638, Presses de l'Université de Toulouse-Capitole, 2005 (<http://books.openedition.org/putc/1612>).

<sup>6</sup> Ce qui aboutit à un bien complexe patchwork que représentent la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS forte de ses 271 articles, ou la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'Engagement et dans la vie locale et à la Proximité de l'action publique, et ses 118 articles assez disparates.

et rénové (I), à l'aune d'une nouvelle conception de la démocratie locale qu'il faut refonder sur les habitants, sur la « démocratie » (II).

## I – La décentralisation, une manière d'être de l'Etat à moderniser

Tout part de la conception même de décentralisation, et des quiproquos de sa définition. En laissant de côté son approche idéalisée qui trompe la pensée, il faut bien comprendre que la décentralisation dans son essence juridique s'analyse au fond comme la simple transmission de compétences de l'Etat central à des autorités distinctes de lui et sous son contrôle, plus ou moins étendu. C'est en repartant de cette définition minimale qu'il devient possible de reconstruire la pensée du territoire, en clarifiant alors les différentes catégories de décentralisation (A) et par la suite en reformulant les différents types de décentralisation territoriale (B).

### A) Les différentes catégories de décentralisation

Dans son approche épurée, la décentralisation ne peut se définir par ses simples habillages de circonstance. Ainsi ce ne sont pas les modes de désignation des autorités locales, par l'élection par exemple, l'étendue des compétences transférées, plus ou moins vaste, ou les moyens humains, techniques, financiers et normatifs reconnus aux collectivités territoriales qui vont définir *en soi* la décentralisation. Ils ne correspondent en effet qu'aux modalités de sa mise en œuvre, ne peuvent servir au mieux qu'à qualifier le *degré* de la décentralisation observée.

En revenant à la définition minimaliste de la décentralisation qui seule permet d'en percevoir l'essence, la décentralisation étant conçue comme la délégation ou le transfert de compétences étatiques<sup>7</sup> à des personnes juridiques distinctes de lui et sous son contrôle, la première distinction à faire est relative aux **destinataires** des compétences ainsi transférées, ce qui donne les grandes catégories classiques qu'il faut peut-être actualiser.

\* Dans un premier cas, la délégation ou le transfert de compétences d'intérêt général peut se faire au profit d'établissements publics ou d'agences et services personnalisés, pour fonder une **décentralisation fonctionnelle**, marquée par la spécificité des compétences transférées à des personnes publiques intervenant dans des domaines ciblés. Cette décentralisation peut alors concerner tant le niveau local que le niveau national, lorsque cette transmission de compétences se fait par exemple au profit un établissement public national.

Mais il semble possible d'ouvrir le champ de cette décentralisation. En effet, celle-ci devrait pouvoir également englober, avec ses règles propres, la transmission de la gestion d'un service public à une entité privée par les différents modes prévus par le droit public (par attribution unilatérale de compétences par la loi ou un acte administratif, par les différents modes de délégation de service public, par concession, régie intéressée, contrat d'affermage, ou gérance, voire par la voie de marchés publics). La crise de la notion de délégation de service public<sup>8</sup> pousserait ainsi à la repenser comme un mode spécial de décentralisation. Le fait que ces techniques puissent reposer sur une convention et non sur un acte unilatéral et le cas échéant

---

<sup>7</sup> Il faut noter que ces analyses de la décentralisation ici développées autour de l'Etat affectent finalement tout centre de Pouvoir, y compris local ou relatif à des personnes privées, dès lors que le centre en question dispose d'une unicité et d'une supériorité s'imposant aux autres personnes considérées.

<sup>8</sup> S. Nicinscki « Que reste-t-il de la Délégation de service public ? », AJDA 2023, n°04 du 6 février 2023, p.162.

suite à mise en concurrence des destinataires ne saurait poser problème : certains transferts de compétences décentralisés ont déjà pu se faire sur appel d'offre et compétition entre collectivités<sup>9</sup>, et de nombreuses délégations de compétences et de gestion de services publics se font également sur la base d'une contractualisation<sup>10</sup>.

\* A cette décentralisation fonctionnelle, éventuellement élargie, s'ajoute la **décentralisation dite territoriale** lorsque les compétences sont transférées à des autorités locales décentralisées qui vont alors exercer les compétences transmises sur l'ensemble de leur territoire. Mais ici aussi la notion mérite d'être dépeussière.

Traditionnellement, cette décentralisation ne concernait que les collectivités territoriales. Dès lors l'intercommunalité des premiers temps, reposant sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) simples comme les syndicats à fiscalité additionnelle (FA), pouvait être rangée a contrario dans la catégorie de la décentralisation fonctionnelle suscitée par les communes pour des activités et des missions de service public spécifiques (transport scolaire, gestion de réseau électrique ou de gaz, d'assainissement, etc.). L'avènement dans les années 90 d'une intercommunalité fédérative ambitieuse et de nouveaux établissements publics de coopération complexes et à fiscalité propre (FP), parfois imposés par la loi au-delà de la volonté des élus locaux quant à leur existence<sup>11</sup> et leurs compétences obligatoires<sup>12</sup>, pousse à modifier ce classement.

Cette évolution conduit à distinguer entre une décentralisation locale fonctionnelle fondée sur des syndicats de coopération encore nombreux<sup>13</sup> et marquée par le volontariat municipal, la spécificité des compétences transférées et réalisées au profit des communes, ou une certaine maîtrise de l'EPCI par les municipalités, et une décentralisation territoriale reposant sur les collectivités territoriales mais désormais aussi sur les EPCI-FP dotés de compétences multiples et élargies pour établir un projet de développement commun, reposant sur un intérêt général propre et de réelles capacités à le défendre et avec une certaine légitimité personnelle procédant de l'élection semi-directe des conseils intercommunaux lors des élections municipales<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Cas par exemple des transferts de compétence et de propriété en matière de ports (art.30) et d'aérodromes (art.28) civils de l'Etat par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit un appel d'offre aux collectivités désirant récupérer cette compétence, avec le cas échéant mise en concurrence lorsque plusieurs collectivités candidatent pour la même structure, le choix revenant finalement au préfet.

<sup>10</sup> Voir d'une façon générale les art. L.1111-8 et suivant du CGCT et la possibilité d'opérer une délégation de compétence par voie conventionnelle entre l'Etat et les collectivités ou entre collectivités elles-mêmes, et les différentes délégations conventionnelles de compétences entre communes et EPCI. V. M. Degoffe et J.-D. Dreyfus « Transfert de compétences et conventions dans le droit de l'intercommunalité », *AJDA* 2001, 20 octobre 2001, p.807, ou de l'auteur l'entrée « Délégation de compétences », *Encyclopédie de la Décentralisation*, N. Kada et alii (dir.), Berger-Levrault 2017 p.381.

<sup>11</sup> Cas par exemple des quatre premières communautés urbaines imposées par la loi du 31 décembre 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg), ou des métropoles automatiquement créées par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 pour les EPCI d'aires urbaines de 650.000 habitants (décret du 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse).

<sup>12</sup> L'art.L.5215-20 du CGCT liste ainsi 26 items (comprenant eux-mêmes plusieurs champs d'intervention) de compétences exercées d'office par les communautés urbaines en lieu et place des communes qu'elles regroupent, l'art. L.5217-2 du CGCT en énonce 33 pour les nouvelles métropoles.

<sup>13</sup> La DGCL chiffre à 8.777 le nombre de structures que l'on pourrait ranger dans cette décentralisation fonctionnelle, à savoir les syndicats intercommunaux à vocation unique (4.637), à vocation multiple (1.207), les établissements publics territoriaux du Grand Paris (11), les syndicats mixtes (2.771), les pôles métropolitains (26) et les pôles d'équilibre territorial rural (125 PETR).

<sup>14</sup> Cette décentralisation territoriale reposerait alors sur les 21 métropoles (hors métropole de Lyon, collectivité territoriale), 14 communautés urbaines, 227 communautés d'agglomération et 992 communautés de communes.

L'inclusion des EPCI-FP dans la décentralisation territoriale est implicite, mais elle doit être officialisée pour en tirer les conséquences juridiques qui en découlent et permettre de repenser cette décentralisation qui aujourd'hui oppose trop souvent collectivités et EPCI-FP devenus concurrentiels.

La ligne de partage entre les deux décentralisations reste toutefois complexe à manier. Le classement des syndicats dans le cadre de la seule décentralisation fonctionnelle peut interroger, dès lors que la loi a développé leurs missions et compétences obligatoires et que les préfets ont rationalisé les cartes de coopération fusionnant parfois les structures syndicales contre l'avis des élus locaux, remettant ainsi en question la subsidiarité intercommunale qui fondait ce type de décentralisation<sup>15</sup>. De même, il peut être délicat de distinguer dans deux catégories différentes les SIVOM ayant de très nombreuses compétences et la centaine de communautés de communes encore à fiscalité additionnelle et à compétences réduites.

Cette évolution pousse du moins à repenser le statut juridique de ces acteurs territoriaux. Si les « groupements de collectivités » sont enfin apparus dans la Constitution avec la révision de 2003, la confusion entre EPCI-FP et EPCI-FA n'est plus tenable. De même, à l'heure où l'identité même des collectivités territoriales est remise en question par cette intercommunalité conquérante<sup>16</sup>, il est temps d'identifier la spécificité juridique et sociale des communautés et métropoles de manière plus claire. Car finalement, ces EPCI-FP ne correspondent plus aux éléments de définition de l'établissement public<sup>17</sup>. Si le critère de la personnalité juridique et de l'autonomie est bien rempli, leur champ de compétence déborde largement le critère de spécialité. De même, créés par acte préfectoral, dirigés par un conseil élu par les habitants lors des élections municipales et non plus désigné par les conseils municipaux eux-mêmes, dotés d'une fiscalité propre les émancipant des budgets municipaux et décidant selon des majorités qui réduisent parfois à néant le pouvoir propre de chaque commune, surtout dans les EPCI XXL, il est difficile de vérifier ici le critère de rattachement et de contrôle par les communes.

Dès lors il est temps de renommer ces 1254 EPCI-FP et leur donner un statut juridique plus proche de leur réalité. Plusieurs options plus ou moins réalistes sont envisageables, allant de leur fusion avec les communes à la consécration d'un régime juridique propre clarifiant leur identité et relations avec les autres acteurs, ou plus simplement la réduction du type d'EPCI et leur recomposition sous l'angle d'une intercommunalité véritablement choisie et maîtrisée par les communes et non plus imposée par les préfetures et le ministère. La question de la désignation démocratique de leurs instances doit être tranchée, au vu des compétences exercées à la place des municipalités élues et des budgets en jeu, posant par ricochet le problème de la coexistence de deux légitimités que connaît bien la Métropole de Lyon qui cherche encore son équilibre. La décentralisation territoriale ne peut en tous cas continuer de confondre ainsi ces différents acteurs du territoire. Par ailleurs, la diversification des régimes entre les communes selon leur situation géographique ou démographique doit être envisagée, pour éviter justement peut-être la multiplication d'EPCI spécifiques reprenant à leur compte cette différenciation.

---

<sup>15</sup> A. Duranthon « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *RFAP* 2019/4 n°172, p.905

<sup>16</sup> L. Janicot « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011 p.227, ou *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, A. Duranthon (dir.), ed L'Harmattan coll. Droit des collectivités territoriales/Travaux de l'FDCL, 2023.

<sup>17</sup> Il est notable à ce propos que l'étude du Conseil d'Etat sur *Les établissements publics*, adoptée le 15 octobre 2009, n'apporte aucun développement spécifique sur les EPCI.

Plus au fond, c'est la conception même de décentralisation territoriale qui mérite d'être repensée pour sortir des limites et des contradictions issues de notre centralisme jacobin historique.

## **B) Les différents types de décentralisation territoriale.**

Une autre manière de distinguer les catégories de décentralisation provient non pas des destinataires considérés mais de la **nature même des compétences** qui leur sont dévolues dans le cadre de la décentralisation territoriale. Ici aussi, une évolution de notre manière de penser semble nécessaire pour ouvrir le champ des possibles et bien comprendre dans quel cadre se développe notre décentralisation française.

Une évidence mérite tout d'abord d'être corrigée : le droit ne permet pas d'opposer Etat unitaire et Etat fédéral. En effet, tout Etat représente bien en lui-même une unité juridique, affirmée par l'unicité de sa constitution nationale produisant ses effets sur l'ensemble du territoire national<sup>18</sup>. Tout Etat est par définition unitaire, organisé dans et par cette unité juridique produite par la constitution nationale, y compris les Etats fédéraux. Il n'existe bien qu'une République fédérale d'Allemagne, qu'une République fédérative du Brésil comme une seule République française, disposant par exemple du seul siège national à l'assemblée des Nations-Unies<sup>19</sup>. Par contre si tout Etat est unitaire, tous connaissent par nécessité une décentralisation territoriale de leurs pouvoirs. C'est alors la nature de ces pouvoirs qui va permettre d'identifier la variété des types de cette décentralisation. Car en dépit des assertions franco-centrées du doyen Hauriou<sup>20</sup>, la décentralisation ne se résume pas à sa seule forme administrative.

Ainsi certains Etats peuvent reconnaître des compétences constitutionnelles aux autorités infra-étatiques, qui peuvent alors adopter leurs propres constitutions locales dans le cadre prévu par la Constitution nationale. C'est ce que l'on appelle classiquement fédéralisme, que l'on pourrait définir plus exactement comme une *décentralisation constitutionnelle*, mettant en regard une Constitution nationale unique et supérieure<sup>21</sup> et diverses constitutions locales fondées le cas échéant sur la fiction de « souverains » locaux inclus dans le souverain national<sup>22</sup>.

Par ailleurs, lorsque les pouvoirs dévolus sont de nature législative, permettant à un parlement local d'adopter des lois, actes généraux et impersonnels locaux, dans des domaines relevant auparavant du parlement national, cette répartition des compétences définit au fond une

---

<sup>18</sup> V. de l'auteur « Une République décentralisée ? », in *La Constitution et les Collectivités territoriales*, (dir. D. Guignard et alii), ed. LexisNexis, juin 2019, pp.21-31

<sup>19</sup> C'est bien l'analyse de Louis Le Fur (*État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896, réimp. Éd. Panthéon-Assas) qui sera ainsi reprise dans l'article 2 de la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933 : « L'Etat fédéral constitue une seule personne devant le droit international ». Voir également les analyses de M.A- Cohendet, *Droit constitutionnel*, ed. LGDJ coll. Cours LMD, 6<sup>ème</sup> ed. 2023 p.212, qui oppose les Etats unitaires (centralisés et fédéraux) aux confédérations.

<sup>20</sup> « Il n'y a point d'autre décentralisation que la décentralisation administrative », in *Décentralisation*, op.cit. p.8

<sup>21</sup> Voir ainsi l'art.28 de la constitution allemande : « *L'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes de l'Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale* ».

<sup>22</sup> Si l'histoire permet peut-être de reconnaître un « peuple bavarois » réputé souverain (l'article 2 de la constitution de Bavière affirme ainsi que « La puissance étatique émane du peuple » [bavarois]), la création artificielle en 1949 des länder de Rhénanie-Palatinat, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Saxe-Anhalt, selon des découpes n'ayant que peu à voir avec les 350 duchés et principautés de l'ancien Empire allemand, ou la fusion en 1952 des länder de Bade, de Wurtemberg-Hohenzollern et de Wurtemberg-Bade pour former le länder de Bade-Wurtemberg, peuvent faire douter de la réalité de ces « peuples » locaux porteurs alors de souveraineté, tout comme il paraît difficile d'identifier les caractéristiques ethnographiques d'un « peuple de Californie » ou « du Wisconsin ».

*décentralisation législative*, appelée classiquement régionalisme. Elle repose sur une seule Constitution, nationale<sup>23</sup>, mais admet plusieurs parlements territoriaux aux côtés du parlement national qui conserve une certaine supériorité protégée par le juge constitutionnel<sup>24</sup>.

Enfin, la dévolution de compétences aux autorités locales peut n'être que de nature infra-législative, comme en France, pour mettre en place une *décentralisation administrative* où les collectivités territoriales ne sont que des administrations chargées de la mise en œuvre de la loi nationale et de la gestion d'intérêts publics locaux. Cette décentralisation limitée est le propre des Etats que l'on se propose d'appeler « unitariens »<sup>25</sup>, dans le cadre de ce que l'on pourrait définir alors comme « l'unitarisme », pendant du fédéralisme et du régionalisme.

Cette nouvelle présentation des différents types de décentralisation territoriale, outre le comparatisme qu'elle facilite entre les différents systèmes territoriaux, n'est pas statique et doit être complétée. Elle devra s'analyser au regard de l'étendue des compétences et des pouvoirs attribués aux autorités infra-étatiques, et de leur liberté à en user. Une décentralisation constitutionnelle peut aussi limiter les capacités d'agir des Etats fédérés, intégrés par exemple dans un ordre juridictionnel unique ou devant essentiellement mettre en œuvre la loi nationale (fédéralisme d'exécution autrichien), comme la décentralisation législative peut au contraire donner de forts pouvoirs et libertés aux régions (autonomie fiscale du Pays Basque par exemple). La décentralisation administrative peut consacrer une forte tutelle sur les collectivités territoriales, voire reposer sur d'autres acteurs comme les EPCI, ou au contraire renforcer leurs compétences et liberté d'agir. Différents critères<sup>26</sup> permettent ainsi d'établir une « échelle de la décentralisation » pour définir avec plus de finesse le système territorial considéré<sup>27</sup>.

Cette présentation implique de plus une certaine souplesse du fait de l'aspect polymorphe de la décentralisation dans certains Etats. En France le statut de la Nouvelle-Calédonie, qui donne des compétences renforcées au Congrès adoptant des « lois du pays » soumises au contrôle du Conseil constitutionnel et non du juge administratif, relève de la décentralisation législative quand la plupart des autres collectivités restent intégrées dans une seule décentralisation administrative plus ou moins uniforme. Au Royaume-Uni, les dévolutions de pouvoirs aux entités du royaume mêlent de même décentralisation législative (Ecosse) et administrative (Angleterre). Au Pays-Bas, la décentralisation administrative continentale se double même d'une décentralisation constitutionnelle pour les îles caraïbes du royaume<sup>28</sup>.

Il ressort globalement de cette analyse que la décentralisation n'est en soi qu'une technique juridique de répartition des pouvoirs et des compétences dans un Etat unitaire, variant d'un pays à l'autre selon les contraintes exprimées dans la Constitution nationale. Autrement dit, si la

---

<sup>23</sup> Les textes organisant les régions ne sont que des lois, nationales comme en Espagne ou locales comme en Italie (les régions à statut particulier italiennes sont toutefois organisées par un statut adopté par le parlement national).

<sup>24</sup> Le cas espagnol, avec les velléités catalanes de forcer la nature constitutionnelle de leur statut lors de la crise de 2005-2019 et la réaction opposée de l'Etat central, traduit bien les enjeux de cette décentralisation législative.

<sup>25</sup> Etats unitaires ne reconnaissant qu'une seule Constitution et qu'un seul Parlement, nationaux.

<sup>26</sup> Mode de désignation des autorités locales, étendue de leurs compétences, des moyens humains, financiers, normatifs pour les mettre en œuvre, liberté de décision, nature du contrôle pesant sur les autorités locales, etc.

<sup>27</sup> A ce titre, le « fédéralisme » belge affirmé par la constitution de 1993 peut donner lieu à une nouvelle analyse en l'absence de constitutions locales des régions flamandes, wallonnes et de Bruxelles-capitale ou des communautés flamandes, francophones et germanophones, organisées en droit quant à leurs organes et compétences par la constitution belge et des lois nationales spéciales. Ceci apparenterait plutôt la Belgique à une forme de décentralisation législative très poussée.

<sup>28</sup> Constitution de Curaçao adoptée par le parlement local le 5 septembre 2010, ou Constitutions d'Aruba du 1<sup>er</sup> janvier 1986 et de Sint Maarten du 21 juillet 2010.

décentralisation permet d'octroyer des pouvoirs aux autorités infra-étatiques, notamment du fait de l'impossibilité de l'Etat central à adopter toutes les normes du pays, elle ne préjuge pas de leur liberté à les utiliser. Réclamer plus de décentralisation dans un Etat unitarien comme la France, qui veut conserver un fort pouvoir de contrôle des autorités locales, peut alors déboucher sur les intenses frustrations qu'expriment aujourd'hui les élus locaux, ou sur des situations paradoxales que symbolise la gestion du RSA par les départements<sup>29</sup>.

La décentralisation est donc un système juridique neutre d'attribution de compétences qui ne préjuge pas en lui-même des modalités libérales ou non de leur mise en œuvre. C'est alors *de l'extérieur* que cette décentralisation va prendre son orientation, plutôt centraliste dans un Etat jacobin et plutôt girondine dans un Etat où les autorités locales arrivent à faire entendre leurs revendications en s'appuyant sur l'histoire, la sociologie ou l'économie et parfois sur la base d'un certain rapport de force victorieux. Ce sont ainsi les soubassements, principes et valeurs du système politique, juridique et social qui vont fixer le cadre directeur de la décentralisation pour l'imprégner d'une certaine dynamique et marquer son développement, renforçant plutôt le Centre ou les territoires selon les cas, et aménageant des points d'équilibre propres.

C'est ici qu'intervient mon concept de « démocratie », renouvelant l'appréhension du local pour donner à la décentralisation une forme plus respectueuse de la légitimité locale et des libertés territoriales.

## II – La démocratie, une manière d'être du local à consacrer

Au vu de l'extrême diversité historique culturelle, ethnique, linguistique, géographique et juridique du pays, l'Etat français s'est au contraire construit sur une recherche permanente de l'unité, progressivement assise depuis la Révolution sur l'uniformité, niant par-là l'altérité qui pouvait le remettre en question. L'affirmation progressive du Souverain national, roi ou Peuple, a ainsi gommé toute légitimité des pouvoirs locaux à s'opposer à la volonté centrale<sup>30</sup> pour leur octroyer une simple existence administrative de rang inférieur que vient symboliser le mot de « province »<sup>31</sup>. Ce travail de fond ne saurait pour autant faire disparaître la réalité historique, sociologique et même juridique des « sociétés locales » coexistant avec la société nationale, qui a pu être reconnue dans le temps<sup>32</sup> et même aujourd'hui<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Si la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 créant le RMI, remplacé au 1<sup>er</sup> juin 2009 par le RSA, octroie ainsi une compétence décentralisée aux départements pour gérer cette allocation sociale, ces derniers ne disposent ni du pouvoir de fixer le montant de l'allocation, ni ses conditions d'attribution ou la durée de versement, compétences restées dans les mains de l'Etat, ce qui finit par grever lourdement les finances locales et contraignent fortement les conseils départementaux, au point de demander la renationalisation de cette compétence en 2022 (Seine-Saint-Denis).

<sup>30</sup> Voir de l'auteur *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français*, thèse soutenue à Montpellier le 12 novembre 1997 (dir. Pr D. Rousseau), <https://shs.hal.science/tel-01121381>

<sup>31</sup> Du latin « pro-vincere », cette « terre pour les vainqueurs » qui était attribuée aux généraux romains de l'Antiquité pour rétribuer notamment leurs soldats.

<sup>32</sup> Voir M. Bourjol « Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens », in *La Commune, l'Etat et le Droit*, M. Bourjol (dir.), LGDJ coll. Décentralisation et Développement local, Paris 1990, p.54 et suiv. et F. Burdeau *Liberté ! Libertés locales chéries !*, ed. Cujas coll. Echanges, Paris 1983, ou « Affaires locales et décentralisation, évolution d'un couple de la fin de l'Ancien régime à la Restauration », in *Le Pouvoir, mélanges Georges Burdeau*, ainsi que les analyses historiques de C. Petit-Dutaillis *Les communes françaises, caractère et évolution des origines au XVII<sup>ème</sup> siècle*, ed. Albin Michel, coll. l'évolution de l'Humanité, Paris 1970.

<sup>33</sup> Voir de l'auteur « De la légitimité territoriale », in *Constitution, Justice, Démocratie(s), Mélanges offerts au Pr D. Rousseau*, (dir. J. Arletaz et alii), ed. LGDJ coll. Mélanges, 2020, pp.357-365

Le concept de démocratie<sup>34</sup> vise alors à refonder un pacte territorial nouveau, en considérant au contraire la légitimité de ces sociétés locales à être reconnues dans leur identité et organisation ou compétences propres. Car finalement pour conclure un pacte il faut bien être deux, et la démocratie qui sous-tendrait cette nouvelle décentralisation vise justement à renforcer le pôle territorial trop souvent assujéti au Centre, voire confondu avec lui.

Cette reconnaissance, faut-il le préciser, n'est pas séparatiste ni indépendantiste car se déroulant toujours dans le cadre de l'Etat qui, on l'a vu, reste unitaire. Elle ne promeut pas non plus la transformation de la France en Etat régionaliste ou fédéral. Même en restant dans le cadre d'une simple décentralisation administrative, il s'agit seulement d'admettre l'existence et la légitimité d'un local *en soi*, et non pas seulement sur détermination du pouvoir central, et de lui donner la place et le statut juridique correspondant à cette reconnaissance dans le cadre de la société nationale qui le surplombe<sup>35</sup>. Ceci n'est d'ailleurs pas nouveau, le principe de libre administration des collectivités territoriales consacrant justement cette existence propre des collectivités<sup>36</sup> qui disposent alors de droits à faire valoir devant les autorités centrales.

La démocratie postule donc la spécificité d'un local devant être pensé en lui-même, au-delà des critères classiques d'organisation du pouvoir national qui repose sur le Souverain, tout en restant soumis à sa supériorité. Que ce soit sous l'angle des compétences locales (**A**) ou des moyens d'impliquer les habitants dans les institutions et les processus décisionnels (**B**), elle repose sur le fait que n'est pas en jeu ici la souveraineté nationale mais un pouvoir et une légitimité fondés sur la résidence des habitants, qui entraîne des conséquences à développer.

### **A) Des compétences localisées des collectivités à protéger**

La reconnaissance des collectivités territoriales, formes juridiques des sociétés locales, peut passer par différents moyens. La décentralisation territoriale se caractérisant notamment par les compétences attribuées aux entités infra-étatiques, c'est à partir d'elles, de leur étendue et des modalités de leur exercice, qu'il est possible de repenser les réformes territoriales.

\* En simplifiant, les **compétences locales** sont de deux types. Un premier est directement lié à l'exécution de la Constitution et des lois nationales, selon les directives règlementaires du Gouvernement qui ne laissent qu'une faible marge d'adaptation, quand un second type relève de décisions de pure opportunité locale, bien que s'exerçant dans le cadre normatif national, et liées à la gestion de l'intérêt général territorial comme le choix du tracé d'une ligne de tramway, la création d'un festival culturel ou le mode de gestion du service des eaux. Le partage entre les deux types de compétences peut s'avérer complexe dans le détail, et il existe certains domaines où ils peuvent s'entremêler comme les politiques sociales, scolaires, environnementales ou de

---

<sup>34</sup> Du latin « domus », résidence, et du grec « kratos », pouvoir, à savoir le « pouvoir des habitants » selon une association montrant la diversité de nos racines juridiques et politiques. Le mot grec κάτοικος (katoikos, « habitant ») pouvant susciter le mot « katocratie », qui peut porter à confusion, est sans doute moins parlant, tout comme le mot « oikos » (maison) pouvant donner le mot « oikocratie ».

<sup>35</sup> La notion de « communautés symbiotiques » d'Althusius (1563-1638), vivant en symbiose originaire sous un arbitrage délégué par elles au pouvoir central, peut ici servir de référence historique. V. *Introduction à la 'Politica methodice digesta' de Johannes Althusius* », G. DEMELEMESTRE, ed. du Cerf coll. Humanités, 2012.

<sup>36</sup> Article 85 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales ». Voir C. Bacoyannis *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse Aix-Marseille, ed. Economica, Paris 1993, ou thèse de G. Protière *La puissance territoriale : contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, Lyon 2, 2006.

la ville. Mais il reste possible de raisonner globalement sur cette dichotomie pour considérer que la démocratie concerne plus particulièrement les compétences essentiellement localisées.

A l'aune de la démocratie, l'étendue de ces compétences relevant de la pure opportunité locale ne renvoie pas à un modèle précis. Chaque Etat détermine lui-même et au regard de critères propres les compétences qui relèvent du niveau national ou du niveau local et les modalités de leur exécution par les administrations locales. D'autant plus dans le cadre d'une décentralisation administrative, il est connu que ne sont affaires locales que ce que prévoient la norme nationale et le pouvoir central agissant au nom du Souverain et de l'intérêt général<sup>37</sup>.

Mais si la décentralisation démocratique doit reposer sur une plus grande reconnaissance de la légitimité des collectivités territoriales, quelques avancées peuvent être promues. Elles sont appelées tout d'abord à être mieux associées, et comme partenaires respectés, à la répartition et mode de gestion des compétences dans le processus pré-normatif, par le biais de commissions de travail effectives que ne représente pas dans son organisation actuelle la Conférence nationale des territoires, et auxquelles pourraient être associé le Sénat et les associations d'élus, sur un mode plus institutionnalisé. Différentes structures en Europe peuvent servir ici de base de réflexion<sup>38</sup>. D'une manière générale une culture de la subsidiarité, fragilement reconnue dans la Constitution depuis 2003, devrait irriguer ces négociations pour repenser le domaine d'intervention de l'Etat et de ses administrations, qui peuvent agir en doublon des administrations décentralisées et dont l'efficacité est parfois critiquée, et laisser plus de compétences propres aux collectivités territoriales. A Lyon par exemple, l'affaire des polluants éternels perfluorés (PFAS notamment) rejetés par des usines au sud de la ville est contrainte par les pouvoirs de contrôle réservés aux seuls services de l'Etat et qui, débordés, ont tardé à tirer conséquence de leurs analyses, alors que la Métropole ou les communes pourraient agir plus efficacement si elles en avaient la compétence, du fait de leur responsabilité électorale devant les habitants. Enfin, dans la phase post-normative, devrait leur être consacré un pouvoir d'exécution directe des lois dans les conditions qu'elles fixent, comme l'envisage d'ailleurs plusieurs élus, auteurs et administrations centrales<sup>39</sup>. Bien sûr, ces réflexions doivent par ailleurs s'inscrire dans une discussion plus générale sur les relations entre collectivités territoriales et EPCI, et sur leurs compétences respectives.

\* Le concept de démocratie intervient également dans **l'exercice de ces compétences locales**, en s'appuyant sur le principe de libre administration qui le soutient. Reconnu par la Constitution depuis 1946, ce principe repose sur une ambiguïté qu'il faut corriger. L'article 72 de la Constitution actuelle laisse penser que cette libre administration peut être opposée aux lois qui viendraient par trop y porter atteinte. Le Conseil constitutionnel a ainsi pu censurer une loi, lors

---

<sup>37</sup> J. Chapuisat *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse Paris 1971, et J.-M. Pontier *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ bibliothèque de Droit public, tome CXXVII, Paris 1978.

<sup>38</sup> Voir la *Note sur les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales (Allemagne, Espagne, Italie)*, Sénat novembre 2010, incluse dans le rapport *Rénover le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée*, Délégation aux collectivités territoriales, n°272 (2010-2011), 1<sup>er</sup> février 2011 (<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-272-notice.html>)

<sup>39</sup> En France ce pouvoir exécutif local, limité actuellement par l'article 21 de la Constitution qui donne au seul Premier ministre le pouvoir d'exécution des lois, fait l'objet de réflexions plus ambitieuses, comme en témoigne le rapport *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives* de l'Inspection générale de l'Administration, n°21004-R1 de juin 2021, ou les analyses de G. Chavrier in *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, ed. LGDJ coll. Systèmes, 2011.

de son contrôle a priori, qui imposait la publicité des commissions permanentes des conseils départementaux ou régionaux<sup>40</sup> et a de même admis une saisine par QPC le mettant en jeu<sup>41</sup>.

Mais ce même article 72 et l'article 34 qui le complète ajoutent que cette libre administration est toutefois définie par la loi elle-même qui en détermine les conditions d'exercice et les principes fondamentaux. Manière originale d'opposer au Parlement une règle qu'il va fixer lui-même. Il n'est pas étonnant que le Conseil constitutionnel soit alors obligé de valider toute atteinte à cette libre administration, même lorsqu'il la reconnaît comme telle, dès lors que le Parlement la justifie par un motif d'intérêt général : report des élections pour les faire coïncider avec d'autres et améliorer la participation<sup>42</sup>, ponction sur les ressources des collectivités les plus riches au titre de la péréquation et donc de la solidarité nationale<sup>43</sup>, rattachement imposé à un EPCI à fiscalité propre pour parfaire la carte intercommunale<sup>44</sup>, etc. Mais c'est alors nier tout droit territorial opposable à la volonté du législateur, qui peut invoquer n'importe quel intérêt général même vague pour justifier ses projets. L'intérêt de regrouper toutes les communes dans une carte intercommunale continue n'a même pas été discutée par le Conseil, celui-ci s'auto-censurant du fait qu'il n'a pas la même liberté d'appréciation que le législateur.

Bien sûr le Conseil a pu aussi censurer le rattachement par le préfet, au nom de la continuité intercommunale, d'une commune à un EPCI qu'elle refusait, dès lors que ce rattachement ne disposait pas de l'onction dérogatoire de la loi du 16 décembre 2010<sup>45</sup>. Mais il a admis par ailleurs de nombreuses autres atteintes, y compris les fusions forcées de communes, que liste d'ailleurs le commentaire de cette décision Thonon-les-Bains de 2014 sur le site du Conseil.

Il apparaît donc que le principe de libre administration, si l'on veut qu'il caractérise vraiment les collectivités territoriales et qu'il leur donne une certaine protection démocratique et juridique, doit être défini plus précisément dans la Constitution elle-même et en dehors de l'emprise du législateur, afin de pouvoir justement lui être opposable. Le contenu de ce principe reste à discuter : renforcement de la capacité fiscale et normative des collectivités, compétences administratives minimales à déterminer, capacité d'auto-organisation au-delà d'obligations démocratiques minimales, plus grande liberté de décision notamment dans les affaires d'opportunité locale, ou liberté de choisir les modes de gestion intercommunale de leurs compétences à l'abri de l'emprise des préfets ou de la loi, etc.

A ce panel non exhaustif, s'ajoute une réflexion nécessaire à mener sur les contrôles qui pèsent sur les collectivités. Certes la Cour des Comptes reconnaît, dans son dernier rapport de 2022

---

<sup>40</sup> Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 *Loi relative aux élections régionales*. R. Ghévantian « [Note sous décision n° 98-407 DC] », *RFDC*, janvier-mars 1999, n° 37, p. 142-148.

<sup>41</sup> Décision n°2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010 *Commune de Besançon*. M. Verpeaux « Compétences des collectivités territoriales et respect de leur autonomie », *AJDA*, 7 février 2011, n° 4, p. 218-223

<sup>42</sup> Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 *Loi relative à la concomitance des élections régionales et cantonales*. L. Favoreu, « Note sous la décision n° 90-280 DC », *RFDC*, janvier-mars 1991, n° 5, p. 129-135

<sup>43</sup> Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991 *Fonds de solidarité des communes*. X. Prétot, « Libre administration des collectivités territoriales et solidarité nationale », *Revue de droit sanitaire et social*, octobre-décembre 1991, n° 4, p. 639-649

<sup>44</sup> Décision n°2013-303 QPC *Commune de Puyravault*. P. Lutton « Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 », revue *Constitutions*, Juillet-septembre 2013, n° 2013-3, p. 387-394

<sup>45</sup> Décision QPC n°2014-391 du 25 avril *Commune de Thonon-les-Bains*. A. Gardère « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 7 juillet 2014, n° 27, p. 18-22

sur le contrôle budgétaire et de légalité préfectoral<sup>46</sup>, la pertinence voire la nécessité d'un tel contrôle notamment pour permettre une meilleure protection de l'intérêt général par une intervention plus rapide dans certains domaines sensibles ou lorsque l'intérêt à agir des particuliers peut être faible (fonction publique territoriale, urbanisme par exemple). Mais au vu de l'accroissement des actes transmis<sup>47</sup>, du nombre d'agents instructeurs trop réduit et subissant un cloisonnement encore trop important<sup>48</sup> conduisant à une sélection accrue des dossiers à traiter (marchés publics, urbanisme et fonction publique territoriale) et des résultats obtenus<sup>49</sup>, il faut peut-être s'interroger sur l'efficacité d'un tel contrôle tel qu'il est organisé et qui maintient les collectivités territoriales sous le contrôle pressant de l'Etat. De la création de pôles de conseil juridique aux élus<sup>50</sup> détachés des préfectures et créés par les collectivités elles-mêmes, à la mise en place de circuits endogènes de contrôles juridiques ou citoyens au sein des collectivités, ou à la réduction des actes à transmettre, les pistes de libération démocratique de l'action locale sont à creuser.

Repensé ainsi pour renforcer la protection des collectivités et non pour maintenir une domination étatique, ce principe de libre administration doit atteindre son âge de maturité et sortir du cadre étroit dans lequel l'ont cantonné la Constitution et le Conseil constitutionnel.

Mais la démocratie renforçant cette reconnaissance et capacité d'action des collectivités ne serait rien sans son autre face, qui fait reposer cette revalorisation locale sur l'existence des habitants eux-mêmes, qui sont bien la base de légitimation des sociétés locales.

## **B) Une implication des habitants à renforcer**

En France, les collectivités territoriales sont conçues comme des administrations chargées notamment de mettre en œuvre la loi sous le contrôle du Centre. Elles sont alors organisées pour donner la priorité à l'effectivité de la prise de décision, au-delà de tout obstacle social ou politique potentiel. La décentralisation-école de la démocratie est un mythe à rectifier. Ainsi est pensée par exemple la prime électorale conséquente dans les communes qui assure la maîtrise réelle du conseil par le maire, celui-ci étant du reste à la fois chef du parti majoritaire, chef du pouvoir délibérant et chef du pouvoir exécutant local, face à des pouvoirs d'opposition très restreints. Au niveau régional, si la prime électorale est réduite à 25% des sièges, elle s'est couplée un temps d'un « art.49 al.3 » budgétaire permettant au président du conseil régional de faire adopter son budget sauf censure, lui permettant de dépasser l'éventuel chantage des partis charnières ou d'opposition comme en 1998. Les élections locales, les conseils locaux et

---

<sup>46</sup> Observations définitives publiées le 21 novembre 2022 (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/62266>)

<sup>47</sup> Après une baisse notable des actes transmis suite aux réformes de 2003-2009, passant de 8,3 millions d'actes en 2004 à 5,1 millions en 2013, ce nombre d'actes est reparti à la hausse avec une augmentation de 22% entre 2015 et 2021 (6,12 millions d'actes réglementaire et 288 552 actes budgétaires transmis en 2021). Observations p.12.

<sup>48</sup> Obs. p.19 et suiv : en 2021, on compte seulement 243 ETPT (équivalents temps plein travaillé) pour le contrôle des actes budgétaires et 1 080 ETPT pour le contrôle de légalité, soit en moyenne 4% des effectifs des préfectures mais avec des disparités notables entre départements.

<sup>49</sup> Observations p.13 : 6,12 millions d'actes sont ainsi transmis, 1,23 million sont effectivement contrôlés, donnant lieu à 14.862 recours gracieux devant les élus conduisant à 8 992 modifications d'actes et 754 déférés, dont 448 ont donné lieu à invalidation de l'acte.

<sup>50</sup> La Cour des comptes souligne l'importance de ce rôle de conseil particulièrement apprécié par les élus notamment ruraux (Observations p.17) en précisant qu'entre 2015 et 2019 59% des recours gracieux des préfectures en matière de contrôle de légalité ont amené à une modification de l'acte suspect (80% des recours en matière de contrôle budgétaire en 2021).

l'organisation des collectivités sont ainsi pensées pour renforcer le pouvoir décisionnel de l'exécutif plutôt que pour assurer la représentation et l'implication des populations.

Mais si la démocratie vise à revaloriser les pouvoirs des collectivités territoriales, ce n'est que parce qu'elles sont les autorités juridiques gérant les intérêts des habitants. En quelque sorte, si la démocratie nationale repose sur le droit du Peuple à se diriger lui-même, la démocratie locale repose, elle, sur celui des habitants à intervenir dans les affaires qui les concernent. Dès lors leur implication doit structurer tant les institutions que leur pouvoir d'intervention propre.

\* Pensées sous l'angle de la démocratie, les **institutions locales** doivent s'émanciper du primat de la décision majoritaire pour au contraire refléter la diversité des habitants. Il s'agit alors de passer d'une conception fonctionnelle des collectivités à une conception plus sociologique. Car finalement, si pour l'exécution des normes nationales les autorités locales bénéficient d'une légitimité venant « d'en haut », par délégation du Souverain, leur permettant d'imposer leurs volontés au nom de la loi, les décisions d'opportunité locale ne peuvent se fonder au contraire que sur l'assentiment des populations, les élus n'étant alors que des représentants des habitants qui leur ont simplement délégué la gestion de l'intérêt public local sans leur abandonner tout pouvoir de décider seuls.

Il s'en déduit quelques conséquences, à discuter. D'une part, les élections locales doivent pouvoir refléter cette diversité politique ou sociologique des habitants. Outre la nécessaire reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité reconnu à tout habitant identifié comme tel par-delà sa nationalité<sup>51</sup> par son inscription au rôle fiscal local ou par déclaration en mairie, les modes de scrutin ne sauraient anéantir par un système majoritaire sclérosant ou des primes électorales excessives la diversité politique des électeurs. Dans les assemblées locales, les pouvoirs de l'opposition doivent également être renforcés, les élus de la minorité disposant de la même légitimité que ceux de la majorité et représentant pareillement une partie des habitants, éventuellement par le biais de mécanismes de régime parlementaire<sup>52</sup>. La dissociation des fonctions délibérantes et exécutives permettrait de même d'amoindrir le présidentielisme local, réducteur de la diversité, avec un président de l'assemblée locale distinct du chef de l'exécutif, comme en Guadeloupe notamment. Le cas échéant, le président de l'Exécutif local pourrait être élu par un suffrage propre direct, et soumis à des procédures de mise en jeu de sa responsabilité, comme par les motions de censure ou de défiance en Guadeloupe, Martinique, Corse, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française ou par des révocations populaires.

Il est également possible d'imaginer d'autres institutions ou d'autres procédures, consacrant par exemple les assemblées citoyennes municipales ou de quartier, de seniors ou de jeunes et autres

---

<sup>51</sup> Les élections locales sont bien dans leur essence des élections administratives, désignant les autorités administratives de personnes administratives qui adoptent des actes administratifs sous le contrôle du juge administratif. Dès lors c'est bien comme administrés que doivent être considérés les électeurs, à partir de leur résidence qui les soumet à cette autorité administrative, sans que puisse être invoqué ici le critère de la nationalité qui ne vaut, comme le précise la Constitution dans son Titre I art.3, que relativement à la Souveraineté nationale. Si le Conseil constitutionnel a cru bon de qualifier en 1982 et 1992 ces élections de « politiques » au vu de certaines fonctions spécifiques de ces élus comme la désignation des sénateurs membres d'une assemblée représentant le Souverain, ce qui n'enlève rien à la nature administrative des élections locales, il suffit d'exclure ces fonctions en lien avec la Souveraineté des compétences des élus, comme l'a fait la révision constitutionnelle de 1992. Sur le sujet, voir de l'auteur « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion », *Politeia*, n°33, nov. 2018, p.427-439. D'autres pays comme l'Espagne ont déjà dissocié citoyenneté locale et nationale sans problèmes juridiques particuliers : V. C. Cerda-Guzman « La décentralisation en Espagne », rev. *Titre VII* n°9 d'octobre 2022 [en ligne].

<sup>52</sup> Fenêtres d'initiative normative réservées à l'opposition, création de commissions d'enquête, direction de commissions exécutives, droit de blocage, etc.

conseils de développement, dotés de réelles compétences d'initiative, d'expertise, de saisine ou d'interpellation aux côtés de l'assemblée élue. La mise en place de comités d'expertise citoyens ou de tribuns, de défenseurs des droits, pouvant accéder au fonctionnement et aux documents de l'administration locale avec droit de suite, participerait également à transformer la conception même de l'autorité locale, pour en faire non plus un pouvoir vertical autarcique de commandement mais un pouvoir horizontal d'impulsion et de coordination.

\* Mais si les autorités territoriales instituées dépendent, pour leurs compétences proprement locales, d'une légitimité collective octroyée par l'ensemble des habitants électeurs, ces derniers doivent également pouvoir **intervenir personnellement** dans les processus décisionnels qui les intéressent, en dehors des organes éventuellement prévus à cet effet. Le local est en effet le lieu privilégié où les destinataires des politiques peuvent, par leur proximité, également participer à leurs définition et mise en œuvre.

Ainsi, les habitants en démocratie sont appelés à pouvoir décider eux-mêmes en certains cas par le biais de référendums décisifs, dont le régime doit être simplifié et même étendu à d'autres champs : pouvoir de révocation du président de l'exécutif local, comme en Italie ou dans certains Etats des Etats-Unis, et éventuellement de l'assemblée élue de la collectivité, pouvoir d'initiative et de pétition pour susciter avec succès la mise en place d'un tel référendum comme en Suisse, pour imposer une délibération des autorités locales ou au contraire en empêcher l'adoption, etc. Il est par exemple assez étonnant qu'en France deux maires puissent décider seuls de fusionner leurs communes par l'adoption d'une délibération convergente des deux conseils municipaux qu'ils contrôlent et sans avoir à en référer à leurs administrés<sup>53</sup>.

Les habitants doivent également pouvoir être associés aux décisions locales, eux-mêmes ou à travers les corps intermédiaires qu'ils ont constitué (associations, syndicats, groupements d'intérêts ou d'habitants, etc.). De nombreuses études fleurissent depuis quelques années sur la démocratie participative locale<sup>54</sup>, et les méthodes d'implication des habitants et de leurs associations sont de plus en plus inventives : appel à propositions, enquêtes publiques, sondages, réunions publiques ou de travail, consultations, référendums, assemblées citoyennes tirées au sort, budgets participatifs, droit d'interpellation, ombudsman, etc<sup>55</sup>. Les nouvelles technologies permettent de multiplier ces procédures de mise en relation des habitants et des autorités locales, par des sites participatifs ou de liaison interactive comme Toodego dans la Métropole de Lyon.

Cet article n'est pas le lieu pour tirer le bilan, parfois mitigé, de ces différentes modalités. Mais il faut affirmer avec force ici que ces modes de participation, faisant des habitants des personnes

---

<sup>53</sup> Articles L.2113-1 et suiv. CGCT, avec la suppression de la consultation obligatoire des habitants, initialement prévue dans la loi du 13 août 2004, par la loi RCT du 16 décembre 2010. Deux communes du sud de Lyon vont ainsi fusionner en 2023 par initiative subite des deux maires de même parti politique, sans que les habitants ne puissent les en empêcher ou du moins demander la consultation des populations.

<sup>54</sup> C. Testard "A la recherche des fondements juridiques de la démocratie locale". LexisNexis. *Grandes décisions de la jurisprudence administrative lyonnaise*, C. Chamard-Heim, C. Meurant, C. Testard et E. Untermaier-Kerléo (dir.), LexisNexis, 2021, 319 p., pp. 161-166, 2021, ou A. Ogien et S. Laugier *Antidémocratie*, ed. la Découverte 2017, L. Blondiaux *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, ed. Le Seuil, 2017, Y. Sintomer *La démocratie participative*, ed. La Découverte coll. Recherches, 2011.

<sup>55</sup> E. Lewis et R. Slitine *Le coup d'état citoyen. Ces initiatives qui réinventent la démocratie*, ed. La Découverte, Voir également les expériences menées avec plus ou moins de succès à Clermont-Ferrand ou à Villeurbanne. C.-A. Dubreuil. "La démocratie locale au défi du XXI<sup>e</sup> siècle", in *Le droit administratif aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, J.-M. Pontier et U. Ngampio-Obélé-Bélé (dir.), IFJD Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2022, vol. 144, 2022.

à consulter et éventuellement inclure dans des processus de co-construction ou de co-décision en tant qu'usagers, experts ou destinataires des décisions locales, ne sont pas de simples gadgets venant appuyer une stratégie de communication des élus. Ils sont des modalités essentielles d'intégration des habitants, source de la légitimité locale, dans les décisions qui sont prises en leur nom et à leur profit, dans une « démocratie locale continue », pour reprendre l'expression du Pr Rousseau, qui prolonge la démocratie locale représentative. Ces mécanismes ne sont pas à idéaliser. Le manque de disponibilité ou de compétence des habitants sur certains sujets, la place surestimée prise par les « habitants professionnels » qui pensent pouvoir représenter eux-mêmes, par leur disponibilité, l'opinion de leurs voisins, la difficulté à saisir parfois l'intérêt général derrière ses intérêts privés ou de proximité<sup>56</sup> font de la question un sujet complexe. Mais l'expérience grandit en la matière, pour mettre en place progressivement des mécanismes inclusifs par lesquels les habitants conservent une certaine maîtrise des actes dont ils sont destinataires et qui ne sont pris qu'en leur nom et sur leur propre légitimité par les autorités instituées, qui ne sauraient s'en affranchir.

Cette évolution peut effrayer des élus locaux, voire nationaux, déjà soumis à de nombreuses contraintes et attaques, et accentuer la désaffection des vocations. Pourtant elle ne fait que rappeler qu'ils sont toujours redevables devant leurs administrés<sup>57</sup>, et que les pouvoirs qu'ils détiennent ne leur ont été que confiés ou délégués par les habitants, sans en obtenir la propriété. Le lien qui unit élus et électeurs ne repose pas que sur un principe d'autorité, à l'heure où ce mot d'ordre revient en force, propre à la décentralisation étatique descendante. Il repose, en démocratie, sur la réalité d'une confiance mutuelle ascendante qui implique des interactions régulières et presque égales entre les différents acteurs du local, habitants et élus. Et c'est en reconnaissant justement la légitimité des habitants, et à rebours celle des collectivités territoriales dans lesquelles ils habitent, et en les intégrant avec efficacité dans les systèmes locaux et nationaux que se recréera sans doute cet investissement civique dont se dénonce régulièrement l'effilochement, et qui proviendra bien plus de la prise en compte effective des attentes humaines que de la réaffirmation institutionnelle du commandement. Oui le local existe en soi, par ses habitants et ses autorités élues, et c'est par lui et selon les modalités de la démocratie qui le structure que doit être repensée la décentralisation, pour qu'elle ne s'assimile plus à une simple... « double centralisation ».

C. Chabrot

---

<sup>56</sup> Cas à Lyon du choix municipal contesté par certains habitants de réduire le nettoyage systématique des rues à grandes eaux afin d'économiser cette ressource devenant rare, l'intérêt immédiat de voir sa rue propre se heurtant à l'intérêt général écologique ou financier soutenu par les autorités.

<sup>57</sup> Art.15 DDHC de 1789. Voir à ce sujet le n°16, 2016/4, de la RFAP *Rendre compte - Rendre des comptes*, et notamment l'introduction de F. Lafarge, p.985-998