

Réflexions sur la démocratie locale en France

Reflections on Local Democracy in France

Charles-André Dubreuil

**Édition électronique**

URL : <https://journals.openedition.org/siecles/1225>

DOI : [10.4000/siecles.1225](https://doi.org/10.4000/siecles.1225)

ISSN : 2275-2129

Éditeur

Centre d'Histoire "Espaces et Cultures"

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2013

ISSN : 1266-6726

Référence électronique

Charles-André Dubreuil, « Réflexions sur la démocratie locale en France », *Siècles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 11 décembre 2013, consulté le 11 juin 2022. URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1225> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/siecles.1225>

Ce document a été généré automatiquement le 11 juin 2022.

Tous Droits Réservés

Réflexions sur la démocratie locale en France

Reflections on Local Democracy in France

Charles-André Dubreuil

- 1 Mener des recherches relatives à la thématique de la démocratie locale en France conduit assez rapidement à un constat qui aurait pu être fatal à une intervention s'inscrivant dans une étude plus générale sur la démocratie directe aux États-Unis et en Europe : il n'existe pas à proprement parler de démocratie locale directe en France. Tout au plus peut-on observer l'existence de certaines techniques de démocratie dite semi-directe qui permettent aux administrés de participer sous différentes formes à la vie démocratique de leur collectivité. À tel point que la littérature consacrée à cette question utilise plus volontiers l'expression de « démocratie participative ».
- 2 Quelles en sont les raisons ? La première est que la question de la démocratie en France s'est d'abord posée au niveau national et n'a été appréhendée qu'au niveau du gouvernement central à une époque où existait une forte méfiance à l'encontre de tout type de corps intermédiaire territorial¹. La question de l'exercice de la démocratie faisait alors l'objet de débats, relatifs notamment au titulaire de la souveraineté, qui n'abordaient pas le cas des collectivités infra-étatiques. La souveraineté a été pensée en France comme une souveraineté nationale, ne pouvant s'exercer qu'à l'échelon national. Dès lors, les textes constitutionnels n'ont prévu l'usage du référendum qu'au niveau national, si bien qu'il a fallu attendre la Troisième République pour que le principe de l'élection par les citoyens des assemblées locales soit définitivement adopté. Dès lors, si l'on peut parler de démocratie locale aujourd'hui, encore faut-il bien avoir à l'esprit qu'il ne s'agit que d'une démocratie électorale.
- 3 En conséquence, et c'est la seconde raison, la démocratie locale a longtemps été considérée comme une démocratie exclusivement représentative, sur le modèle de la démocratie nationale, en raison de la rédaction de l'article 72 al. 3 de la Constitution qui consacre les « conseils élus » comme les seuls détenteurs d'une légitimité démocratique. Les électeurs élisent en effet, à l'occasion de suffrages qualifiés de politiques par le Conseil constitutionnel, leurs représentants au niveau local, qui

forment ensemble l'assemblée délibérante disposant du pouvoir exclusif de librement administrer leur collectivité. Si bien que de la formulation retenue par le constituant on a dû tirer comme conséquence que les questions locales ne peuvent en principe être traitées directement par les citoyens, mais uniquement par les assemblées délibérantes. Certes, le pouvoir constituant a, on le verra, instauré divers mécanismes de participation directe des citoyens à la gestion des affaires locales, mais dans des conditions si restrictives que le principe n'a pas été renversé² : les assemblées délibérantes demeurent les pierres angulaires de la démocratie locale en France.

- 4 Il n'en demeure pas moins que, sur le même modèle que ce qu'a connu la démocratie représentative nationale, la démocratie locale a connu ces dernières décennies un certain nombre d'évolutions qui ont eu pour effet de consacrer et de mettre en lumière l'existence de contreparties au rôle jusqu'alors exclusif que jouaient les assemblées locales et donc de nuancer fortement le caractère exclusivement représentatif de la démocratie locale³. Ces contreparties se trouvent, et c'est là l'objet de cette intervention, dans la possibilité offerte aux citoyens de jouer un rôle plus au moins important, dans des conditions plus ou moins restrictives, dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales. C'est alors que l'expression de démocratie locale représentative a pu être corrigée, mais pas remplacée, par l'expression de démocratie participative ou – certains préférant cette expression – de démocratie semi-directe (même si dans sa mise en œuvre, l'expression s'avère incorrecte)⁴.
- 5 Cette démocratie participative ne se caractérise plus uniquement par le monopole dont disposaient les assemblées délibérantes dans l'administration des collectivités mais opère une ouverture en direction des citoyens, invités à collaborer ponctuellement à l'action publique locale. Cette participation citoyenne permet ainsi de multiplier les moments démocratiques qui s'étendent dorénavant bien au-delà de la seule élection des représentants locaux.
- 6 Si l'on tente de réaliser une étude des différents mécanismes que le législateur ou le constituant ont instaurés en vue d'une plus grande participation des citoyens à l'administration des collectivités territoriales, on observe qu'une gradation peut être réalisée selon l'implication de ceux-ci dans les affaires publiques. On pourrait alors présenter les choses sous la forme d'une échelle de la participation. Au premier échelon se situerait le droit à l'information des citoyens, au deuxième la consultation et au dernier la décision.
- 7 Toutefois, une telle présentation ne permet pas de mettre en perspective les divers mécanismes et ne renseigne pas sur les conditions de leur mise en œuvre. Il apparaît en effet que plus on monte les échelons de l'échelle, plus les conditions de mise en œuvre sont strictes et limitatives. Si bien qu'en réalité, il conviendrait plutôt de recourir à l'image de la pyramide dans la mesure où le pouvoir de décision des électeurs des collectivités locales est à tel point encadré qu'il est difficile de le mettre en œuvre alors que l'information des citoyens constitue un droit général qui se manifeste de manière beaucoup plus fréquente.

Le droit à information

- 8 Le législateur a consacré en tant que « principe essentiel de la démocratie locale » à l'article L.2141-1 CGCT le droit de tout habitant d'une commune d'être informé des affaires de celle-ci. Un tel droit est une condition de l'acceptabilité sociale des mesures

adoptées par les collectivités. Il est un préalable indispensable à l'exercice de la démocratie locale puisque l'intérêt des citoyens pour les affaires locales ne peut se développer qu'à compter du moment où ils en sont informés. Il est susceptible de se concrétiser de multiples façons, mais dans tous les cas il est mis en œuvre exclusivement par la collectivité qui ne reçoit rien en retour de la part des administrés. C'est donc un droit qui épuise ses effets du seul fait de la réception de l'information. En ce sens, le droit à l'information se distingue bien du droit à la consultation qui, comme on le verra, suppose un retour des administrés sous la forme d'un avis transmis à la collectivité.

- 9 Sans vouloir dresser la liste complète de l'ensemble des procédures d'information des administrés, on soulignera l'existence du droit général d'accès aux documents administratifs municipaux⁵, départementaux⁶ et régionaux⁷ instauré pour les communes par la loi du 5 avril 1884 et interprété de manière particulièrement large par le Conseil d'État⁸. Ce droit est ouvert à tout habitant/électeur⁹ ou contribuable, personne physique ou morale, et concerne un vaste ensemble de documents : procès-verbaux des séances de l'assemblée délibérante, budgets, comptes, arrêtés. Ce droit général vient compléter les procédures d'information résultant de la publication d'un certain nombre d'actes adoptés par les autorités locales. Il est lui-même complété par des mécanismes plus spécifiques d'information en matière budgétaire, de délégation de service public, d'interventions économiques¹⁰.

La consultation

- 10 Si l'information des citoyens est une condition fondamentale de l'existence d'une véritable démocratie locale, elle ne saurait en constituer l'unique manifestation. En effet, l'information en tant que telle ne permet aucune participation réellement effective à la conduite des affaires locales. Tout au plus éclaire-t-elle les administrés sur les politiques menées et leur permet-t-elle de voter en toute connaissance de cause, si bien que l'information, si elle est une condition nécessaire de la démocratie participative, n'en constitue pas une manifestation.
- 11 La participation apparaît dès lors que naît une relation réciproque et non plus unilatérale entre la collectivité territoriale et ses habitants. L'information s'accompagne alors d'une demande de la collectivité visant à obtenir les avis ou propositions de la population locale au vu desquels sera adoptée une décision. Il s'agit donc de consulter la population.
- 12 La consultation présente un double avantage, tant pour les citoyens que pour les collectivités. Elle permet aux premiers de s'exprimer sur un sujet d'intérêt public local en étant assurés que les avis ou propositions émises seront non pas nécessairement concrétisés en mesures effectives, mais étudiés par les organes de la collectivité. Elle permet aux secondes de connaître l'avis de leur population sur les politiques conduites ou sur les projets qu'elles envisagent de mener. Ici, et plus encore que précédemment, le recueil des avis émis par la population permet à la collectivité de s'assurer que les mesures qui seront adoptées seront socialement acceptées et donneront lieu à une application effective.
- 13 Il n'en demeure pas moins que malgré l'ensemble de ces avantages, les procédures de consultation qui sont aujourd'hui mises en œuvre au niveau local ne semblent pas

satisfaisantes. Le point d'achoppement réside dans l'impact effectif des avis émis sur les décisions finalement adoptées. En effet, quel que soit le mécanisme étudié, les citoyens ne seront jamais assurés que leur avis sera effectivement pris en compte et influera sur la décision finale. La preuve peut facilement en être faite si l'on se réfère à la pratique du débat public, de l'enquête publique, des conseils de quartier, etc., qui ne modifie pas la nature de la décision adoptée. Celle-ci demeure une décision prise unilatéralement – discrétionnairement – par la collectivité sans que l'avis formulé ne la lie.

- 14 On pourrait penser qu'il en va autrement dans le cadre du « référendum » consultatif consacré par la loi du 6 février 1992¹¹ puisque le terme de « référendum » laisse à penser que l'avis émis aura force contraignante pour les collectivités et que, depuis 1995, ces consultations peuvent être initiées par les électeurs¹². Mais il n'en est rien en réalité. En premier lieu, le contexte juridique dans lequel a été instauré ce mécanisme est celui du monopole des assemblées délibérantes pour administrer leur collectivité, prévu par la constitution. Si bien qu'il n'était pas loisible au législateur de prévoir, sans révision de la Constitution, l'instauration d'un mécanisme décisionnel venant concurrencer le pouvoir exclusif des assemblées locales¹³. En second lieu, l'avis des électeurs n'a juridiquement qu'une valeur consultative et pas de valeur décisive¹⁴, si bien qu'il est erroné de parler de référendum et qu'il est préférable d'user de l'expression de consultation populaire. En conséquence, ce mécanisme doit être rapproché d'autres consultations prévues par la Constitution telles que celles qui résultent de la mise en œuvre de l'article 72-1 C relatif aux limites des collectivités territoriales ou de l'article 72-4 al.2 et qui ne conduisent qu'à la formulation d'avis dont doit avoir pris connaissance l'autorité décisionnelle.

La décision

- 15 C'est au regard de l'implication des citoyens dans la prise de décision que l'on peut mesurer l'état actuel de la démocratie locale en France. Or, mis à part quelques mécanismes qui permettaient aux citoyens avant 2003 de réellement participer à la prise de certaines décisions, c'est avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 que naît véritablement la démocratie participative locale ou semi-directe.
- 16 En effet, à la différence des mécanismes sus évoqués, les citoyens peuvent en théorie devenir autorité décisionnelle en lieu et place de l'assemblée délibérante, remettant en cause en droit et en fait le monopole dont elle disposait auparavant. Aujourd'hui, les collectivités locales ne s'administreraient donc plus uniquement par des conseils élus mais également par la participation des citoyens au processus décisionnel.
- 17 On peut constater une gradation parmi les divers modes de participation des citoyens, ces derniers étant plus ou moins impliqués dans la prise de décision finale. Mais il convient d'emblée d'exclure de cette catégorie le droit de pétition, institution ancienne consacrée par l'article 72-1 C. Il s'agit en effet d'une simple demande présentée par un nombre suffisamment important d'électeurs¹⁵ visant à ce qu'il soit inscrit un sujet donné à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante dans un domaine relevant de la compétence de la collectivité. Ce droit ne va pas au-delà. D'une part, l'inscription à l'ordre du jour n'est pas obligatoire ; d'autre part, l'adoption d'une délibération n'est pas assurée¹⁶. On peut alors s'interroger sur la nécessité d'inscrire dans la Constitution un droit à ce point dépourvu d'effets concrets obligatoires, et ce d'autant plus qu'il ne profite qu'aux seuls électeurs.

- 18 Le premier degré de participation à la prise de décision se manifeste lorsque les citoyens sont appelés à donner leur consentement à un projet élaboré par la collectivité territoriale. Un tel droit consiste à leur reconnaître un véritable droit de veto que ne pourra pas contourner la collectivité. Il en va ainsi, par exemple, en matière de fusion de communes où la consultation est de droit et peut conduire au rejet de la décision proposée dans les conditions prévues par l'article L.2113-3 al.2 CGCT. Il en va également ainsi en cas de transformation d'un DOM en COM selon les modalités prévues à l'article 72-4 C ou en cas de fusion en une collectivité unique d'un département et d'une région d'outre-mer selon l'article 73 al. 7 C.
- 19 Le second degré de participation, qui fait réellement des citoyens une autorité décisionnelle à l'égal de l'assemblée délibérante, se manifeste lorsque ceux-ci peuvent se prononcer sur un projet qu'ils ont eux-mêmes présenté.
- 20 Or, il n'est pas certain qu'un tel pouvoir soit reconnu en droit positif aux citoyens français. En effet, il existe un débat portant sur la possibilité pour les électeurs d'une collectivité locale de pouvoir initier le référendum décisionnel de l'article 72-1 al.2 C. Selon les termes de cet article en effet, « les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Ce qui est certain, c'est que c'est à l'assemblée délibérante de décider du recours au référendum, ce qui sauvegarde son monopole de représentation. Ce qui l'est moins, c'est le point de savoir si les électeurs d'une collectivité locale peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour d'une délibération portant sur l'organisation d'un référendum sur un sujet qu'ils ont déterminé. En effet, rien dans le texte constitutionnel ni dans la loi organique ne permet d'affirmer qu'il existe une telle possibilité. Bien plus, l'article LO 1112-2 CGCT semble l'exclure partiellement dans la mesure où il dispose que seul l'exécutif peut proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité. L'incertitude règne ainsi en la matière et l'on pourrait être tenté de s'en tenir au droit commun de la fixation de l'ordre du jour des assemblées délibérantes qui ne fait de place qu'à l'exécutif et à l'assemblée elle-même.
- 21 Néanmoins, une telle solution ne serait pas satisfaisante car bien trop restrictive et rendrait dans les faits inopérante l'innovation constitutionnelle de 2003. On peut alors penser que les électeurs d'une collectivité doivent pouvoir user de leur droit de pétition afin de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'un projet de référendum¹⁷. Certains proposent même d'user du droit qu'ont les électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour d'un référendum consultatif pour permettre à l'assemblée de statuer que la décision sera décisionnelle¹⁸.
- 22 Ceci étant dit, et même si l'on retient une interprétation large des dispositions relatives à l'initiative du référendum décisionnel, on doit observer que les conditions dans lesquelles il peut être mis en œuvre sont à ce point strictes qu'elles ne remettent pas réellement en cause le monopole dont disposent les assemblées locales dans l'administration de leur collectivité et qu'elles conduisent à rendre illusoire ou théorique l'exercice fréquent du référendum décisionnel. En d'autres termes, ce que le Constituant et le législateur organique ont donné d'une main, ils l'ont repris de l'autre. En effet, le référendum local ne peut être organisé qu'à certaines périodes, que par certaines institutions et dans des domaines limités. Certes, une telle présentation se

veut volontairement provocatrice, certaines limites étant légitimes, mais leur accumulation aboutit à un résultat destructeur.

- 23 Il n'est tout d'abord pas possible d'organiser un référendum local dans les six mois précédant le renouvellement de l'assemblée délibérante ou durant la campagne électorale d'une élection locale ou nationale. Si l'on peut comprendre la crainte qu'un référendum local puisse se transformer en plébiscite local au profit de la majorité en place, le fait d'étendre cette interdiction aux élections nationales est plus discutable. Par ailleurs, il ne peut être organisé au cours de la même année deux référendums sur le même objet. L'imprécision du texte¹⁹ ne permet pas à ce jour de savoir ce qu'il faut entendre par « même objet ». Or, une interprétation trop stricte reviendrait à interdire que diverses consultations puissent être organisées successivement concernant un même sujet, mais relatives à des aspects différents de celui-ci. On peut en effet imaginer qu'une collectivité veuille d'abord s'assurer du soutien de la population sur un projet avant de consulter à nouveau sur des aspects plus précis²⁰.
- 24 Le référendum local ne peut ensuite être organisé que par une collectivité territoriale... mais pas par un EPCI. Or, depuis la réforme du 16 décembre 2010, on sait que le principe de l'élection au suffrage universel des représentants au sein des EPCI a été retenu. Par conséquent, la démocratie a été introduite au sein de ces structures de coopération. Et il apparaît paradoxal qu'on leur refuse le droit d'organiser des consultations décisionnelles alors que les compétences dont elles sont chargées ne cessent de s'accroître. Le paradoxe est d'autant plus grand que ces établissements peuvent recourir au référendum consultatif. Mais plus encore, une telle restriction vient à nouveau réduire le champ du référendum local dans la mesure où, comme on le verra, celui-ci ne peut être organisé que dans les domaines de compétences d'une collectivité locale. Or, dès que celle-ci a transféré une compétence à un EPCI, elle s'en dessaisit complètement et ne peut plus intervenir d'une quelconque façon en la matière. Si bien que, dans ce domaine, aucun référendum local ne peut être organisé ni par la collectivité, ni par l'EPCI. Le référendum local est ici annihilé.
- 25 Enfin, le référendum local ne peut pas être organisé dans tous les domaines. Sont d'abord exclus les actes de portée individuelle, ce qui peut tout à fait se comprendre tant le formalisme protecteur des destinataires de ces décisions ne peut être observé lors d'un recours au référendum. Mais surtout, le référendum ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence de la collectivité. Or, la détermination de ces compétences est loin d'être aisée. Il n'est qu'à penser aux débats relatifs à la clause de compétence générale des communes²¹ et à la détermination de ce qu'est un intérêt public local. Face à cette indétermination, le Conseil d'État adopte une attitude très – trop – restrictive puisqu'il n'appréhende le champ du référendum local qu'au travers du prisme des compétences propres de chaque collectivité.

Conclusion

- 26 Au final, et en guise de conclusion, l'innovation que devait constituer le référendum décisionnel local a été tuée dans l'œuf. La démocratie locale demeure encore aujourd'hui dans les faits une démocratie représentative, consacrant le monopole de représentation des assemblées délibérantes. Et l'on ne s'étonnera pas du très faible nombre de consultations qui ont été organisées depuis 2003. Les élus ne voient pas dans le référendum le supplément de légitimité qu'ils auraient dû en retirer²².

NOTES

1. En ce sens, Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, « Démocratie locale », 1992 ; Jacques Viguié, « Premières expériences de “référéndum” communal », *Revue française de droit administratif* [désormais « RFDA »], 1996, p. 440.
2. En ce sens, Bertrand Faure, *Droit des collectivités locales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », n° 31, 2012.
3. C'est ce que prévoyait d'ailleurs la loi du 2 mars 1982 en son article premier, qui disposait que la mise en œuvre de la libre administration des collectivités territoriales devait passer par « le développement de la participation des citoyens à la vie locale ».
4. Jean-Bernard Auby, « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA*, 1993, p. 37.
5. Art. L.2121-26 CGCT.
6. Art. L.3121-17 CGCT.
7. Art. L. 4132-16 CGCT.
8. CE, Section, 11 janvier 1978, commune de Muret, p. 5 ; *AJDA*, 1978, p. 219, concl. Genevois.
9. Seuls les électeurs des départements et régions peuvent exercer ce droit.
10. Peut également être évoquée l'information des habitants par le biais de la publication de bulletins locaux qui est encadrée de manière assez stricte tant par le législateur que par le juge afin d'assurer leur neutralité, qui reste toute relative dans les faits.
11. Hervé Rihal, « Le référendum communal, bilan et perspectives », *RFDA*, 1996, p. 452.
12. À la condition toutefois que l'assemblée délibérante accepte d'inscrire cette consultation à l'ordre du jour.
13. On notera par ailleurs qu'avant 2003, seul l'article 3 relatif à l'exercice de la souveraineté nationale prévoyait l'utilisation du référendum, ce qui avait pour effet d'exclure la mise en œuvre d'un tel mécanisme au niveau local, la souveraineté ne se divisant pas.
14. Le juge administratif se refuse à voir dans l'avis formulé une décision faisant grief. Il rejette donc comme irrecevables les recours intentés à son encontre : CE, Sect., 29 décembre 1995, *Géniteau*.
15. La loi devant préciser les conditions de mise en œuvre du droit de pétition n'a à ce jour toujours pas été adoptée.
16. Voir sur ces points : Elsa Forey, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales », *RDP*, 2005, n° 1, p. 5.
17. En ce sens : Michel Verpeaux, « Référendum local, consultations locales et Constitution », *AJDA*, 2003, p. 540. L'auteur fait référence à une intervention de P. Devedjian, *JO Sénat*, p. 3438 et *Doc. AN*, Rapport, p. 99.
18. Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », n° 278, 2009.
19. Art. LO 1112-6 CGCT.
20. Pierre Delvolvé, « Le référendum local », *RFDA*, 2004, p. 7.
21. Puisqu'officiellement, celle des départements et des régions a été supprimée par la réforme du 16 décembre 2010.
22. Et ce, d'autant plus que le référendum ne vaut décision que si au moins la moitié des électeurs inscrits ont participé à la consultation.

RÉSUMÉS

Le point de départ de cette contribution est un constat : la démocratie directe locale n'existe pas en tant que telle en France. Il existe en revanche diverses techniques juridiques mises en place tant par le constituant que par le législateur qui permettent une participation, plus ou moins importante, des administrés aux affaires locales. Cette volonté d'instaurer une démocratie locale participative se heurte toutefois à un nombre d'obstacles et de difficultés tel qu'il est aujourd'hui impossible de remettre en cause le monopole dont disposent les assemblées locales dans l'administration de leur collectivité.

This article begins with an observation: local direct democracy as such does not exist in France. This said, however, diverse legal techniques have been put into place either by constituents or by legislatures to permit a varying degree of citizen participation in local affairs. Nonetheless, the desire to create a local participative democratic process collides with so many obstacles and difficulties that today it is impossible to doubt the monopoly of local elected assemblies in the administration of their jurisdictions.

INDEX

Index géographique : France

Keywords : 20th century, French public law, 21st century, local participative democracy, direct democracy, local affairs, local assembly, local administration, France

Mots-clés : droit public français, démocratie locale participative, démocratie directe, affaires locales, assemblée locale, administration territoriale

Index chronologique : XXe siècle, XXIe siècle

AUTEUR

CHARLES-ANDRÉ DUBREUIL

Professeur de droit public

Directeur du Centre Michel-de-l'Hospital (EA 4232)

CMH, Centre Michel-de-l'Hospital, Clermont Université, Université d'Auvergne/Clermont I