

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/365318228>

"Territoire, Décentralisation et Domocratie", mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)

Research · November 2022

CITATIONS

0

READS

17

1 author:



Christophe Chabrot

Université Lumière Lyon 2

43 PUBLICATIONS 5 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Démocratie locale [View project](#)



La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ? [View project](#)

Université Lumière Lyon 2
Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)

présenté par

Christophe CHABROT
Maître de conférences de Droit public (HC)

Territoire, Décentralisation et Démocratie

Soutenance du 30 novembre 2022

Jury :

Pr Emmanuel AUBIN (Université de Tours, *rapporteur*)

Pre Virginie DONIER (Université de Toulon, *Présidente*)

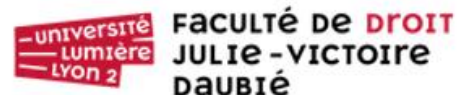
Pr Emmanuel JOANNARD-LARDANT (Université Lumière Lyon 2, *garant*)

Pre Mylène LE ROUX (Université de Nantes, *rapporteuse*)

Pr Pascal PLANCHET (Université Lumière Lyon 2)

Pr Dominique ROUSSEAU (Pr émérite, Université Paris I Panthéon-Sorbonne)

Pr Christophe TESTARD (Université de Clermont-Ferrand, *rapporteur*)



Sommaire du mémoire

Partie I – Mon cursus universitaire

<i>Synthèse de ma carrière universitaire</i>	p.7
I – Références professionnelles	p.9
II – Situation professionnelle	p.9
III – Activités scientifiques	p.11
IV – Activités d'enseignement	p.13
V – Responsabilités administratives	p.17
VI – Responsabilités scientifiques	p.20

Partie II – Mes travaux de recherche

I – Liste exhaustive de mes travaux (au 1 ^{er} juillet 2022)	p.45
II – Les axes et la nature de mes recherches	p.53
III – Résumés du mémoire	p.119

Partie III – Articles sélectionnés

I – <i>Ceci n'est pas une Ve République</i> ,	p.131
II – <i>Une République décentralisée ?</i>	p.143
III – <i>De la légitimité territoriale</i>	p.153
IV – <i>Démocratie, droits de l'homme et droit local</i>	p.161
V – <i>A propos d'un gros mot : la démocratie locale</i>	p.179
VI – <i>Le paradigme de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en métropole</i> ...	p.191
VII – <i>La Métropole de Lyon, société locale</i>	p.205
Table des matières	p.217

Partie I :
Mon cursus universitaire

Synthèse de ma carrière universitaire

Suite à un bac en Sciences Economiques et Sociales (ex bac B) obtenu à Montpellier en juin 1986, j'ai intégré la faculté de Droit de l'université de Montpellier I en septembre 1986. J'y ai obtenu une **licence** en Droit option Droit public 3 ans après, en juin 1989, tous mes examens réussis en première session, puis une maîtrise en Droit public option Science politique en juin 1990, et un Diplôme d'Etudes Approfondies (**DEA**) en Droit public international et européen en 1991. Durant cette année de DEA, j'ai également passé six mois en échange **Erasmus** à l'Université Autonome de Barcelone (UAB) d'où j'ai rédigé la plupart de mes mémoires de DEA.

Ayant commencé ma thèse sous la direction du Pr Dominique Rousseau à l'automne 1991, j'ai par la suite intégré en septembre 1993 le **DEA** en Droit public interne de l'Université de **Paris I** Panthéon-Sorbonne, dont j'ai obtenu le diplôme en septembre 1994. J'y ai notamment suivi les cours des professeurs Georges Dupuis (dir), Françoise Dreyfus, Jean Gicquel, Yves Jégouzo, Pierre Legendre, Didier Maus, Olivier Schrameck et Gérard Timsit.

Après avoir fait en 1996 mon service militaire en tant que Lieutenant-Juriste (CIJAS) à la Direction centrale du Matériel à Paris, j'ai soutenu le 12 novembre 1997 ma **thèse** à la faculté de Droit de Montpellier I, portant sur « *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en Droit public français* », doctorat obtenu avec les félicitations du jury à l'unanimité et autorisation de publier en l'état. Cette thèse a été primée *Meilleure thèse en droit public et privé* de la faculté de Droit de Montpellier pour l'année 1997-98. Sa publication a malheureusement été empêchée pour des raisons matérielles et financières, mais elle est désormais téléchargeable sur le site HAL-SHS à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381>.

Ayant obtenu un demi-poste d'**A.T.E.R.** à la faculté de Droit de Montpellier en 1998-99, et **qualifié** par le CNU section 02 en février 1999, j'ai été recruté comme **Maître de conférences** en Droit public par la faculté de Droit Julie-Victoire Daubié (appelée alors faculté des Sciences juridiques puis faculté de Droit et Science politique) de l'Université Lumière Lyon 2, au 1er février 2000.

J'ai été sous-admissible au **concours d'agrégation** en Droit public de 2001-2002, puis admissible au concours d'agrégation de 2003-04, et sous-admissible au concours de 2005-06, marqué par un drame familial qui a accompagné mon échec.

Par la suite, je suis parti deux ans en délégation à l'**Université de la Nouvelle-Calédonie** à Nouméa, Département Droit-Gestion-Economie, d'octobre 2008 à octobre 2010.

J'ai réintégré au 1er décembre 2010 la **faculté de Droit de Lyon 2**. J'y ai assuré plusieurs **responsabilités** administratives, au sein de l'**université** (membre de la *Commission Recherche* et du *Conseil Académique* depuis 2020, membre du comité de sélection des Appels à Projets Pluridisciplinaires Intégrés de 2017 à 2020, responsable de l'accord de coopération avec l'université du Tohoku, Japon, en 2015-18), de la **faculté** (*responsable pédagogique* de la 3ème année de Licence Droit depuis 2021, après l'avoir été en 2011-15 et en 2006-2008, responsable pédagogique de la L1 L2 et L3 de la Licence Administration publique à partir de septembre 2022) ou de mon **Unité de recherche Transversales** (ex EA 4573 Droits, Contrats, Territoires : *responsable de l'axe Territoires* depuis septembre 2014, responsable un temps du site Internet: <http://dct.ish-lyon.cnrs.fr/>, membre du *bureau*). J'ai également fait partie de plusieurs **comités de spécialistes** des universités de Lyon 2, Grenoble, Montpellier et Toulouse. Mes **enseignements** sont variés dans le domaine du droit public national et international (droit constitutionnel, droit de l'Union européenne, droit international, droit de la décentralisation), à la faculté ou diverses institutions (Université Tous Ages Lyon 2, Rectorat).

I – Références professionnelles

Né le 16 mai 1969

Nationalité française, marié, deux enfants

Adresse professionnelle : Université Lumière Lyon 2
Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié
4 bis rue de l'Université
69365 Lyon Cedex 07

- e-mail professionnel : christophe.chabrot@univ-lyon2.fr
- site de l'unité de recherches : <http://dct.msh-lse.fr>
- page personnelle : <http://dct.msh-lse.fr/node/12>
- page univ-droit : <https://univ-droit.fr/universitaires/5541-chabrot-christophe>
- Compte ORCID : <https://orcid.org/0000-0002-2016-3208>
- Compte HAL-SHS : Christophe-Chabrot
- page ResearchGate : <https://www.researchgate.net/profile/Christophe-Chabrot>
- page Academia : <https://univ-lyon2.academia.edu/ChristopheChabrot>
- Compte Twitter : @CChabrot

II – Situation professionnelle

a) Statut

- **Maître de conférences de Droit public** (hors classe) depuis le 1^{er} février 2000
- Titulaire en poste à l'Université Lumière Lyon 2 depuis février 2000, Faculté de Droit
- En délégation à l'Université de la Nouvelle-Calédonie d'octobre 2008 à octobre 2010

b) Titres et diplômes

- **Doctorat en droit public**, thèse « *La Centralisation territoriale. Fondement et continuités en Droit public français* » soutenue le 12 novembre 1997 sous la direction du Pr. D. ROUSSEAU, Faculté de Droit de Montpellier I (mention très honorable avec les félicitations du jury à l'unanimité et autorisation de publier en l'état. *Prix de la meilleure thèse* en droit public et privé 1996-1997 de la Faculté de Droit de Montpellier)
- Diplôme de l'Académie internationale de Droit constitutionnel de Tunis (**AIDC**), août 1991

c) Responsabilités universitaires

- membre actuel de la **Commission Recherche** et du **Conseil Académique** de l'université Lyon 2 (depuis 2020)
- **Responsable pédagogique** des L1-L2-L3 de la Licence Administration publique (2022)
- **Responsable pédagogique** de la L3 de Licence en Droit (2006-2008, 2011-2015, 2021)
- **Comités de sélection**
 - 2020 : recrutement de 2 MCF en Droit public, Faculté de Droit de Lyon 2
 - 2019 : recrutement d'un MCF de Droit public, Faculté de Droit de Toulouse 1
 - 2016 : recrutement d'un MCF de Droit public, Faculté de Droit de Lyon 2
 - 2014 : recrutement de MCF en Droit public, Faculté de Droit, UMPF de Grenoble
 - 2012 : recrutement de MCF en Droit privé à la Faculté de Droit de Lyon 2

➤ **Commissions de spécialistes**

- 2006-2008 : commission de la Faculté de Droit de l'Université Lyon 2, section Droit public
- 2004-2007 : commission de la Faculté de Droit de l'Université Montpellier I, section Droit public
- Membre de la **commission de sélection** des Appels à Projets Pluri-disciplinaires Internes de Lyon 2 (2017-2020)
- **Responsable** de l'accord doctoral avec l'université du Tohoku (Sendai, Japon, 2014-18)
- Membre de la **Commission Consultative de Documentation** Droit-AES de Lyon 2 (2011-15)
- Membre du **Conseil de Documentation** de l'Université Lyon 2 (2011-2013)
- Responsable du **site Internet** de la FDSP, Lyon 2 (2005-2008, et 2010-2014)

d) Enseignements actuels à Université Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

- Institutions Internationales et européennes (31h, L1 Droit et AES, 2010-22)
- Droit constitutionnel (Théorie générale de l'Etat, 21h, L1 Sc. politique, 2015-22)
- Droit international public (42h, L3 Droit, 3ème année, 2015-20)
- Systèmes juridiques comparés (21h, L3 Droit, 2015-22)
- Droit de l'Aménagement du territoire (14h, M1 Droit public, 2019)
- Droit comparé de la décentralisation en Europe (21h, Master 2 AECCTE, 2010-21)
- Droit des collectivités territoriales approfondi (18h, M2 Droit public général, 2022)
- Les acteurs de la décentralisation (10h, M2 Développeur territorial, 2022)

e) Carrière universitaire

- MCF **Hors Classe** depuis 2016 (promotion nationale)
- Concours d'agrégation de Droit public, 2005-06 (sous-admissible)
- Concours d'agrégation de Droit public, 2003-04 (admissible)
- Concours d'agrégation de Droit public, 2001-2002 (sous-admissible)
- Maître de Conférences de Droit public depuis le 1^{er} février 2000, Faculté de Droit Univ. Lyon 2
- A.T.E.R. à la Faculté de Droit de Montpellier I, 1998-1999
- Docteur en Droit public (thèse « *La Centralisation territoriale. Fondement et continuités en Droit public français* » soutenue le 12 novembre 1997, Faculté de Droit de Montpellier, primée)
- D.E.A. Droit public interne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1993-94
- D.E.A. Droit public international et européen, Université Montpellier I, 1990-91
- Maîtrise de Droit public, option Sciences politiques, Université Montpellier I, 1989-90
- Licence en Droit public, Université Montpellier I, 1988-89
- D.E.U.G. mention Droit, Université Montpellier I, 1986-88
- Baccalauréat, série B (Economie), Montpellier, 1986

f) Etudes à l'étranger

- IV^o Congrès de l'Ass. internationale de Droit constitutionnel, tenu à Tokyo, sept. 1995
- XIV^o Congrès de l'Ass. internationale de Droit comparé, tenu à Athènes, août 1994
- VII^o Session de l'Académie internationale de Droit constitutionnel de Tunis, août 1991 (Diplôme)
- Programme européen Erasmus à l'Université Autonome de Barcelone, année 1990-91 (mené en parallèle avec le DEA Droit public international et européen de la Faculté de Droit de Montpellier)
- VI^o Session de l'Académie internationale de Droit constitutionnel de Tunis, août 1990

g) Langues

- anglais (lu, parlé écrit)
- espagnol (lu, parlé écrit)

III – Activités scientifiques

a) Centres de recherche

- UR **Transversales** (ex Droits-Contrats-Territoires, DCT, EA 4573), Dir : Pr. Valérie LE BIHAN-GOESSEL, Université Lyon 2 ; *responsable de l'axe Métropole(s) et Territoire, membre du bureau, co-responsable du site Internet.*
- **Groupe d'Etudes Franco-Japonais de Droit public (GEFJDP)**, 120 universitaires français et japonais depuis 1997, membre co-fondateur. Par extension, membre de la Section Japon de la **SLC**, Société de Législation comparée -en cours de validation)
- **Institut d'Asie Orientale (IAO)**, UMR 5062, Dir. Pr. Béatrice JALUZOT), CNRS-ENS-Sc Po Lyon -Lyon 2 (chercheur associé depuis 2018).
- **Groupe de Recherches sur l'Administration Locale en Europe (UMR GRALE, Paris 1)** : membre de la commission *Organisation Territoriale*
- **Observatoire de l'Autonomie locale en Europe (OLA, Lille 2, S. GUERARD)**, intervenant.
- **Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives, Constitutionnelles et Politiques (CERCOP)**, Equipe d'Accueil 2037, Dir : Pr. A. VIALA), Université Montpellier 1 (ancien chercheur associé)
- **Laboratoire de Recherche Juridique et Economique (LARJE)**, Equipe d'accueil n°3329, Dir : Pr. M. CHAUCHAT), Université de la Nouvelle-Calédonie (ancien chercheur associé)
- **Association française de Droit des collectivités locales (AFDCL)**
- **Association française de Droit constitutionnel (AFDC)**

b) Domaines de recherche

- Droit constitutionnel (démocratie, fédéralisme, V^o République, institutions, histoire)
- Droit administratif (actes, démocratie administrative)
- Droit territorial (aménagement du territoire, décentralisation, intercommunalité, déconcentration)
- Droit européen (institutions, démocratie, fédéralisme européen)
- Droit public comparé France-Japon (droit constitutionnel, droit territorial)

c) Subvention de recherche (2016-18)

Obtention d'une subvention de recherche de l'université Lyon 2 (Appel à projet pluridisciplinaire interne) 2016-18 sur le thème « **La métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?** ». Séminaires (démocratie locale, transports, ressources humaines), colloque international les 29 et 30 mars 2018, actes parus en juin 2019 aux ed. L'Harmattan, coll. Grale (<http://dct.msh-lse.fr/colloque>)

d) Organisation personnelle de manifestations scientifiques

- Colloque international « *Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?* », 26.02.2021, actes parus aux ed. L'Harmattan coll. Grale, janvier 2022 (24^{èmes} Rencontres juridiques de la faculté)
- Séminaire « *La Métropole de Lyon et les syndicats* », mardi 4.12.2018, avec G. Gourgues.
- Colloque international « *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?* », 29-30.03.2018, Métropole de Lyon-Université Lyon 2, actes parus aux ed. L'Harmattan, coll. Grale, juin 2019
- Soirée-débat « *Les conseils de quartiers : quelle démocratie locale à Lyon ?* », mardi 24.10.2017, DCT/Mairie de Lyon/Conseil de Quartier 6^{ème} arr./ Conseil citoyen Part-Dieu
- Séminaire « *Les mécanismes démocratiques dans la Métropole de Lyon* », 25.04.2017 centre DCT, Lyon, avec Pierre Houssais (Métropole de Lyon, Direction de la Prospective et du Dialogue Public)
- Séminaire « *La démocratie participative dans la Métropole de Lyon* », 3.05.2016 avec Pierre Houssais (Métropole de Lyon)

- Soirée-débat « *Les conseils de quartiers : animation ou démocratie locale ?* », 5.03.2015, DCT/Ville de Lyon/UCIL/Conseil de quartier du 7^{ème} arrdt de Lyon/Lycée Saint Exupéry.
- Colloque « *La Solidarité et le Droit* », 10.11.2011, 15^{èmes} Rencontres juridiques de la faculté, FDSP/DCT/ Conseil général du Rhône.
- Colloque « *Le droit constitutionnel calédonien* », 12-13.07.2010, Université de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa. Actes publiés dans la revue *Politeia*, n°20, automne 2011.

e) Co-organisation de colloques et séminaires

- « *Action citoyenne. Aspects fondamentaux et réalités pratiques* », 28.11.2013, DCT/IDE, ISH Lyon
- « *La métropole* », 7.11.2013, séminaire de l'axe Territoire du centre DCT, ISH Lyon, avec le Pr. Coudroy de Lille (Lyon 2), et A. Chambre-Foa (Métropole de Lyon).
- Colloque international « *Les transferts de concepts juridiques France-Japon* », 10^{ème} séminaire franco-japonais de Droit public, Univ. de Kyoto, 15-17.09.2012. Membre du comité scientifique. Actes publiés aux ed. Mare et Martin coll. Droit public, Paris, mai 2014.
- Soirée-débat « *Les 10 ans du Sénat coutumier* », 20.08.2009, Université de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa, LARJE.
- « *Les mutations contemporaines de la Démocratie* », 20-22.09.2006, 7^{ème} Séminaire du Groupe d'Etudes franco-japonais de Droit public (GEFJDP), Montpellier
- « *Action publique et globalisation* », 9.09.2005, 2^{ème} journée d'études du GEFJDP, Strasbourg
- « *L'expérimentation en questions* », 14.04.2005, centre Droits-Libertés-Territoires (DLT), Lyon
- « *Le pouvoir juridictionnel dans l'espace public* », 30 août-3 septembre 2004, 6^{ème} Séminaire du GEFJDP, Tokyo-Sendai-Odawara (Japon)
- « *Le principe de sécurité juridique en questions* », 12.03.2004, centre DLT, Lyon
- « *La tradition constitutionnelle* », 12.09.2003, 1^{ère} Journée d'études du GEFJDP, Colmar
- « *La Constitution et le Temps* », 4-10.09.2002, 5^{ème} Séminaire du GEFJDP, Colmar et Lyon
- « *Société et droits de l'homme au XXI^o siècle* », 4^{ème} Séminaire du GEFJDP, Tokyo et Niigata, mars 2001
- « *Le Parlement en France et en Hongrie* », 10.11.2000, CERCOP, Montpellier
- « *Les métamorphoses de la Constitution* », 14-18.12.1999, 3^{ème} séminaire du GEFJDP, Strasbourg
- « *Le droit à un procès équitable* », 23-25.09.1999, CERCOP et Commission de Venise (Conseil de l'Europe), Brno, (Republique Tchèque)
- « *Le constitutionnalisme et les droits individuels et collectifs* », 31.08/5.09.1998, GEFJDP, Tokyo-Niigata-Odawara
- « *La protection de la dignité humaine* », 2-6.07.1998, CERCOP-Commission de Venise, Montpellier
- « *Institutions et citoyens en Europe et en Asie de l'Est* », 20-25.09.1997, 1^{er} colloque du GEFJDP, Strasbourg
- « *L'universalité des droits de l'Homme face au relativisme culturel* », 17.06.1995, 2^{èmes} Rencontres franco-japonaises de Paris

f) Publications : voir Partie II, **p.45**, la liste complète de mes travaux.

g) Jurys :

- Mai 2022 : jury de l'oral du concours **DGEMC**, rectorat de Lyon-Lycée Condorcet
- octobre 2021 : jury des oraux de recrutement de la **fonction publique territoriale** (CG69)
- 2005-06 : **jurys** de l'oral de culture générale d'entrée dans la **fonction publique hospitalière**.

IV – Activités d'enseignement

Publiciste généraliste, j'ai eu l'occasion de prendre en charge plusieurs enseignements à tous les niveaux universitaires (A) mais aussi dans des structures non universitaires (B).

A) Enseignements dans le cadre universitaire

* Diplômé en **Droit public** (CNU 02), j'ai assuré depuis le début de ma carrière des enseignements très variés à Lyon 2 dans **presque toutes les matières** de ce domaine et à **tous niveaux**, en Capacité en Droit, en Licence et dans différents M2 de Lyon 2. Je suis également intervenu dans diverses universités étrangères.

Entre 2000 et 2015, j'ai ainsi assuré à Lyon 2 des cours magistraux ou des TD en Droit fiscal et Finances publiques, Histoire constitutionnelle française, Droit Constitutionnel II : La Vème République, Organisation administrative, Relations internationales, Institutions européennes, Droit administratif, Droit communautaire général, Droit public des biens, Droit constitutionnel approfondi, ou encore Préparation aux concours administratifs, Culture et Expression.

Par ailleurs, selon diverses conventions signées avec des partenaires de Lyon 2, j'ai enseigné les cours de Droit constitutionnel français à l'**université USAL de Buenos Aires** en Argentine (2017 et 2019), et de Droit de l'Union européenne à l'**université de Droit de Sao Paulo** (2018). Je suis également intervenu à deux reprises dans la licence française de Droit, co-gérée par l'université Lyon 2, de l'**Université royale de Droit et de Sciences économiques du Cambodge**, à Phnom Penh, en 2004 et 2005. J'y ai assuré les cours de Finances publiques et de Droit de l'Union européenne. De même par la convention liant l'**Institut catholique de Lyon** et l'université Lyon 2, garante de ses diplômes, j'y ai assuré pendant trois ans les cours de Droit constitutionnel, d'Institutions européennes et de Droit communautaire général en 2003-2006, en 1ère, 2ème et 3ème année de Licence.

* En France, mon **service actuel** est stable sous forme de cours magistraux dans l'**UFR Droit** mais aussi dans l'**UFR ASSP** (Anthropologie-Sociologie-Science politique), en **L1, L3 et M2**.

Mes enseignements sont d'ailleurs très **complémentaires**, répartis en trois blocs :

– bloc **droit public territorial** : à partir de 2022 : CM *Acteurs de la décentralisation* (10h) dans le nouveau M2 Développeur territorial, CM *Droit des collectivités territoriales approfondi* (18h) dans le M2 Droit public général, et CM *Droit et Territoires* (6h) dans le M2 Haute fonction publique, après avoir assuré le CM *Droit comparé des collectivités territoriales en Europe* dans le M2 Action économique et coopération des collectivités territoriales en Europe et le M2 Compétences des collaborateurs d'élus (2011-2022), et en 2019 le CM *Droit de l'aménagement du territoire* en M1 Droit public.

- bloc **droit public national** : CM *Introduction au Droit* en L1 Science politique (2019-2022) et pour les Etudiants étrangers en mobilité à Lyon 2, et CM *Droit constitutionnel I-Théorie générale de l'Etat* en L1 Science politique (2017-2022), puis à partir de 2022 en L1 Droit.

- bloc **droit international, européen et comparé** : CM *Institutions Internationales et Européennes* en L1 Droit depuis 2012 (regroupant depuis 2016 mes deux anciens CM de Relations internationales et d'Institutions européennes), CM *Droit international public* en L3 Droit public en 2015-2020, et CM *Systèmes juridiques comparés* depuis 2016 en L3 Droit public et Droit privé, mais aussi CM de *Droit public comparé* en DU Juriste international, ou en 2021 le TD en castillan de *Derecho constitucional espanol* dans la filière Minerve de Lyon 2, comme j'avais assuré en anglais en 2018 le cours *European institutional law* (8h) de notre université d'été.

Ces différents cours répondent utilement à mes recherches sur le pouvoir local et l'Etat, et s'enrichissent mutuellement. Mon article « Ceci n'est pas une Vème République » est par exemple directement issu de mon cours de droit constitutionnel, qu'il vient à son tour éclairer.

J'attire l'attention sur deux cas.

D'une part, j'enseigne en **DU Juriste international** depuis près de cinq ans un cours de *Droit public comparé* qui présente les systèmes institutionnels et fédéraux des Etats-Unis et de l'Allemagne. Ce cours s'adresse à des étudiants de la L2 au M1, mais ne pouvant alors être suivi physiquement par tous les étudiants aux emplois du temps incompatibles. Avec l'expérience de la crise du Covid, nous avons finalement basculé les quatre cours de ce DU **en visio**, répartis dans l'année avec mise en ligne sur Moodle des vidéos pédagogiques à jour fixe (pour ma part : cours écrit qui défile à l'écran et que je développe et commente oralement, et ponctuellement power point explicatif et quizz d'entraînement). Ce DU devenu **entièrement dématérialisé** permet de résoudre les problèmes d'emplois du temps des étudiants, et peut dès lors aussi toucher un public non lyonnais. On est ainsi passé d'une trentaine d'inscrit il y a quelques années à 90 cette année. La formule est cependant encore perfectible, au vu de la baisse de visionnage de nos cours, constatée au fur et à mesure de l'année et qui impose de repenser leur attractivité.

D'autre part j'expérimente cette année une **nouvelle technique pédagogique** à évaluer, en diffusant par avance sur Moodle et dans certaines matières quelques jours **avant** mon cours le **résumé de mon intervention** assurée dans la semaine. Ceci afin que les étudiants en prennent connaissance et limitent leur besoin de prise de note durant le cours. Et je constate un réel changement : les étudiants n'ont pas pour autant déserté l'amphi, ne disparaissent plus derrière leur ordinateur pour prendre des notes à la chaîne, posent des questions plus pertinentes en cours car ayant pu anticiper le thème, peuvent revenir en cours même en ayant loupé une séance car n'ayant pas perdu le fil, et me disent être moins stressés par les révisions et même arriver à mieux apprendre le cours, par la première lecture chez eux et par l'écoute du cours en amphi. Reste à résoudre le problème de la vente de ce résumé par des étudiants sur des sites dédiés. Si cette diffusion me dérange finalement peu en soi, étant déjà payé pour dispenser un savoir et pouvant au contraire contrôler par là la diffusion de mon enseignement (j'ai pu retrouver sur ces sites des notes de cours prises par les étudiants mais comportant de gros contresens qui risquaient de m'être attribués), je suis plus gêné par le fait que certains tirent un bénéfice personnel de mon propre travail. Sans doute la démarche impose alors de rendre complètement accessible à tous ce résumé de cours afin de court-circuiter toute revente devenue inutile. A discuter.

Je note dans les deux cas la grande importance prise par les **technologies pédagogiques** (vidéos, Moodle, etc.), auxquelles je tâche de m'adapter. Par exemple dans les autres cours, la **plateforme numérique** de l'ENT de Lyon 2 me permet également de diffuser divers documents complémentaires au cours (traités, articles universitaires, articles de presse), des liens vers des émissions de différents médias (Youtube, radios, télévision, podcasts...), des quizz d'entraînement, des vidéos, les fiches de TD et d'autres documents les complétant, les résumés de mon cours le cas échéant, en utilisant des Forums pour répondre aux questions des étudiants, faisant des QCM en ligne, etc.

↪ La variété des matières enseignées, des niveaux et des publics concernés ainsi que des techniques utilisées m'ont alors toujours poussé à **adapter ma pédagogie** au contexte de l'enseignement, tant sur le fond que dans la forme : cours magistral classique en L3 (*Droit institutionnel de l'UE, Droit international*), projections de documents power point et d'extraits de conférences TEDx pour mieux intéresser les étudiants en première année (*Institutions internationales et européennes*), séminaires et travaux sur documents en Master 1 (*Aménagement du territoire*) et Master 2 (*Décentralisation en Europe*), exposés confiés aux étudiants eux-mêmes, débats d'idées argumentés en amphi (*Institutions européennes*), etc.

B) Enseignements parallèles

Outre mon service accompli à la Faculté de Droit de Lyon 2, je suis amené à intervenir dans d'**autres formations** pour assurer des cours spécifiques (a) et dispenser des **conférences d'actualité** dans un cadre universitaire ou ouvertes au public (b).

1) La région lyonnaise est une zone particulièrement dense en offres de **formation**, et les universitaires, notamment juristes, sont souvent sollicités pour des interventions.

Dans le cadre de mon service à **Lyon 2**, j'ai pu intervenir dans d'autres formations dispensées par cette université. J'ai ainsi donné en 2013-14 dans le cadre de l'**Université Tous Ages** (<http://uta.univ-lyon2.fr/>) un enseignement de 16h (8 séances de deux heures) sur le thème de l'Union européenne. Il s'agissait d'aborder par leçons les différents aspects du droit institutionnel de l'UE (La dynamique et les enjeux de l'intégration européenne, les institutions et les normes de l'Union, la démocratie dans l'UE, les compétences et le processus d'adoption des normes, le pouvoir juridictionnel dans l'Union, le devenir de l'Union), en produisant ensuite un résumé du cours d'une dizaine de pages pour chaque séance permettant au public non aguerri de conserver trace de l'enseignement. La difficulté était en effet de mettre à portée de ces auditeurs éloignés du système universitaire (retraités, chômeurs, européanistes ou europessimistes, et curieux de toute nature) un savoir compréhensible mais aussi assez pointu pour nourrir leur réflexion. L'assiduité continue constatée pour cet auditoire d'une centaine de personnes, soutenue par la période électorale des élections européennes du printemps 2014, semble indiquer la réussite du projet. J'ai également pu intervenir au début de ma carrière dans le cadre de la **formation continue** du personnel de Lyon 2, pour préparer notamment les candidats aux concours internes dans les matières de finances publiques ou de droit administratif.

Je suis de même intervenu à l'**IRA** (Institut Régional d'Administration) de Villeurbanne, dans deux cadres distincts entre 2002 et 2008. J'ai tout d'abord assuré entre 2002 et 2006 cinq conférences problématisées de présentation de la décentralisation, de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire (institutions, compétences, réformes) aux jeunes auditeurs de l'institut. En général de niveau universitaire confirmé, ces auditeurs obligeaient à nourrir l'enseignement pratique d'une réflexion théorique avancée, notamment sur les logiques internes de ces réformes et sur la nature exacte des évolutions. Cet enseignement était ensuite évalué par le public sous forme de questionnaire écrit précis, dont les résultats ont tout à fait convaincu les responsables de cette formation qui m'ont régulièrement reconduit jusqu'à ce que je décide d'y mettre fin. Par ailleurs, j'ai animé pour l'IRA et partout dans la région, deux à trois fois par an, des séminaires de deux jours de formation et d'entraînement aux auditions orales pour les agents de différentes administrations préparant des concours administratifs internes, avec un taux de réussite aux concours ultérieurs plus qu'honorable qui m'a pareillement permis d'être régulièrement reconduit dans cette formation.

Je suis intervenu par ailleurs dans d'autres établissements de formation. J'ai ainsi assuré en 2006-2008 au sein de l'**ENTPE** (Ecole Nationale des Travaux Publics de l'État), à Vaulx-en-Velin, des cours de présentation des pouvoirs publics, du niveau local au niveau européen (10h), de présentation de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (8h) et de présentation de la notion de service public en France et dans l'UE (3h), devant un public d'ingénieurs désirant comprendre l'organisation de leurs futurs partenaires et commanditaires. Cette riche expérience m'a obligé à adapter la théorie juridique aux attentes très pratiques d'un public de techniciens. De même, je suis intervenu trois ans durant en 2001-2003 à l'**INTEFP** (Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) de Marcy l'Etoile, en banlieue lyonnaise, pour donner un cours de présentation du système administratif français (organisation institutionnelle, compétences, juridictions et recours) et du système judiciaire (divisions entre les juridictions de droit privé et de droit public, niveaux de

juridictions, compétences et procédures), produisant également un résumé écrit du cours, à de futurs inspecteurs du travail devant connaître les autorités et juridictions de leur domaine d'activité.

J'ai enfin été sollicité par le **Rectorat** et l'équipe de **formation en Sciences et économiques et sociales** de Lyon, afin de présenter pendant une demi-journée en mars 2014 le système politique et juridique européen aux enseignants de SES de Terminale qui ont à traiter ce sujet dans leurs cours. Cette conférence enregistrée est diffusée en ligne sur le site de l'ENS, accompagnée d'un support de cours écrit (<http://ses.ens-lyon.fr/l-ordre-politique-europeen-232635.kjsp>). De manière informelle, j'interviens aussi régulièrement dans des cours de Terminale des filières SES de certains lycées lyonnais (Saint-Exupéry, Saint-Just, Charbonnières) en appui du cours de SES sur la mondialisation et l'intégration européenne.

2) A côté de mes conférences universitaires classiques, qui font l'objet de publications régulières, mes **conférences d'actualité** sont souvent reliées à mes cours et domaines de compétence. Elles peuvent se faire dans un **cadre universitaire**, comme cette présentation du système politique calédonien et des élections provinciales de 2009 devant l'**école doctorale de droit de** l'université de **Montpellier** le 17 mai 2009, ou l'intervention en duo sur la soft law avec un doctorant lors de la journée de l'**école doctorale de droit de Lyon** (à Saint Etienne en 2016) ou mes interventions relatives aux réformes territoriales intégrées dans le séminaire d'actualité « **Questions de Droit** » que j'avais créé à la Faculté de Droit de **Lyon 2** en 2002-07, ou dans les séquences **Midi-Conférences** reprises par les doctorants du centre pour y présenter notamment mes recherches relatives à la métropole de Lyon (2018, 2019).

Elles peuvent également s'inscrire dans d'**autres structures**, comme au sein de la **Maison de l'Europe** de Lyon qui a accueilli pendant trois ans en 2002-2005 mes conférences de deux heures de présentation de l'UE à un public éclectique (système institutionnel, organisation juridictionnelle, budget, politique étrangère, etc.) ou à la **mairie de Givors**, en banlieue lyonnaise, sur l'Euro (2008 et 2010). J'interviens enfin gracieusement dans des séminaires-débats organisés par des **associations** diverses comme cette présentation des réformes municipales (Château de Goutelas, avril 2015) ou des stratégies de fusions de communes au sein des intercommunalités (Mornant, octobre 2017), et souvent à la demande d'anciens étudiants, comme cette présentation du cadre juridique du droit de vote des étrangers (Maison des Potes, mai 2013) et des prisonniers (Prison Insiders, février 2019), ou cette présentation de la Métropole de Lyon à des élus de Vaulx-en-Velin (2021).

↳ Mon activité pédagogique est donc marquée à la fois par un **souci de transmission pédagogique** de savoirs dans des domaines souvent méconnus par les étudiants ou auditeurs où sur lesquels ils n'ont qu'une connaissance diffuse qu'il s'agit de rendre cohérente et pertinente (droit européen, relations internationales, décentralisation ou métropole de Lyon), mais aussi par un **enseignement approfondi** à un public plus expert de Licence et de Master ou d'autres formations du supérieur en attente d'idées, de problématisation, de traitement intellectuel de la profusion de sources, et de connaissances précises. Dans les deux cas, la présentation du savoir se fait en cherchant à concilier clarté pédagogique, problématisation théorique pour saisir le fond des logiques en œuvre, analyses juridiques et utilisation de nombreux exemples pratiques.

Ceci n'est possible qu'en alimentant la pédagogie par un véritable travail de fond en matière de recherche, et en faisant effectivement répondre ces deux aspects de la profession.

V – Responsabilités administratives

Mon implication administrative est progressive et constante. Elle s'observe sur plusieurs points, au sein de la faculté (A) ou de l'université (B).

A) Responsabilités au sein de la faculté

* En septembre 2006, il m'a été proposé de prendre la **responsabilité pédagogique de la 3ème année de Licence en Droit**. Je n'ai exercé cette responsabilité que deux ans avant mon départ en délégation à Nouméa, à l'université de la Nouvelle-Calédonie (d'octobre 2008 à octobre 2010). J'ai retrouvé cette fonction après mon retour, de septembre 2011 jusqu'à septembre 2015. J'ai renoncé à cette charge à partir de l'année 2015-16 pour me consacrer avec plus d'efficacité à mes activités de recherches et à mes responsabilités nouvelles au sein du centre DCT.

Cette tâche consistait classiquement en la **supervision des problèmes administratifs et pédagogiques** de l'année (sélection des candidatures extérieures, nombre et taille des groupes de TD, dispenses d'assiduités, validation des projets pédagogiques des étudiants partant en échange ERASMUS, problèmes d'étudiants avec leurs enseignants à propos de notes, d'absences ou de toute autre nature, communications envoyées aux enseignants sur le déroulement de l'année, etc.). Accouplée à cette fonction, cette responsabilité donne également la **présidence des jurys** de semestre et d'année, à la fois de la L3 de la faculté et de celle de l'institut catholique de Lyon dont nous validons la licence par convention avec notre université, avec tout le suivi que les décisions du jury imposent.

Mais cette responsabilité m'a également mis en première ligne pour deux opérations importantes : l'évaluation de la licence par l'AERES en 2014, et la modification des maquettes de Licence en 2015 du fait de la réforme universitaire à mettre en œuvre à la rentrée 2016. Pour **l'évaluation de la Licence Droit**, il a fallu rédiger en février-mars 2014 en coordination avec les responsables pédagogiques de L1 et L2 de lourds dossiers de présentation littéraire et statistique de cette formation (présentation de la continuité sur trois ans et de chaque année, description des unités d'enseignements, des cours, des enseignants, des liens avec l'international, etc.) en des temps raccourcis et en urgence, bien sûr. La synergie entre les trois responsables a toutefois bien fonctionné, et notre dossier a d'ailleurs servi de référence au niveau de Lyon 2 comme modèle à suivre. L'AERES devenue HCERES a pareillement convenu de la qualité non seulement de la licence elle-même dans ses trois années mais aussi de sa présentation dans le dossier d'évaluation.

La **refonte des maquettes** organisée en 2015 a débouché sur un travail plus complexe, ne visant pas seulement à synthétiser l'existant mais à envisager un nouveau mode de fonctionnement et une nouvelle logique de formation, compte tenu des contraintes drastiques imposées par le ministère et l'université. Cette refonte n'a bien sûr pas tenu compte de l'évaluation de la licence faite l'année précédente dont les résultats ont été communiqués tardivement en mai, bien après le début de la réorganisation des enseignements en février. Dans cette refonte, il a fallu ainsi passer d'une licence en 1800 heures sur 3 ans que nous avions à une licence en 1500h, dont un certain pourcentage en heures d'auto-formation des étudiants. De plus, l'université Lyon 2 a choisi de mettre en place en première année des « portails » regroupant diverses formations et composantes, afin de donner aux étudiants un plus large éventail de filières à choisir pour leur inscription disciplinaire ou réorientation en deuxième année. Par exemple, la faculté de Droit offrira des formations dans le cadre d'un portail Droit-AES-Administration publique, d'un portail Economie-Gestion-Droit et d'un portail Economie-Gestion-Droit-Science politique, chaque portail regroupant par semestre quatre matières (cours magistraux + travaux dirigés) issues des composantes concernées.

Il a donc fallu repenser les maquettes prenant en compte la réduction globale du nombre d'heures de cours et la réduction du nombre de cours proprement juridiques en première année, en accord également avec la refonte des enseignements en masters. Ce travail collectif de forme et de fond a suscité de nombreuses réunions pour aboutir à un projet optimal, permettant de regrouper l'essentiel des matières juridiques communes en première et deuxième années, afin de créer en troisième année divisée en quatre parcours distincts (Parcours Droit privé, Parcours Droit public, Parcours Droit-Science politique, et Parcours Droit de l'art et du patrimoine culturel) permettant de conserver pour chaque formation un volume horaire utile et adapté, tout en maintenant quelques cours mutualisés. En tant que responsable de la L3, il m'a donc fallu envisager et négocier ces restructurations à ce niveau d'enseignement, centraliser les retours des enseignants et assurer la présentation des nouvelles offres de formations, en lien avec la nouvelle équipe décanale.

* En septembre **2021**, m'a à nouveau été confiée la **responsabilité de la L3 de la Licence de Droit public** intégrant également la filière bi-disciplinaire de Droit public-Sc politique de la faculté, et la **L1 de la Licence Administration publique**. Ca tombait bien : il fallait à nouveau travailler sur les maquettes de la nouvelle accréditation 2022-2027.

J'ai partagé la **gestion administrative** de la L3 Droit public sans grand problème avec une collègue gérant pour sa part la L3 Droit privé et L3 Droit privé-Art et Histoire de l'Art. Pour la **refonte des maquettes**, j'ai été particulièrement investi de la réorganisation de la maquette de la licence Administration publique sur les trois ans, tout en intervenant également dans les discussions de la L3 Droit public, dans un nouveau contexte de pénurie et de réduction des coûts (afin de financer la création de nouveaux masters à la faculté). Il s'est agi ici aussi de rationaliser les enseignements, de les mutualiser au mieux, de sélectionner parfois l'offre de formation pour en améliorer la spécificité. Il me semble que l'offre nouvelle réussit son pari de maintenir, dans ce contexte, une offre d'enseignement optimale en Droit public et en Administration publique, souvent même plus lisible et plus adaptée aux évolutions contemporaines (cf cours sur les nudges administratifs, etc.).

Il a fallu ensuite, aussitôt faites ces réformes de maquettes, gérer tout l'aspect administratif de **sélection des dossiers** Campus France et e-candidat dans les trois domaines confiés et prévoir les **régimes transitoires** dans les jurys de fin d'année et assurer leur présidence rendue complexe.

* A partir de la rentrée **2022**, je laisse la responsabilité de la L3 Droit public pour me consacrer à la gestion des années **L1, L2 et L3 de notre licence Administration publique**.

* J'ai également été chargé à partir de 2005 puis à mon retour de Nouvelle-Calédonie de 2010 à 2014 de la **gestion du site Internet de la faculté**, sur la base du logiciel ouvert fourni par l'université. A partir de l'ancien site, très pauvre, il m'a fallu repenser toute l'architecture des rubriques, créer ou réécrire les pages de formations, des enseignants, organiser les pages réservées au centre de recherche DCT, mettre les actualités à jour (annonces de la faculté, annonces de conférences et colloques, de dates administratives, etc.), former les enseignants pour qu'ils interviennent eux-mêmes sur leurs pages (mise en ligne de documents de cours, ouverts ou sur mot de passe) voire déposer à leur place les documents qu'ils n'arrivaient pas à mettre en ligne eux-mêmes. J'ai laissé en 2014 cette responsabilité, confiée à un agent recruté pour la communication de la faculté, afin de me consacrer à la création du **site Internet** propre à mon **centre de recherches DCT** (rénovation du logo, architecture du site, création des rubriques et pages de collègues, actualisation des activités du centre...) que j'ai assuré jusqu'en 2018 avant de laisser par nécessité cette gestion au personnel administratif gestionnaire du centre.

* Au département Droit-Economie-Gestion de l'université de la **Nouvelle-Calédonie**, où j'étais en délégation pour une durée de deux ans (oct. 2008-2010), j'ai été chargé de mettre en œuvre le projet que j'avais proposé de **création de prix pour les étudiants** des trois années de Licence. Un **Prix d'Excellence** a ainsi été créé pour récompenser les deux étudiants ayant eu la meilleure moyenne sur leur cursus en 1ère, en 2ème et en 3ème année de Licence en Droit. Mais pour éviter que ne soient alors récompensés que les étudiants issus de familles aisées d'origine métropolitaine et à fort capital social, j'ai également créé un **Prix du Mérite**, récompensant les deux étudiants de 1ère, 2ème et 3ème année ayant connu la meilleure progression d'un semestre à l'autre, et qui mettait les étudiants mélanésiens et européens à égalité. Un **Prix de la meilleure scolarité** sur les trois années de Licence a également été créé. Il s'est agi pour moi de vérifier les processus de sélection des étudiants primés, et de contacter des **partenaires financiers** (collectivités territoriales, banques, magasins) pour offrir des récompenses en nature aux lauréats (ouvrages juridiques, culturels, matériel de scolarité). Pour officialiser ces prix, une cérémonie a été organisée après les jurys de fin d'année avec les autorités de l'université et les représentants des partenaires. Signalons que les partenaires, et notamment les institutions locales telles que le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les Provinces, ont été particulièrement intéressés par le Prix du Mérite, à forte valeur symbolique pour eux. Cette cérémonie a été reconduite après mon départ.

B) Responsabilités au sein de l'université

Pendant longtemps je n'ai pas voulu faire partie de listes de candidats aux élections des grands conseils de l'université, préférant me consacrer à la recherche et aux responsabilités pédagogiques. Toutefois, j'ai été membre de différentes commissions et comités administratifs à Lyon 2 comme de la **Commission consultative de Documentation Droit-AES** de la bibliothèque universitaire (2011-16) et du **Conseil de Documentation** de l'université (2011-2013, déchargé à ma demande). Il s'agissait d'y décider de la politique d'achat de la bibliothèque en matière juridique.

J'ai également fait partie de **commissions de spécialistes** et de **comités de sélection**, pour le recrutement de collègues à **Lyon 2** (de 2006 à 2008 et 2012, 2016, 2020), mais aussi à **Montpellier I** (de 2004 à 2007), et à **Grenoble** (2014) ou **Toulouse** (2019), contribuant à recruter plus d'une dizaine de collègues.

Mon investissement dans les instances universitaires plus collectives et décisives a été progressif.

Depuis **2012**, je fais partie d'une **liste indépendante aux élections du CNU 02**, en position non éligible à ma demande, liste qui d'ailleurs remporte souvent le plus de voix de son collègue.

Au niveau local, ma prise de responsabilité est montée en puissance depuis **2015**. A Lyon 2, j'ai ainsi été responsable de mai 2015 à mai 2019 du **partenariat avec l'université du Tohoku**, de la ville de Sendai (nord-est du Japon). Il s'agit d'un programme de co-tutelle de thèses dans le domaine juridique et des sciences sociales proches du droit, datant de 2011 et renouvelé en 2016, permettant à un doctorant de Lyon 2 ou de l'université du Tohoku de passer une année d'études dans l'université partenaire et de soutenir sa thèse valant dans les deux universités afin d'avoir une double thèse (le système de co-tutelle n'existant pas exactement sous cette forme au Japon). A ce jour, 4 thèses ont été soutenues par des étudiants français de Lyon 2 (notamment de l'Institut d'Asie Orientale). A ma nomination, j'ai demandé l'ajout d'un addendum à la convention lors de son renouvellement, pour rectifier une erreur de retranscription entre le français et le japonais, ce qui a nécessité de soutenir le dossier devant le conseil de faculté et la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU) avant l'adoption définitive en conseil d'administration.

En 2019, j'ai été désigné **Coordonnateur du Pôle de Spécialité Citoyenneté-Action publique** de l'université Lyon 2, avec une collègue politiste. Cette nouvelle structure transversale vise à identifier les collègues de toute l'université pouvant se rattacher aux problématiques de la démocratie et de l'engagement citoyen ou des politiques publiques, pour animer des convergences de recherche (ex : trouver des partenaires en interne pour monter un projet APPI ou ANR) et de formation (intégrée dans les maquettes ou non), à destination de Lyon 2 mais aussi en réponse à des demandes extérieures d'associations ou d'autorités plus institutionnelles (mairies, Métropole de Lyon, etc.). L'identification de ce **réseau de collègues** d'horizons divers (juristes, politistes, sociologues, géographes, économistes, etc.) et la programmation d'actions visant à faire émerger des rapprochements scientifiques est un défi, en ces temps de pénurie et d'urgences. Mais il est passionnant. Ce Pôle a ainsi en projet pour 2022-23 l'animation de séminaires avec les élus et acteurs de la métropole de Lyon sur son devenir statutaire, la création d'une journée d'étude sur l'Expérimentation, et des Déjeuners du Pôle permettant à chacun de se rencontrer et échanger sur des sujets communs.

A l'automne 2020, j'ai fini par accepter d'être sur la liste de mon doyen d'alors aux élections de la **Commission recherche de Lyon 2**, la plus proche de mes centres d'intérêt. J'y ai été **élu** au titre du collègue C (MCF non HDR). Je participe activement à ses travaux (rapports, votes, etc.), à ses réunions mensuelles que je manque rarement. De ce fait, je suis également membre du **Conseil Académique de Lyon 2**, participant régulièrement à ses réunions et décisions. Il est à noter que l'obtention de mon HDR me ferait sortir de ce collège C et je ne pourrais plus siéger alors au sein de ces instances. Mais trouvant goût à cette implication universitaire, j'espère retrouver mon siège aux prochaines élections dans un autre collège.

VI – Responsabilités scientifiques

Ayant exercé jusqu'à présent dans trois universités, j'ai été amené à participer aux activités de plusieurs centres de recherches, du CERCOP de Montpellier (**A**) et du LARJE de Nouméa (**B**) au centre DCT en train de devenir Transversales de Lyon 2 (**C**), laboratoire principal de rattachement. Je suis également impliqué dans d'autres structures de recherches nationales comme le GRALE (**D**) ou internationales comme le GEFJDP franco-japonais (**E**). Il faut également préciser ici mes compétences d'encadrement scientifique de recherches à Lyon 2 (**F**).

A) Au sein du CERCOP (Montpellier I)

Dans la poursuite de mes études à la faculté de Droit de Montpellier, j'ai intégré à mon inscription en thèse en novembre 1991 le **CERCOP** (Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques, EA 2037) créé et alors dirigé par le professeur Dominique Rousseau, par ailleurs mon directeur de thèse, et dont j'avais suivi plusieurs séminaires en DEA. Ma thèse relative à la décentralisation était en effet traitée sous un angle plus constitutionnel qu'administratif, abordant la question du rapport entre le pouvoir souverain et les pouvoirs locaux et la place du territoire dans l'organisation constitutionnelle de la France.

Mon activité au CERCOP a été assez limitée dans un premier temps, n'habitant pas à Montpellier durant l'écriture de ma thèse mais à Rennes puis à Paris. Suite à ma soutenance en novembre 1997 et à mon retour à Montpellier, j'ai toutefois été investi de plusieurs missions pour ce laboratoire et ai participé à ses travaux collectifs. J'ai ainsi rédigé le chapitre relatif à *L'organisation territoriale de la France* dans un **ouvrage collectif** sur le système juridique et politique français commandité au CERCOP par un éditeur italien (*L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Dir.

D. ROUSSEAU, G. Giappichelli editore, coll. Diritto pubblico contemporaneo, Turin 2000, pp.331-381). De même, j'ai participé trois années de suite à la rédaction de la **chronique de jurisprudence constitutionnelle** du CERCOP publiée à la Revue administrative, pour les années 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000.

J'ai par la suite profité de relations nouées lors de mes différents voyages universitaires en Grèce, en Tunisie et au Japon dans les années 90 pour mettre en place des actions scientifiques au sein du CERCOP. C'est ainsi que j'ai monté et coordonné pour ce centre un **Programme d'Action Intégrée Balaton** de trois ans avec les professeurs hongrois László Trócsányi (devenu par la suite juge constitutionnel et en 2014 ministre de la justice) et Attila Bado de l'université de Szeged en Hongrie, dans le cadre de l'appel d'offre financé de l'EGIDE (aujourd'hui Programmes de Partenariat Hubert Curien). Ce programme couvrant la période 1998-2000 comportait deux volets : un échange d'enseignants permettant de dispenser une formation dans les deux universités sur la situation juridique de l'autre pays, et une étude comparative de droit constitutionnel sur le rôle renouvelé du Parlement dans les démocraties modernes. Nous avons ainsi été trois collègues français à partir en Hongrie en 1998 assurer ces conférences auprès des étudiants hongrois sur des sujets de droit administratif et constitutionnel (ex : *Le pouvoir réglementaire en France*, conférence du 14 avril 1999, publiée dans la revue juridique de l'université de Szeged), et avons invité en 1999 trois collègues hongrois pour un cycle de conférences sur le système politique et administratif hongrois, intégrées dans le DEA dirigé par le Pr Rousseau et ouvert aux membres du Centre. En novembre 2000, j'ai ensuite organisé un colloque international de deux jours à Montpellier sur *Le Parlement en France et en Hongrie*, avec des communications de cinq enseignants-chercheurs de Szeged et Budapest et de cinq enseignants-chercheurs et doctorants de Montpellier. Certaines de ces conférences ont été publiées dans la Revue de Justice comparée de l'université de Clermont-Ferrand (cf ma communication « Le contrôle du Gouvernement par le Parlement en France », *Revue de Justice constitutionnelle comparée*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand/LGDJ, n°2, octobre 2001).

Avec l'équipe du CERCOP, j'ai également coordonné les **deux colloques** organisés en partenariat avec la **Commission de Venise du Conseil de l'Europe** en 1998 et 1999, sur le thème de la Justice constitutionnelle. Ces deux manifestations qui mettaient en rapport des juges et professeurs de droit constitutionnel de pays occidentaux et d'Europe centrale et orientale se sont tenues à **Montpellier** (2-6 juillet 1998 « *La protection de la dignité humaine* ») et à Prague et **Brno** en République tchèque (23-25 septembre 1999 « *Le droit à un procès équitable* »). Pour le colloque de Montpellier, outre le lien assuré avec les intervenants et **l'organisation matérielle** du colloque, j'ai participé activement à **l'élaboration du questionnaire et du cas pratique** auquel étaient confrontés les juges constitutionnels participants, et qui débouchait sur une délibération collective devant le problème de droit soulevé (loi répressive envers les délinquants sexuels récidivistes). J'ai ensuite rédigé avec Philippe Blachère, devenu professeur à l'université de Lyon III, le **compte-rendu des débats** et des conclusions, publié dans le document final de présentation du colloque, aux éditions du Conseil de l'Europe en 2000. Si la gestion matérielle du **colloque de Prague-Brno** fut assurée par la Commission de Venise, j'ai néanmoins participé à son élaboration scientifique et au suivi des intervenants, étant présent en République tchèque.

Le Pr Rousseau m'a par ailleurs désigné fin décembre 1997 représentant du CERCOP **auprès de l'Institut de la Décentralisation** dirigé par M. Jean-Pierre Balligand (devenu l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation, Paris). J'ai ainsi participé aux travaux du groupe de recherche sur la subsidiarité, pour lequel j'ai remis un rapport de trente pages portant sur la pertinence incertaine de ce concept dans un droit public français qui est plutôt fondé sur l'attribution législative et volontaire de compétences et non sur une attribution fluctuante de compétences au nom de l'efficacité ou d'une compétence initiale des autorités locales (« *Etude sur un concept équivoque : la*

subsidiarité », janvier 1998). Ma réflexion sur le sujet est cependant aujourd'hui plus nuancée et peut-être même plus favorable. Durant ce premier semestre 1998, j'ai également fait partie du comité d'évaluation de la revue Pouvoirs Locaux éditée par l'Institut et dont le format était en cours de rénovation.

Le CERCOP organisant régulièrement des **séminaires d'actualité** animés par ses membres, j'ai pu à cette occasion faire une intervention sur « *La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative au statut de la Nouvelle-Calédonie* », le 4 décembre 1998, et un « *Commentaire de la décision n°99-412 DC du Conseil constitutionnel sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires* », le 23 octobre 1999. Ces interventions d'une vingtaine de minutes ont fait l'objet d'une discussion nourrie avec les autres membres du centre, et ont été intégrées par la suite dans le fil de mes travaux de recherche.

Le Pr Rousseau m'a souvent fait l'honneur de représenter le CERCOP dans ses relations avec des **partenaires internationaux**. J'ai pu ainsi participer à diverses réunions avec des collègues polonais de Lodz, italiens de Bologne et Padoue, ou de Roumanie (ce qui a par exemple conduit à la traduction d'une partie de ma thèse pour une publication dans un ouvrage collectif à Bucarest « *Le système des collectivités territoriales françaises* », in *Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză* sous la direction du. Pr Lucica Matei, Editura Economică, Bucarest 2000).

Il faut signaler que mes relations scientifiques avec le Pr Rousseau et le CERCOP ont **continué bien après mon départ** de ce centre en février 2000 du fait de mon recrutement à la Faculté de Droit de Lyon 2 et de mon rattachement à son centre de droit public pour des raisons pratiques. Ainsi, j'ai été convié à participer au **colloque franco-indien** organisé à Montpellier avec la Société de Législation Comparée H. Capitant en mai 2002 (conférence « *Le principe d'égalité territoriale en droit français* », 3 mai 2002) et au **colloque franco-turc** organisé à Istanbul par l'université de Galatasaray et le CERCOP les 7-8 octobre 2004 (conférence « *Le renouveau du Parlement* », in *Le Parlement, aujourd'hui ?*, Actes parus aux Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse et Presses universitaires de Galatasaray, 2005, pp.199-217). De même, le Pr Rousseau m'a recommandé pour participer à l'**ouvrage collectif « 100 titres pour la citoyenneté »**, recueil de fiches de lectures réalisées en collaboration avec les professeurs Dominique Schnapper, Bruno Flacher, Jacqueline Gaillard, Michèle Verdelhan (Dir. Pr Jacques Guin), et publié par l'Association pour la Diffusion de la Pensée Française (ADPF) du Ministère des Affaires étrangères, en septembre 2004. C'est toujours le Pr Rousseau qui m'a proposé pour participer à deux reprises aux colloques organisés par les **fédéralistes italiens** de Pavie en février 2006 et février 2007, dont les actes traduits en anglais et en italien sont parus dans la revue *The Federalist* (conférences « *The project for a political Europe in the wake of the 2005 French referendum* », *The Federalist* 3-2006, p.158-178, et « *The foundations of European Democracy* », *The Federalist* 3-2007, p.161 -182). Enfin, j'ai prononcé le 19 mai 2009 devant l'école doctorale de droit de Montpellier et sur invitation du CERCOP une conférence de plus d'une heure sur « **Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie du 10 mai 2009 : contexte et enjeux** », dont le texte de 25 pages avec annexes a été diffusé aux membres de ce centre (à consulter sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00696681/>).

Dans l'autre sens, le CERCOP et les Prs D. Rousseau et A. Viala ont été directement associés à mes propres travaux de recherches et manifestations scientifiques, et notamment aux **séminaires du Groupe d'études franco-japonais de droit public** (GEFJDP) créé en décembre 1997. En **2002**, le Pr D. Rousseau et P. Blachère, ainsi que de nombreux doctorants du CERCOP, ont ainsi été invités au 5ème séminaire des 4-10 septembre tenu à Colmar et à Lyon portant sur *La Constitution et le Temps*. En **2004** c'est tout un groupe de chercheurs du CERCOP, dont les Prs Rousseau et Viala, qui a été invité au Japon pour le 6ème séminaire des 30 août-3 septembre portant sur *Le pouvoir juridictionnel*

dans l'espace public. En **2006**, le CERCOP a même accueilli le 7ème séminaire du groupe à Montpellier, portant sur *Les mutations contemporaines de la démocratie* et en **2008**, le Pr Viala a pareillement participé au 8ème séminaire tenu au Japon les 12-14 mars sur *Les mutations contemporaines des droits fondamentaux*. Dans un autre registre, le Pr Rousseau a été invité à participer au colloque que j'ai organisé à Nouméa les 12-13 juillet **2010** portant sur **Le droit constitutionnel calédonien** à travers une conférence remarquée permettant de poser les bases utiles et pacifiées de la réflexion en la matière, et en **2013**, il a été invité au colloque sur *L'Action citoyenne* co-organisé par mon centre DCT à Lyon pour une conférence sur le citoyen pluriel et la démocratie continue. Ma participation aux *Mélanges en l'honneur du Pr D. Rousseau*, parus en **2020**, par un article faisant en quelque sorte le bilan de ma thèse 25 ans après (« De la légitimité territoriale ») vient ainsi en point d'orgue d'une relation scientifique très féconde avec mon directeur de thèse et son centre de recherche, qui ont participé très en profondeur à la maturation de mes réflexions juridiques.

B) Au sein du centre LARJE (Université de la Nouvelle-Calédonie)

Durant mon séjour en **délégation à l'université de la Nouvelle-Calédonie du 1er octobre 2008 au 30 septembre 2010** mes activités scientifiques se sont inscrites dans le Laboratoire de Recherche Juridiques et Economiques (LARJE), même si juridiquement je suis resté dans mon laboratoire d'origine (alors appelé DLT, à Lyon 2). J'ai participé pendant ces deux ans à plusieurs actions collectives et produit des articles propres.

L'action scientifique phare de mon séjour dans le cadre du LARJE, qui appuyait mon initiative, a été l'organisation quasi intégrale du **colloque Le droit constitutionnel calédonien**, des 12-13 juillet **2010**. Il s'agissait par ce colloque d'analyser le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie, afin d'éclairer son évolution à venir dans la perspective du référendum prévu entre 2014 et 2018 selon l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 (JORF n°121 du 27 mai 1998 p.8039). En deux journées et 14 conférences, ont ainsi été étudiées à la fois la situation juridique de la Nouvelle-Calédonie dans la Constitution de la France, c'est-à-dire son insertion dans le système constitutionnel national avec sa part d'originalité (lundi 12 juillet), et l'organisation institutionnelle de l'archipel avec un Congrès, un Sénat, un Gouvernement et une organisation politique et normative faisant penser à un véritable système constitutionnel à étudier en soi (mardi 13 juillet). Du point de vue des organisateurs, ce colloque était neutre et ne voulait défendre aucune cause particulière, ni indépendantiste, ni autonomiste, ni loyaliste. Il s'agissait de faire la lumière sur la situation actuelle et ses possibles évolutions, sous l'angle des problèmes juridiques posés et résolus. Sans doute néanmoins cette neutralité n'a pas été comprise de la même manière, puisque j'ai reçu avant le colloque un mail de menace qui a circulé dans toute la Nouvelle-Calédonie (« Du goudron et des plumes ») et que de très nombreuses embûches se sont érigées au fur et à mesure de l'approche de ce colloque, conduisant même à la démission du secrétaire général du Gouvernement. Le sujet était en effet très sensible, et s'inscrivait dans le contexte de l'annonce une semaine avant par le parti loyaliste de la reconnaissance surprenante et stratégique du drapeau kanak, et précédait de quelques jours la venue du Premier ministre F. Fillon. Ce colloque a toutefois été soutenu par le Haut-commissariat de la Nouvelle-Calédonie, le ministère de l'outre-mer et, activement ou symboliquement, par la plupart des institutions locales. Il a été retransmis durant les deux jours en direct sur la radio kanak Radio Djiido. J'ai de plus reçu des messages d'encouragements du Pr G. Carcassonne et du conseiller d'Etat Alain Christnacht, directement impliqués dans les processus de pacification mais qui ne pouvaient se déplacer aux dates prévues.

La sélection des interventions a été faite par un comité scientifique composé de membres du LARJE,

suite à un appel à contributions diffusé et relayé partout en métropole. Cela a permis d'intégrer de jeunes docteurs (A.-S. Michon-Traversac) aux côtés de Professeurs reconnus (Pr D. Rousseau, Pr T. Renoux) ou en devenir (Pr F. Lemaire) de métropole mais aussi de Nouvelle-Calédonie (Pr M. Chauchat, Pr G. Agniel), de maîtres de conférences de métropole (moi-même), de Nouvelle-Calédonie (C. David, N. Clinchamps) et de Polynésie française (A. Moyrand), de droit public et de droit privé (E. Cornut) dont les analyses ont pu être croisées avec un magistrat du TA de Nouméa (J.-P. Briseul, rapporteur public) et le directeur des services juridiques du Conseil constitutionnel (R. Fraisse). Les actes, y compris la conférence introductive de M. Gomès, alors président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, ont été publiés à la revue **Politéïa** (n°20, automne 2011, pp.81-276). Outre ma conférence « *Le pouvoir constituant peut-il réviser l'Accord de Nouméa ?* », j'ai également assuré avec le Pr Chauchat une conférence à deux-voix pour remplacer au pied-levé le Pr Renoux, empêché au dernier moment, portant sur « *La nature du régime politique calédonien* ». Les vidéos du colloque sont à visionner sur le site du LARJE : http://larje.univ-nc.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=158:le-droit-constitutionnel-caledonien&catid=28&Itemid=61). Le jeudi 15 juillet, le Sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie a reçu dans son enceinte l'ensemble des participants encore sur le territoire pour une discussion éclairée sur la situation juridique de l'archipel et des kanaks, après une cérémonie coutumière. Cette rencontre s'est tenue le jour même de la première levée des deux drapeaux français et kanak sur les bâtiments officiels de la Nouvelle-Calédonie, ce qui a occasionné un certain émoi.

Ce lien avec le Sénat coutumier fait suite à une demi-journée d'étude co-organisée avec le LARJE sur « **Les 10 ans du Sénat coutumier** », tenue à l'université le 20 août **2009** (programme: http://larje.univ-nc.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=141:le-senat-coutumier-une-institution-qui-a-10-ans&catid=15&Itemid=46). Outre ma participation active à l'organisation de cette soirée, j'y ai produit une conférence « *Une deuxième chambre pour quoi faire ?* », posant le cadre institutionnel du bicamérisme en droit constitutionnel et soulignant l'originalité et les voies ouvertes par ce Sénat innovant (téléchargeable sur le site du LARJE et sur ResearchGate : https://www.researchgate.net/publication/280131248_Une_deuxime_chambre_pour_quoi_faire_).

C'est également dans le cadre du LARJE que j'ai participé avec le Pr M. Chauchat au XI^{ème} congrès de la PIPSA (Pacific Islands Political Studies Association, Association d'études politiques sur les îles du Pacifique) sur le thème « **Pacific democracy, what's happening ?** » qui s'est tenu à Auckland (Nouvelle-Zélande) les 3-4 décembre **2009** (programme et conférences sur <http://www.arts.auckland.ac.nz/en/about/schools-in-the-faculty-of-arts/school-of-maori-studies-and-pacific-studies--te-wananga-o-waipapa/pacific-studies/associations-and-journals/pipsa-conferences/2009-pipsa-conference.html>). Ce colloque international auquel participait également un enseignant-chercheur politiste de l'université de Polynésie française a permis de confronter les approches françaises et anglo-saxonnes sur l'évolution des îles du Pacifique. La Nouvelle-Calédonie pacifiée représente en effet un système particulièrement intéressant pour ces îles parfois sujettes à des coups d'Etat (Fidji) et connaissant souvent des rapports difficiles entre les populations autochtones et européennes. D'où mon intervention « *People's involvements in statutory changes in New Caledonia* » sur l'implication des populations dans l'évolution statutaire de cet archipel (consultable sur le site du LARJE <http://larje.univ-nc.nc/index.php/les-travaux/faits-et-analyses/169-pacific-democracy-whats-happening-la-situation-des-pays-et-territoires-francais> ou sur ma page HAL-SHS : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01121429/document>).

De manière plus individuelle, j'ai également profité de ma délégation à Nouméa pour réaliser des travaux personnels propres à la Nouvelle-Calédonie. C'est ainsi que j'ai produit une **conférence** de plus d'une heure au CERCOP de Montpellier en mai 2009 (voir supra) pour présenter le système politique et électoral de la Nouvelle-Calédonie, et notamment **les élections provinciales de mai 2009**

qui ont mis en place les institutions élues chargées de réaliser les derniers transferts de compétences avant les élections de 2014 et le référendum sur le statut de l'archipel (prévu entre 2014 et 2018 par l'Accord de Nouméa). Le texte de cette conférence, référencée sur le site du ministère de l'outre-mer (<https://documentation.outre-mer.gouv.fr/Record.htm?idlist=1&record=19102820124919200029>), est consultable en ligne sur le site du LARJE (https://larje.unc.nc/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/elections_provinciales_mai_2009chabrot.pdf) ainsi que sur ma page HAL-SHS (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00696681/>).

De même, contacté par une collègue de l'université de Bologne, la Pr A. Benazzo, j'ai participé à un **ouvrage collectif italien** sur la décentralisation à travers le monde, comparée au système vénitien. Il en a résulté un chapitre de 30 pages traduit en italien et intitulé « *L'invenzione di un decentramento originale in Nuova Caledonia* » (L'invention d'une décentralisation originale en Nouvelle-Calédonie, paru dans l'ouvrage *Federalismi a confronto, dalle esperienze straniere al caso veneto* édité à Milan en 2010 (ed. CEDAM, pp.201-230). Pour la version initiale en français : https://www.researchgate.net/publication/280090813_L%27invenzione_d%27une_dcentralisation_originale_en_Nouvelle-Caldonie.

Enfin, c'est de Nouméa que j'ai écrit mon **article** *Ceci n'est pas une Vème République*, paru à la Revue française de Droit constitutionnel (*RFDC*) n° 2010-82, avril 2010, pp.257-272 (Volume 2, p.3). Ce projet d'article était ancien, mûri durant mon cours sur l'histoire constitutionnelle française de Lyon 2, et s'est concrétisé notamment grâce à la découverte dans les archives de la bibliothèque de l'Université de Nouvelle-Calédonie de la thèse de P. Drevet *La procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946*, publiée à la Bibliothèque de Droit public en 1959 (tome XVI) et qui m'a fourni d'utiles indications sur les différentes procédures de révisions de cette République, me permettant de démontrer que le texte de 1958 n'est bien qu'une révision de celui de 1946. Cet article a fait l'objet d'une présentation devant l'équipe du LARJE lors d'une conférence spéciale et nourrit depuis mes cours de droit constitutionnel.

C) Au sein de l'UR Transversales (ex DCT : Droits, Contrats, Territoires, EA 4375 Lyon 2)

Depuis mon recrutement en février 2000 par la faculté de Droit de Lyon 2 (anciennement Faculté des Sciences juridiques, puis Faculté de Droit et Science politique, puis aujourd'hui Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié¹), j'ai décidé de me rattacher au centre de recherches de droit public de cette institution dont les thématiques territoriales correspondaient justement à mes domaines de recherche. C'est ainsi que j'ai appartenu successivement au centre **TERLIE** (Territoires locaux et Intercommunalité en Europe), devenu **DLT** (Droits, Libertés, Territoires, EA3725) puis **DCT (Droits, Contrats, Territoires, EA 4573)**, dirigé par le Pr Isabelle Bon-Garcin) depuis la fusion de l'équipe de droit public avec celle de droit privé de la faculté en janvier 2011, et appelé depuis l'automne 2021 l'UR **Transversales**, unité de recherches en Droit (désormais dirigé par la Pr Goesel-Le Bihan).

- Au sein du **centre DLT**, j'ai organisé le **colloque franco-japonais *La Constitution et le Temps*** en septembre **2002**, en intégrant le centre dans les travaux de mon Groupe d'études franco-japonais de droit public (GEFJDP). Le centre a financé en partie le colloque et la publication des actes (*La Constitution et le Temps*, ed. L'Hermès, coll. Actes de colloque, Lyon 2004, dont ma conférence « La Transition constitutionnelle en France », pp.95-110).

¹ Julie-Victoire Daubié (1824-1874) est la première femme, Lyonnaise, à obtenir en France le baccalauréat à Lyon (1861) puis à obtenir une Licence es Lettres à la Sorbonne (1871), dans une vie d'engagement permanent pour la condition féminine et les populations pauvres, analysant les conditions structurelles des inégalités à résoudre.

De même, dans les années **2003-05**, j'avais mis en place la réunion mensuelle « *Questions de Droits* », qui permettait à un membre de l'équipe ou à un doctorant de présenter ses travaux ou une question d'actualité dans son domaine de recherche avant une discussion avec les participants, la soirée se terminant par un repas commun. Ces discussions permettaient de tenir les membres du centre au courant de l'actualité juridique d'autres domaines de recherche, de créer des réflexions croisées, et finalement de se rencontrer alors même que la configuration des lieux à la faculté rendait difficile ces discussions internes. J'ai assuré trois interventions dans ce cadre sur les lois de réforme territoriale.

D'un point de vue pratique, j'ai enfin coordonné la création du **nouveau logo** du centre en 2003 (un arbre surgissant d'un livre) avec un ami héraldiste de mes connaissances, et géré la **page Internet** du centre sur le site de la faculté que je gérais par ailleurs.

Mon investissement s'est accentué après mon retour de Nouvelle-Calédonie en octobre 2010.

- Lors de la **fusion** des deux équipes de recherche en droit public et privé de la Faculté de Droit et Science politique préparée durant l'automne **2010**, j'ai participé activement à la **rédaction des nouveaux statuts**. Dans le **nouveau centre DCT** qui en a résulté au 1er janvier 2011, j'étais **chargé des relations extérieures** du centre et notamment de l'élaboration en 2015 du **nouveau logo** avec une graphiste, puis du **site Internet** (2016). En effet, avec l'adhésion de DCT à l'Institut des Sciences de l'Homme de Lyon devenue Maison des Sciences de l'Homme Lyon-Saint Etienne (**MSH**, <https://www.msh-lse.fr/>), nous avons décidé de nous émanciper du site Internet de la faculté qui hébergeait nos pages pour utiliser la plateforme de la MSH et mener une nouvelle politique de communication à partir d'un site propre : **https://dct.msh-lse.fr**. Il a fallu ainsi modéliser l'architecture du site, mettre en place son organisation, ses rubriques, et les remplir en attendant de donner à chaque membre des droits d'écriture pour les pages les concernant. Ce site permet désormais de mieux communiquer sur nos travaux par axes (Droits et libertés / Contrats, droit des affaires et propriété intellectuelle / Administration des Territoires), d'annoncer nos publications, nos colloques et de créer un lien entre les chercheurs, appelé à se développer notamment par la mise en œuvre progressive d'une rubrique Intranet du centre. Cette gestion lourde est confiée désormais au personnel gestionnaire de notre centre, avant sa refonte prévue pour s'adapter à la nouvelle organisation de l'UR Transversales en 2022.

- Egalement **chargé des activités collectives**, j'ai organisé le 10 novembre **2011** pour le centre et la faculté les **XV^o Rencontres juridiques**, en m'occupant de l'aspect logistique en partenariat avec le Conseil général du Rhône qui nous accueillait et notamment de l'organisation scientifique de la partie publiciste relative à *La Solidarité en Droit public*, en même temps que j'assurais la **présidence** des travaux du matin et présentais une **conférence** sur « Les techniques de la solidarité ». (https://www.researchgate.net/publication/280131489_Les_techniques_de_la_solidarit).

- Dans le centre DCT, je suis rattaché à l'**axe Territoires, que je dirige depuis septembre 2014**. Cet axe regroupe des chercheurs travaillant sur diverses problématiques territoriales en urbanisme (Pr Planchet), intercommunalité et coopération transfrontalière (D. Durr), environnement (P. Janin), marchés publics (M. Dreifuss) ou sur la démocratie locale (moi-même) par exemple, et plus généralement sur les réformes qui affectent depuis une vingtaine d'année le territoire (avec la Pre M. Le Roux, M.O- Nicoud, G. Protière...).

Dans ce cadre, j'ai co-organisé avec P. Janin les **séminaires** relatifs à la création de la **Métropole de Lyon** comme celui tenu à l'ISH le 7 novembre **2013** avec le Pr Lydia Coudroy de Lille (géographe, « La métropolisation en Europe ») et Mme Arabelle Chambre-Foa (chef de cabinet du président G. Collomb, responsable pour le Grand Lyon de la mise en place de la métropole) et dans lequel j'ai

donné la conférence « La métropole dans le droit français depuis 2010 » (téléchargeable sur ma page HAL-SHS : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01139366>). Sur ce thème, une conférence collective sur *La Métropole et les propriétés publiques. Les enjeux domaniaux du processus métropolitain* a été pareillement organisée par Geneviève Iacono, responsable de l'axe Droits, le 25 mars 2015 avec ses **étudiants de L3 Droit en Droit public des biens**. D'autres séminaires sont venus compléter ces premières études (« Les transferts de compétences » en novembre 2015, « La démocratie dans la Métropole » en février 2016, « La place des communes dans la Métropole » en octobre 2016, « La démocratie dans la métropole de Lyon » en avril 2017).

- Un nouvel élan a été donné suite à l'évaluation du centre par **l'AERES/HCERES en 2014**. Le rapport de l'AERES était très positif, comparant nos productions avec les moyens techniques mis à notre disposition, mais regrettait l'absence de liens marqués ou de travaux avec les autorités territoriales dans un contexte local pourtant très intéressant. Reprenant la **direction de l'axe Territoire** à l'automne 2014, j'ai décidé d'impliquer davantage l'équipe dans cette direction. J'ai ainsi monté un dossier pour répondre à un Appel à Projet Pluridisciplinaire Interne (APPI) de l'université de Lyon 2, pour lequel j'ai obtenu un financement de 20.000€ sur deux ans (**2016-2018**) me permettant d'organiser des recherches plus ambitieuses sur la **métropole de Lyon**. Après avoir financé l'achat d'ouvrages sur la question territoriale, j'ai ainsi organisé des **séminaires** de travail avec des collègues lyonnais et non lyonnais (comme le séminaire « La démocratie dans la métropole de Lyon » le 25 avril 2017), ainsi que le **colloque international « La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ? »** tenu à Lyon (salle du Conseil de la Métropole de Lyon, et Grand Amphi de Lyon 2) les **29 et 30 mars 2018**, et dont les actes ont été publiés aux ed. L'Harmattan, coll. Gralle en juin 2019. Ce colloque qui intégrait des collègues italienne (Pre Magaro, Gênes) et espagnole (Pre Tomas, Barcelone) permettant une approche comparatiste, mais aussi des collègues lyonnais de Lyon 2, Lyon III ou Grenoble et Paris I, des élus et des acteurs administratifs de la Métropole (dont Mme A. Chambre-Foa, bras droit de G. Collomb, qui avait piloté toute la procédure de création juridique de cette Métropole), visait à étudier théoriquement mais aussi concrètement la situation de la Métropole de Lyon venant d'être créée au 1^{er} janvier 2015 mais encore dans une phase de transition jusqu'aux élections de 2020. Ce colloque a ainsi tiré une photographie judicieuse d'un instant territorial disparu, permettant d'analyser désormais les évolutions statutaires, en posant les premières analyses permettant de tirer enseignement de cette expérience lyonnaise en vue de sa généralisation (qui n'est pas venue).

Sur cette lancée, j'ai ensuite **souvent échangé avec des parlementaires et élus locaux** (comme la députée D. Nachury, ou le sénateur G.-L. Devinaz lors de la préparation de la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019, ce qui l'a motivé à déposer un amendement, adopté, relatif à la désignation de la Commission permanente de la Métropole désormais élue au scrutin proportionnel, ou en juin 2022 avec Cédric Van Styvendael maire de Villeurbanne), et travaille régulièrement aussi avec les collaborateurs d'élus pour analyser les problèmes posés par cette Métropole.

Après quelques autres articles écrits sur la Métropole de Lyon dont je commence à devenir spécialiste, j'ai organisé pour le compte de la faculté de Droit, pour ses 24èmes Rencontres juridiques et dans le cadre des travaux de l'axe Territoires, un **nouveau colloque international « Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ? »** le 26 février 2021, le premier colloque d'ailleurs organisé en public par l'université de Lyon 2 depuis le confinement Covid, dans le strict respect des contraintes sanitaires. Ce colloque, tenu dans la salle du conseil de la Métropole et diffusé en direct sur Internet puis en podcast sur le site de la faculté de Droit (<https://droit.univ-lyon2.fr/recherche/actualites-de-la-recherche/retransmission-24e-rencontres-juridiques-metropole-de-lyon-an-i-des-elections-directes-et-apres>) a fait dialoguer très utilement des chercheurs politistes, analysant la campagne électorale complexe des élections municipales et métropolitaines simultanées qui ont donné lieu à des revirement épiques, des juristes nationaux et internationaux (Pr R. Pyka, de Katowice en Pologne qui

a présenté ses études sur les métropoles canadiennes et polonaises), des élus nationaux et locaux de tous bords (table ronde du matin), des vice-présidentes de la nouvelle équipe métropolitaine, des acteurs sociaux, économiques et simples habitants (table ronde de l'après-midi), sur la question du statut, des instances, des compétences, des niveaux territoriaux, des finances, etc. dans une métropole révélant enfin son vrai visage avec l'élection désormais directe depuis 2020 de ses conseillers et donc de ses instances décisives, sans plus de lien organique avec les communes.

Sont apparues dans ces débats les violentes tensions qui agitent depuis les dernières élections la communauté métropolitaine, mais aussi les points de rencontres faisant espérer de trouver des lignes de convergence pour l'amélioration du statut de cette nouvelle collectivité territoriale, ovni juridique dans le paysage juridique français.

Suite à mon **audition le 12 avril 2022 par la Commission sénatoriale d'information** sur les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, présidée par le sénateur F. N. Buffet, président de la Commission des lois du Sénat et sénateur du Rhône, conseiller métropolitain de Lyon, j'ai en projet d'impliquer mon axe du centre Transversales désormais renommé *Métropole(s) et Territoire* dans l'organisation de **séminaires de travail sur la métropole de Lyon** afin de discuter avec les élus le désirant, les acteurs administratifs, économiques, sociaux et les collègues universitaires (politistes, juristes, géographes, économistes réunis le cas échéant dans le Pôle de Spécialité Citoyenneté-Action publique) afin de trouver les points communs à modifier dans le cadre d'une future loi relative à la Métropole de Lyon et tirant expérience depuis 2015, dont le besoin se fait de plus en plus sentir.

A terme, cet axe *Métropole(s) et Territoire* est appelé à animer un **Observatoire de la Métropole** organisant des études régulières et des manifestations scientifiques, à publier le cas échéant dans une collection à créer chez L'Harmattan,

- Un autre domaine de recherche que j'anime au sein de l'axe *Métropole(s) et Territoire* est relatif à la **démocratie locale**, éventuellement en lien avec les institutions locales comme cette soirée débat du 3 mars **2015** que j'ai présidé sur « **Les Conseils de quartiers : animation ou démocratie locale ?** » avec l'adjoint au maire de Lyon en charge de la Démocratie participative, un président de Conseil de quartier (comme je l'étais d'ailleurs moi-même), et le président de l'UCIL (Union des Comités d'initiative locale) de Lyon, ayant invité dans le public deux classes de Terminales de lycées publics de Lyon. Une autre soirée sur les Conseils de quartier a également été organisée le 24 octobre **2017**. J'ai participé également, avec les autres membres de l'axe, à la table ronde de la soirée-débat organisée le 2 octobre 2015 par la faculté avec Mme la députée Anne-Marie Comparini sur le **Conseil de développement de la Métropole de Lyon** qu'elle préside. Un autre séminaire sur « **La démocratie dans la métropole** » a de même été organisé avec P. Houssais, le directeur de la Direction de la Prospective et du Débat Public de la Métropole de Lyon le 3 mai **2016**.

C'est dans le cadre de ces recherches sur la démocratie que peuvent également s'inscrire quelques-unes de mes interventions. Nous avons ainsi co-organisé à Lyon avec P. Janin le **colloque « Action citoyenne, aspects fondamentaux et réalités pratiques »**, initié et porté par deux doctorantes dont une du centre DCT en partenariat avec l'Institut du Droit de l'Environnement de l'université Lyon III, le 28 novembre **2013**. Membre du comité scientifique de sélection des conférences, j'y ai par ailleurs prononcé la **conférence** « Citoyenneté et Nationalité, de la fusion à la confusion » (téléchargeable sur ma page Researchgate <https://www.researchgate.net/profile/Christophe-Chabrot>).

De même, j'ai participé au **colloque Rencontre avec Jean-Jacques Rousseau**. Les mille facettes de la pensée du promeneur solitaire et leur traduction en droit, organisé le 28 juin **2012** par notre collègue de l'axe Daniel Durr à l'occasion du bicentenaire de la naissance du penseur, à Condrieu ville à 40 km

de Lyon où a séjourné le promeneur solitaire et où Daniel Durr détient un mandat municipal (<http://fildessaisons.e-monsite.com/medias/files/programme-rencontre-rousseau.pdf>). J'y ai prononcé une conférence intitulée « Rousseau et la démocratie égalitaire », à télécharger sur ma page Researchgate <https://www.researchgate.net/profile/Christophe-Chabrot>).

Enfin, dans le cadre de l'axe il faut citer ici ma participation à la **journée d'étude franco-espagnole « L'Etat social et la crise. Effets sur les droits sociaux en Espagne et en France »**, du 6 décembre **2013**, organisée avec des collègues de l'université de Barcelone par le Pr Edith Jaillardon, ancienne directrice du centre DCT et dirigeant le Master 2 Recherche Droits de l'homme, adossé au centre. J'ai donné à cette occasion la conférence « L'Etat social face à la crise dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », à télécharger sur ResearchGate (<https://www.researchgate.net/profile/Christophe-Chabrot>)

Par ailleurs, je suis intervenu dans la **journée d'études de l'école doctorale de droit de Lyon**, organisée le 16 juin **2014** à la faculté de droit de Saint-Etienne, en doublon avec M. Lucien Breteau doctorant du centre titulaire d'une bourse IDEX, sur « Le droit souple territorial ». J'ai également organisé matériellement et scientifiquement la **conférence « Enjeux et conséquences du vote catalan sur l'indépendance du 9 novembre 2014 »** du Pr catalan Arbos-Marin, à l'occasion de sa venue à Lyon, le 25 novembre 2014 et à destination de tous les étudiants de Masters de droit public de la faculté.

↳ Mes **projets pour l'axe Métropole(s) et Territoires** dans les années à venir sont de plusieurs ordres. Il me semble nécessaire tout d'abord de **développer les partenariats locaux** avec d'autres **centres de recherches locaux** (avec l'UMR *Triangle* de l'IEP de Lyon, et le LabEx *Intelligences des Mondes Urbains* de Lyon 2 qui va disparaître en 2024 mais sans doute se refonder dans une nouvelle structure pour laquelle j'ai déjà pris des contacts, ainsi que d'autres laboratoires affiliés à la MSH intéressés par les questions territoriales et démocratiques) pour organiser des **manifestations communes** mais aussi monter des **dossiers collectifs de recherches**, sur le modèle du PLU Patrimoine (dossier ANR 2017-2021) porté par le Pr Planchet, membre de l'axe, en matière de patrimoine et d'urbanisme. Il s'agira d'identifier les projets susceptibles de tels partenariats, les forces mobilisables pour ces projets, et les calendriers de réalisation. Mon implication dans le **Pôle de Spécialité Citoyenneté et Action publique** de Lyon 2 ouvrent ici de réelles perspectives à cet égard.

Ces partenariats doivent également impliquer d'autres **acteurs lyonnais**, des **think tanks** relatifs à la Métropole de Lyon (*Nouvelles Rives*, *L'observatoire de la démocratie lyonnaise*, etc.), des **élus**, des **acteurs socio-économiques** prêts à discuter positivement de l'avenir de la Métropole. Ce sera l'objet des **séminaires de travail sur la Métropole** à organiser dans les deux ans qui viennent (La démocratie lyonnaise, Les niveaux territoriaux, Les compétences de la Métropole, Les liens élus municipaux/métropolitains, Les contre-pouvoirs, etc.), pour devenir **force de proposition législative**.

Ces partenariats ne se limitent pas à la question métropolitaine. Ainsi, au premier semestre 2022, j'ai répondu pour l'axe à un **appel à projet de la Direction Départementale des Territoires (DDT)** de la préfecture du Rhône, pour une étude à mener sur la notion d'intérêt général dans les Déclarations de projets que la préfecture doit traiter en matière d'urbanisme. Il s'agissait de comprendre les évolutions jurisprudentielles en cours, à l'échelle locale et nationale, sur cette nouvelle procédure qui met de plus en plus en balance intérêt économique et intérêt environnemental, les services préfectoraux devant se positionner plus finement sur leurs autorisations pour ne pas être invalidés par les juges. Cet appel à projet d'un montant de **20.000€** a donné lieu à la remise d'une première note d'analyse jurisprudentielle en mai 2022 issue d'un travail collectif impliquant notamment Iza Carré

et le Pr Pascal Planchet, une deuxième note devant être produite en septembre 2022 faisant intervenir également Jeanne Mesmin, tous membres de l'axe. Les restitutions d'analyses donnant lieu à débats, il est question d'élargir l'audience de ces discussions par le biais d'un **séminaire** ouvert à d'autres services d'autres préfectures à l'automne 2022, avec des actes éventuellement publiés sous le label du GRIDAUH (organisme national de recherche en droit de l'urbanisme et de l'habitat).

Il serait judicieux que l'axe devienne ainsi une référence d'analyse juridique territoriale pour les acteurs institutionnels locaux.

Il s'agit également d'ouvrir ou de renforcer les **partenariats nationaux et internationaux**. Les liens avec des institutions nationales sont ainsi à relancer et mieux officialiser, par exemple avec le GRIDAUH, le domaine de l'urbanisme étant appelé à se renforcer avec le recrutement récent d'une collègue spécialiste en la matière, avec le GIP Démocratie et Participation, ou le GRALE. De même, l'axe est-il amené à devenir plus actif au sein de l'Observatoire de la libre administration en Europe (OLA, de l'université de Lille), ou dans la constitution d'un **réseau de chercheurs internationaux** portés par des analyses renouvelées sur la décentralisation. J'ai en tête un projet d'**ouvrage collectif** de droit de la décentralisation comparé visant à relancer l'influence des juristes dans les politiques territoriales de plus en plus vues du point de vue des géographes et des économistes.

Des **actions plus ponctuelles** sont également à envisager, par exemple en relançant avec les partenaires brésiliens (Pr Ménézes et ses collègues de l'Université de Sao Paulo) le projet sur **L'urbanisme démocratique** qui avait été proposé mais refusé au programme de financement franco-brésilien PITES en mai 2019.

D) Au sein du GRALE (Paris)

Le GRALE (Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe) est un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) rattaché au CNRS, dont le siège est accueilli par l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, dirigé alors par le Pr Gérard Marcou et aujourd'hui par le Pr Nicolas Kada (<http://www.pantheonsorbonne.fr/de/autres-structures-de-recherche/grale/>). En mai 2012, j'ai été approché par la **Commission de la Réforme territoriale**, présidée par Mmes Nadine Dantonel-Cor (MCF, université de Lorraine) et Marie-Christine Steckel-Assouere (MCF, université de Limoges), qui travaillait sur deux enquêtes portant sur *La mutualisation dans les structures intercommunales* et sur *Les pôles métropolitains*, dans le cadre d'une enquête menée en partenariat avec l'Association des Communautés de France (AdCF). J'ai été associé à la première de ces recherches pour les EPCI de la région lyonnaise ayant accepté de participer à l'enquête (Communauté de communes des Hauts du Lyonnais, Communauté urbaine du Grand Lyon), n'ayant pu participer activement à l'enquête sur les pôles métropolitains faute de disponibilité. Il s'est agi pour l'enquête portant sur la mutualisation de contacter les EPCI identifiés, en général les DGS, de leur remettre et récupérer un questionnaire réalisé par la Commission et l'AdCF, et d'en faire une restitution problématisée suite à une interview. L'ensemble des enquêtes a été ensuite synthétisé et présenté lors du **colloque** de la Commission organisé avec le centre IRENEE à **Nancy** les 30 et 31 mai **2013** (http://ticri.univ-lorraine.fr/wicri-lor.fr/index.php/Mutations_de_1%27intercommunalit%C3%A9_2013_Nancy). Ce colloque a fait l'objet de deux publications (synthèse du colloque et de l'enquête sur la mutualisation publiée dans la *Revue Lamy Collectivités territoriales* n°93 de septembre 2013, et les actes ont été intégrés dans l'ouvrage *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, ed. L'Harmattan coll. Grale, 2014). A l'issue de son bilan quadriennal, la Commission s'est orientée vers de nouveaux projets, dans lesquels je suis également impliqué. L'actualité territoriale pousse ainsi à faire une analyse poussée des réformes en cours (réforme des régions, des métropoles, loi NOTRe), pour en débusquer non

seulement la nature et l'efficacité mais en comprendre les fondements intimes. Ces travaux ont été restitués lors du **colloque de Limoges** les 4-5 décembre **2015** portant sur "La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles", co-organisé par le GRALE-CNRS, l'AdCF et l'OMIJ (centre de recherches de la Faculté de droit de Limoges). J'y ai prononcé une **communication** sur « *La métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale* », correspondant à mes recherches sur cette nouvelle collectivité territoriale menées dans le cadre de mon centre DCT. Les actes ont été publiés aux ed. L'Harmattan, coll. GRALE, en 2016.

Le Pr Kada m'a également sollicité, suite à nos travaux précédents, pour diverses publications collectives coordonnées par le GRALE ou par lui-même, comme la rédaction de deux entrées (*Délégation de compétences* et *Métropole de Lyon*) dans l'**Encyclopédie de la Décentralisation** parue aux ed. Berger-Levrault en février 2017 (pp.381-387 et 692-698), et d'un article (*Les discontinuités de la Métropole de Lyon*) dans l'ouvrage collectif **Discontinuités territoriales et Droit public** paru aux ed. Dalloz coll. Thèmes et Commentaires en 2020.

Les liens avec le GRALE sont toujours aussi vivaces. Si ma participation aux travaux de la commission de M.-C. Steckel a été moins importante ces deux dernières années, pris par mes obligations lyonnaises, mon **second colloque sur la Métropole de Lyon** de 2021 a été à nouveau **publié aux ed. L'Harmattan, coll. GRALE**. Je compte de même relancer mon implication dans les travaux de cette structure dès l'an prochain.

E) Au sein du GEFJDP (France-Japon)

Durant mon second DEA en Droit public à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne en 1993-94, j'ai rencontré le Pr Hajimé Yamamoto, alors en poste à l'université de Niigata (nord ouest du Japon), qui suivait ce diplôme sur invitation du Pr G. Conac. Durant toute l'année, nous avons sympathisé et échangé de manière nourrie nos réflexions juridiques en comparant nos deux systèmes nationaux. Il en a résulté par exemple l'organisation de deux **Rencontres franco-japonaises** à la bibliothèque Buffon à Paris (Vème arrdt) en **1995**. Lors de la deuxième édition, nous avons discuté de nos analyses respectives et contraires relatives aux droits de l'homme et à leur dit universalisme (conférence « *L'universalité des droits de l'Homme face au relativisme culturel* », 17 juin 1995).

C'est en **décembre 1997** que nous avons créé le **Groupe d'Etudes Franco-Japonais de Droit Public** (GEFJDP), par conjonction de nos relations avec celles de Pierre Eckly et d'Hiroshi Otsu qui s'étaient pareillement rencontrés à la faculté de Droit de Strasbourg. Membre co-fondateur du GEFJDP, j'ai longtemps assuré le lien entre les différents partenaires des deux pays, participant activement à l'organisation scientifique et matérielle des premiers séminaires en France et même au Japon, et assurant par ailleurs la **relecture corrigée** de la plupart des conférences japonaises rédigées en français. Il faut signaler ici que ce groupe n'a jamais fait l'objet d'une institutionnalisation juridique. Cette pratique suscite en effet quelques résistances de la part des collègues japonais qui préfèrent oeuvrer concrètement, sans obligations juridiques formalisées. Dès lors, la gestion de ce groupe est **nomade**. J'en ai assuré la coordination pour la partie française pendant plusieurs années avec P. Eckly, avant de transmettre le flambeau à Strasbourg et notamment au centre IRCM dirigé par le **Pr Olivier Jouajan**, puis au **Pr Luc Heuschling** de Lille, et aujourd'hui au **Pr Pierre Brunet** du Centre d'études et analyse du droit de l'université de Paris Ouest-Nanterre, qui est actuellement en poste à l'université Paris 1. L'arrivée du **Pr Julien Boudon**, de l'université de Reims, a permis d'organiser notre XIII^o séminaire dans sa faculté de Droit, mais aussi de créer une section Japon qu'il préside au sein de la **Société de Législation Comparée** (<https://www.legiscompare.fr/web/Activites-de-la-section-1041>).

Notre **Ier séminaire** franco-japonais de droit public s'est tenu dans la faculté de droit de l'université Strasbourg III les 17-21 décembre **1997**. Il a réuni une vingtaine de collègues français et japonais francophones sur le thème *Institutions politiques et citoyens en Europe et en Asie de l'Est*. Ma conférence « *La décentralisation, nouvelle forme de centralisation ?* » qui s'appuyait sur ma thèse tout juste soutenue a été publiée dans la revue de Pierre Eckly (*Revue de la Coopération transfrontalière*, n°8 Spécial, décembre 1997, pp.10-19). Très vite, le principe d'une tenue du séminaire alternativement en France et au Japon a été retenu (voir la présentation de ces séminaires sur le blog du Pr Shigeru Minamino : <http://spminamino.web.fc2.com/FR/sfj/seminairefj.htm#seminaires>)

Dès lors, le **II° séminaire** s'est tenu au Japon, du 31 août au 5 septembre **1998**, dans les universités de **Tokyo** (université Kogakuin du Pr Ken Hasegawa) et **Niigata** (université du Pr Hajimé Yamamoto) sur le thème « Les droits sociaux ». A Niigata, il a été couplé en partie avec un colloque international portant sur Le multiculturalisme et les droits des minorités, où j'ai prononcé une conférence sur la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française publiée dans les cahiers de la faculté (« Polynésie française et Nouvelle-Calédonie : autonomie ou indépendance ? », *Hosei Riron, The Journal of Law and Politics*, Université de Niigata, vol.31 n°4, mars 1999, pp.198-221).

Le **III° séminaire** est revenu en France, toujours à l'université de **Strasbourg III** du 14 au 18 décembre **1999** sur le thème « Les métamorphoses de la constitution : le constitutionnalisme à la veille du XXI° siècle ». Les interventions japonaises ont fait l'objet d'une publication en France *Le nouveau défi de la Constitution japonaise* (ed. LGDJ, 2004, 268 p., <http://www.lgdj.fr/le-nouveau-defi-de-la-constitution-japonaise-9782275024110.html>) dont j'ai assuré la relecture de la plupart des textes, et écrit la présentation de l'ouvrage en quatrième de couverture.

Le **IV° séminaire** est reparti au Japon, en mars **2001**, à **Tokyo** (université Kogakuin) et **Odawara** près du Mont Fuji (université de Kanto-Gakuin), sur le thème « Les droits de l'homme dans les sociétés du XXI° siècle ». J'y ai prononcé une conférence sur « L'actualité constitutionnelle de la réforme de la Justice en France », dont la version courte a été publiée dans la *Revue de la Coopération Transfrontalière*, n°35, septembre 2002, pp.4-12.

Le **V° séminaire** s'est tenu en France du 4 au 10 septembre **2002**, successivement à **Colmar** (au Centre européen d'études japonaises d'Alsace, CEEJA : <http://www.ceeja-japon.com/>) et à **Lyon 2**, sur le thème « La Constitution et le Temps ». Ce colloque a été l'occasion d'intégrer de nombreux chercheurs du CERCOP de Montpellier (7 membres, dont les Prs D. Rousseau, P. Blacher et A. Viala), mais aussi de conforter nos liens avec l'IAO (Institut d'Asie Orientale, de Lyon), et notamment avec le Pr Eric Seizelet qui le dirigeait, mais aussi avec le Pr Olivier Jouanjan de Strasbourg. Il en a résulté des Actes publiés (« La constitution et le Temps », ed. L'Hermès, Lyon 2003, coll. Actes de colloque, 298 p.), dont ma conférence « La transition constitutionnelle en France » (pp.95-110).

Le **VI° séminaire** accueilli du 30 août au 3 septembre **2004** au Japon dans les universités de **Tokyo** (Kogakuin), **Odawara** (Kanto-Gakuin) et **Sendai** (universités du Tohoku et de Tohoku-Gakuin) portait sur « Le pouvoir juridictionnel dans l'espace public ». Y participaient côté français notamment les Prs David Capitant (par ailleurs directeur de la Société de Législation Comparée), Olivier Jouanjan, Théo Hassler et Robert Hertzog, qui nous soutient depuis l'origine, Jean-Marie Pontier, Dominique Rousseau et Thierry Renoux, des maîtres de conférences de Metz Christopher Polmann, devenu Pr, et de Strasbourg Alexis Vahlas, quatre autres chercheurs du CERCOP de Montpellier, et côté japonais notamment les Prs Yoichi Higuchi et Miyoko Tsjumura. Les interventions ont été publiées dans diverses revues, dont la mienne « *La professionnalisation des juges en France* » dans la Revue japonaise *Jurisconsultus* de l'Université Kanto-Gakuin d'Odawara, n°15, 2005, pp.143-176.

A partir de **2005**, nos travaux se sont inscrits dans le cadre du **financement Chorus de l'ANR**, sur 3 ans (2005-2008), sur le thème *Gouverner et administrer dans la société contemporaine : France, Japon*. Le dossier de candidature auquel j'ai participé activement a été coordonné par le Pr O. Jouanjan et géré par son centre IRCM de Strasbourg. Dans ce cadre, trois manifestations ont été organisées à **Strasbourg** (journée d'étude *Action publique et Globalisation*, faculté de Droit de Strasbourg, 9 septembre 2005), **Montpellier (VII^o séminaire *Les mutations contemporaines de la démocratie*, 21-23 septembre 2006**, faculté de Droit de Montpellier, dont les actes ont été publiés aux éditions Presses universitaires de Montpellier-Monediteur.com en novembre 2007, contenant ma conférence « *Les réformes de la démocratie locale en France* », pp.189-206), et **Fukuoka** au Japon (**VIII^o séminaire *Les mutations contemporaines des droits fondamentaux*, 12-14 mars 2008**, facultés de droit des universités de Fukuoka et de Kyushu, dont ma conférence « *Démocratie, droits de l'homme et droit local* », finalement non publiée, servira de base à mon article éponyme paru à la revue *Politèia* n°25, juin 2014). De nouveaux membres éminents ont alors rejoint notre groupe, comme les Prs Constance Grewe, Luc Heuschling et Joël Rideau, et côté japonais Mamiko Ueno par exemple, avec les collègues japonais présents depuis le début (Kensuke Ebihara, Ken Hasegawa, Yoichi Koizumi, Shigeru Minamino, Yoshinobu Mizutori, Noriko Ofuji, Hiroshi Otsu, Hiroko Tateishi et Hajimé Yamamoto notamment).

Mon départ en délégation en Nouvelle-Calédonie en septembre 2008 m'a tenu éloigné du **IX^o séminaire** organisé sous la coordination du Pr Luc Heuschling de **Lille**, les 18-20 mars **2010** *La doctrine en droit constitutionnel, regards croisés franco-japonais*, à la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille II. A mon retour en octobre 2010, j'ai réintégré l'équipe pour participer au **X^{ème} séminaire** de **Kyoto** des 15-17 septembre **2012** sur *Les transferts des concepts juridiques en droit public* qui a permis d'intégrer de nouveaux partenaires français du Centre de théorie et analyse du Droit du Pr Pierre Brunet à Nanterre (UMR 7074, <https://ctad.u-paris10.fr/>), aujourd'hui à Paris 1. C'est d'ailleurs désormais ce centre qui coordonne les activités du groupe pour la France, Pierre Brunet ayant dirigé la publication des actes du séminaire de Kyoto (publiés aux éditions Mare et Martin, coll. Droit public, mai 2014, http://www.mareetmartin.com/livre/_rencontre-franco-japonaise-autour-des-transferts-de-concepts-juridiques, dont ma conférence « *Considérations sur la démocratie "intégrative" locale française* », pp.187-203), et qui a organisé le **XI^o séminaire** de **Nanterre** des 19-20 mars **2015** *Aux sources nouvelles du droit. Les influences contemporaines des normes et de la doctrine* (actes parus aux éditions Mare et Martin en décembre 2018, dont ma conférence *Les nouvelles influences sur les réformes territoriales en France*, p.317-333).

Le **XII^o séminaire** s'est tenu à **Hiroshima en mars 2018** sur le thème « *Opinions publiques fluctuantes et institutions démocratiques contemporaines* », réunissant une vingtaine de chercheurs français et autant de collègues japonais dans des échanges très denses. J'y ai produit ma conférence « *Réflexions sur un gros mot : la démocratie locale* », annonçant mes recherches sur le concept de « **domocratie** » que je développerai lors du colloque sur la Métropole de Lyon quinze jours après. Les actes de ce colloque sont publiés en ligne sur le site de la SLC, section Japon. Sur cette lancée et s'appuyant sur le dynamisme du Pr Julien Boudon, a été organisé dès **septembre 2019** le **XIII^o séminaire de Reims et Paris**, portant sur « *L'irréductible originalité des systèmes constitutionnels à la lumière des expériences françaises et japonaises. La pertinence du *Global law* en matière constitutionnelle* », où j'ai donné une conférence sur « *Décentralisation et droits humains : l'exemple des arrêtés anti-pesticides* », analysant les récentes décisions de justice en la matière. Les actes ont été publiés en 2020 dans un ouvrage papier *L'irréductible originalité des systèmes constitutionnels à la lumière des expériences françaises et japonaises*, Reims-Paris, 12-13-14 septembre 2019, Dir. J. Boudon et H. Yamamoto, ed. Société de Législation Comparée, coll. Colloques Tome 49, nov. 2021.

Le **séminaire suivant**, qui devait se tenir au Japon en 2021 a quelque peu subi les contraintes de la

crise du Covid. Déjà reporté une fois, seules quelques conférences ont été maintenues mais décalées en mai 2022 et diffusées en ligne.

Le **XVème séminaire** aurait dû se tenir à Lyon en 2023, associant l'UR Transversales et l'Institut d'Asie orientale de Lyon (IAO) dans un partenariat commun. Il devrait finalement se tenir au Luxembourg sous l'égide du Pr Luc Heuschling pour des raisons d'opportunité financière. En attendant, l'UR Transversales et l'IAO vont organiser des *Rencontres franco-japonaises Ume Kenjiro* en 2023.

Signalons qu'en marge des séminaires du groupe au Japon, **plusieurs conférences** ont été faites dans les universités japonaises profitant de notre venue pour dispenser un enseignement sur le droit français à leurs étudiants, en français ou en traduction consécutive. C'est ainsi que j'ai été sollicité pour les conférences suivantes : « L'influence de l'intégration européenne sur le droit public français », *Meiji Gakuin University Graduate Law Review* (Tokyo), janvier **2006** pp.115-123 et mars 2006 pp.57-64 (trad. Pr K. Ebihara), « L'intégration européenne et le droit de la décentralisation », *Meiji Gakuin University Graduate Law Review* (Tokyo), juillet **2005**, pp.28-62 (trad. Pr K. Ebihara), « Le droit des étrangers et la protection des libertés publiques en France », *Revue Jurisconsultus* de l'Université Kanto-Gakuin d'Odawara, n°11, **2002**, p.61-70 ou « L'évolution du droit de vote en France : vers une intégration des étrangers ? », Université Kogakuin, Tokyo la même année.

De même, le départ à la retraite d'un des piliers de notre collaboration au sein du GFJDP, le Pr Ken Hasegawa, a donné lieu à l'écriture des *Mélanges offerts au Pr Ken Hasegawa* (Dir. P. Brunet), à paraître aux ed. Mare et Martin, fin 2022, où les membres du groupe ont pu témoigner de leur attachement à l'amitié franco-japonaise que nous avons mis en mouvement dans ce collectif. Mon article « Les amours territoriales » (16 p.) fait un parallèle entre les relations amoureuses humaines, attractives, fusionnelles ou répulsives, et les systèmes d'agglomération territoriale en France.

Fait notable : en quête d'institutionnalisation, le GEDPFJ a finalement suscité la création d'une **section Japon** au sein de la **Société de Législation Comparée** (SLC), dont le Pr Boudon est le président et qui assure le lien entre nos travaux (qui sont désormais répertoriés et publiés sur le site de la SLC) et ceux d'autres collègues travaillant en droit comparé en la matière.

Mon investissement dans ce groupe franco-japonais est donc constant, à la fois d'un point de vue humain, scientifique et administratif, même si aujourd'hui sa gestion est assurée par d'autres responsables. Il a débouché sur de véritables amitiés personnelles et intellectuelles dans la construction d'un réseau transnational de qualité ouvrant à de nombreuses opportunités (invitation des Prs Brunet, Hertzog, Jouanjan, Rousseau, Troper ou Viala au Japon pour des conférences spécifiques notamment à l'université Keio de Tokyo, **invitation de collègues japonais dans mon centre** comme professeurs invités pour les Prs Yamamoto en 2003, Mizutori en 2014, Eto en 2016 et Tateda en 2022). Cette dynamique a à l'inverse permis **d'impliquer des collègues de DCT** : invitation de la Pre Goesel-Le Bihan à Nanterre en 2015, de Guillaume Protière à Reims en 2019, ou de Béatrice Jaluzot, directrice de l'IAO (Institut d'Asie Orientale de Lyon) à Nanterre et Reims. D'autres associations franco-japonaises ont depuis émergé, comme *Nihon Europa* des Prs Monjal et Aubin à Tours, mais le GEDFP reste précurseur des relations modernes entre les deux pays en matière d'étude du droit public.

F) Encadrement de travaux de recherche (Lyon 2)

Enfin, et peut-être au cœur de ce mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, il me faut signaler

mes activités d'encadrement de recherche scientifique au sein de mon université et de mon laboratoire. Depuis plus d'une quinzaine d'année, j'encadre régulièrement différents types de mémoires produits par les étudiants de Licence (1) et de Master 1 (2) et Master 2 (3), et intervins lors des auditions de doctorants par le centre DCT ou dans leurs comités de suivi de thèse (4). Et depuis deux ans, j'ai été autorisé à encadrer deux thèses de doctorat en attendant de passer mon HDR (5).

1) L'université Lumière-Lyon 2 met l'accent sur la production autonome mais encadrée de savoir par les étudiants eux-mêmes dès leur **Licence (L1, L2, L3)**, et ce notamment sous deux formes.

a) Durant leur 2ème et 3ème année de Licence, les étudiants peuvent tout d'abord choisir de rédiger un mémoire dans le cadre d'un **Projet Libre sur Contrat (PLC)**, sous le contrôle d'un enseignant. Il s'agit pour eux de faire un travail de recherche sur une situation humaine, sociale ou scientifique particulière, afin d'en analyser la nature, le contexte et les problèmes qui se posent à elle, puis de proposer des solutions étayées avec éventuellement un programme de réalisation et d'en évaluer la faisabilité. L'ensemble de cette étude est ensuite présenté dans un mémoire d'environ 20 pages noté par l'enseignant. Depuis que cette option est mise en place, je me suis toujours porté volontaire pour encadrer ces recherches très formatrices et pour lesquelles les étudiants se passionnent. Notamment depuis mon retour de Nouvelle-Calédonie en 2010, j'ai ainsi encadré en moyenne 4 à 5 mémoires par an portant sur des questions très diverses : les politiques d'accueil des réfugiés au Moyen-Orient, l'abandon des animaux, le sauvetage d'un village historique par les fonds européens, l'accueil des gens du voyage sur les aires dédiées, le sentiment d'appartenance à la citoyenneté européenne, les maisons de justice et du droit, le suivi des opérations humanitaires d'urgence, la médiation pénale, l'intégration des personnels handicapés à l'université, Les assises de la jeunesse, Les étudiants boursiers de Nouvelle-Calédonie en France, etc. Ces PLC ont aujourd'hui disparu, remplacé par d'autres formules.

La **faculté** de Droit Julie-Victoire Daubié a ainsi pris le relai de cette option pour proposer depuis **2020** d'intégrer dans le cursus la production d'un « **mémoire de recherche** » en L3 permettant aux étudiants de s'initier à la recherche sous l'encadrement bénévole d'un enseignant, sur un sujet qu'il a donné. Je prends part active à cette démarche d'encouragement, proposant divers sujets en droit européen (L'Europe à plusieurs vitesses, L'élargissement de l'Union, La politique étrangère de l'Union), en droit international ou comparé (La protection des droits de l'Homme en Afrique, ou en Amérique, Les opérations de maintien de la Paix...) ou en droit local (L'élargissement des régions, La libre administration des collectivités...).

Ma méthode d'encadrement est la suivante, liée à la spécificité de ces premiers travaux de recherche universitaire : après avoir donné mon accord, je demande à l'étudiant de me préciser par écrit le domaine de ses investigations et le titre envisagé de son travail. Ceci me permet de vérifier que l'étudiant a su identifier correctement l'espace de ses recherches, une problématique correspondant aux objectifs du mémoire, et qu'il a réussi à la formuler correctement dans sa présentation (résumé et titre). Si le projet est encore flou, ce qui est normal au début d'une recherche, je lui propose plusieurs pistes possibles, plusieurs angles d'attaque, afin de lui montrer la diversité, la richesse mais aussi la complexité d'une recherche. En général, ces échanges se font par mail dans un premier temps, puis le cas échéant par conversation téléphonique, après une première brève rencontre physique avec l'étudiant venu me demander de l'encadrer. Il faut noter que bien souvent, cette problématique initiale et le titre originel sont amenés à évoluer, au regard du travail d'investigation qui permet de préciser le sujet ou les contraintes rencontrées.

Une fois le sujet déterminé, je fixe avec l'étudiant la méthodologie (recherches, interviews, visites) et les grandes étapes chronologiques de son travail pour une remise du mémoire à la fin du semestre.

Après avoir établi avec lui ces grandes lignes directrices je le laisse à ses premières investigations, me tenant à sa disposition pour discuter des problèmes éventuellement rencontrés et notamment pour fixer le cadre de sa réflexion juridique. A la moitié du semestre, je lui demande de me faire un bref rapport de l'état de son travail, afin de vérifier d'une part l'effectivité de ses recherches et d'autre part de réorienter le cas échéant ses analyses en cas de problème particulier ou de dérive. Si son travail est suffisamment avancé, l'étudiant me propose alors un plan, dont nous discutons si possible lors d'une entrevue dans mon bureau. Sinon, ce plan me sera remis aux deux-tiers du semestre. Je laisse volontairement une certaine marge d'évolution pour le plan, l'important à ce stade étant bien souvent de réussir à finaliser le travail dans un cadre cohérent et intelligent, plus que d'atteindre une certaine perfection universitaire. C'est bien souvent la première fois que l'étudiant travaille en effet sur un thème qu'il a totalement choisi et mené du début jusqu'à la fin. Il faut alors surtout le motiver et l'aider à mettre de l'ordre dans ses idées, à acquérir une certaine méthodologie et à présenter un travail acceptable dans sa forme (notes de bas de page, annexes, etc.). Souvent d'ailleurs il faudra revoir l'organisation globale du sujet et du plan, du fait d'impératifs divers (manque de temps, impossibilité d'obtenir un rendez-vous avec un acteur clef du thème, ciblage du sujet sur un aspect particulier pour rester dans le volume demandé, etc.).

Une dizaine de jours avant la date finale de remise du mémoire, je demande à l'étudiant de m'en envoyer un exemplaire afin de faire une première lecture et vérifier le respect des contraintes convenues. Ce sera l'occasion de faire procéder à d'ultimes corrections (orthographe, mise en forme, ajout d'annexes, reformulation des titres, etc.), avant remise ultime du travail.

Le système de PLC/mémoire n'exige pas une soutenance orale. Mais il m'arrive parfois d'organiser une soutenance informelle, permettant à l'étudiant de me préciser les raisons de certains choix intellectuels, notamment lorsque le travail a connu une évolution notable (cf mémoire sur la préservation de Saint Guilhem le désert) ou qu'il a donné lieu à une expérience particulière (interview d'une personnalité politique notable, rencontres de problèmes particuliers comme pour l'étude des aires d'accueil des gens du voyage). De toute façon, j'envoie toujours aux étudiants une analyse écrite de leur travail, par mail, indiquant les atouts et faiblesses de leur mémoire dans la forme comme dans le fond, si je n'ai pas pu le faire oralement.

b) Dans le cadre de leur licence à Lyon 2, les étudiants ont pu également choisir de faire un **stage professionnel** (UE Stage professionnel) donnant lieu à la rédaction d'un mémoire. J'ai encadré quelques-uns de ces travaux en 2005-2008, comme celui portant sur « *Les ambitions du traité de Lisbonne* » (2008, stage à la Maison de l'Europe), « *Des droits de la défense des étrangers à la défense des droits des étrangers* » (2006, stage en cabinet d'avocat), ou « *L'intégration des harkis dans l'armée française* » (2006, stage au 68^e régiment d'Artillerie d'Afrique). Le sujet est souvent dicté par le stage de l'étudiant qui vient me le présenter, mais il peut évoluer en fonction du déroulé réel du stage ou des remarques que j'ai pu faire. Là aussi l'objectif est surtout une initiation à l'écriture de mémoire, notamment dans sa forme et présentation, mais n'exclut pas des attentes réelles sur le fond (équilibre et logique du raisonnement, analyse des sources, extrapolation théorique à partir des réalités pratiques, etc.).

2) Avant mon départ pour la Nouvelle-Calédonie en 2008, j'intervenais dans le **Master 1 de Droit public** à la faculté de Droit de Lyon 2 en Droit de l'Aménagement du Territoire, et j'ai à cette occasion **encadré des mémoires** de recherche, comme ceux portant sur « *La décentralisation de l'urbanisme : la théorie passée au crible de la réalité* » (2008), sur « *La réforme du statut juridique des parcs nationaux selon la loi du 14 avril 2006* » (2007), sur « *L'efficacité des instruments juridiques de protection du littoral en question* » (2007). J'ai également **participé à des jurys** de mémoires encadrés par des collègues de la faculté ou de l'IEP comme « *La montagne dans la loi du*

23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux » (2005) ou plus récemment à mon retour de Nouméa « *Terres coutumières et droit public en Nouvelle-Calédonie* » (2012), ou encore « *L'obsolescence de la théorie typologique des formes de l'Etat* » (2016) et dernièrement « *La place du Sénat dans la représentation territoriale* » (2022).

Ces mémoires de 50-60 pages sont produits par des étudiants ayant une certaine maturité intellectuelle et capables de mieux se prendre en charge sur le plan des recherches, de la méthodologie et de l'écriture. Il pourra alors être un peu plus exigé d'eux, la qualité des analyses de fond s'ajoutant au respect des conditions de forme. Le choix du sujet de ces mémoires s'effectue en général d'un commun accord, l'étudiant indiquant le domaine juridique qu'il aimerait étudier et la discussion faisant apparaître le thème exact de la recherche. Après avoir laissé l'étudiant investir le sujet pendant deux mois, nous échangeons alors soit directement soit par mail pour convenir des axes du plan, qui me sera soumis pour validation. Je demande en général de me fournir également une brève présentation problématisée du travail pour m'assurer de l'orientation générale de la recherche. Durant la rédaction, nous restons en relation régulière avec l'étudiant qui peut me solliciter pour dénouer des problèmes d'articulation du plan ou d'analyse de fond. Deux semaines avant la date finale de remise du mémoire, je demande l'envoi du travail fourni pour ultimes corrections et discussion. Ce mémoire fera l'objet d'une **petite soutenance**, qui est souvent l'une des premières de l'étudiant, ce qui donne l'occasion de donner de nouveaux conseils, le cas échéant avec l'autre collègue membre du jury.

3) J'encadre également depuis plusieurs années des travaux de recherche universitaire plus approfondis, de **niveau Master 2** dans le cadre des diplômes dans lesquels j'interviens et des domaines que j'y aborde (droit constitutionnel approfondi, droit européen, droit des collectivités territoriales). Ces travaux sont de plusieurs types.

a) Depuis dix ans, j'enseigne un **cours** relatif aux collectivités territoriales de l'Union européenne et à la Décentralisation comparée en Europe dans le cadre du **Master 2 professionnel Action économique et coopération des collectivités territoriales en Europe (AECCTE)** désormais couplé au **Master 2 Compétences juridiques de Collaborateurs d'élus (CJCE)**, de la faculté de Droit de Lyon 2. Après une **partie purement théorique** relative à la présentation et analyse des systèmes territoriaux en Europe, leurs logiques notamment historiques ou géographiques et politiques, et après avoir présenté les systèmes d'Etats avec une seule ou deux subdivisions territoriales, j'implique les étudiants qui doivent faire une **présentation orale et écrite collective** des Etats à trois subdivisions, notamment pour présenter les systèmes de l'Italie, de l'Espagne, du Royaume-Uni, de la Belgique et de l'Allemagne, m'étant rendu compte du manque d'expérience de ces étudiants de M2 tant au niveau du travail collaboratif que de la prise de parole en public et de l'écriture de mémoires écrits. Les étudiants constituent des groupes de deux ou trois et disposent d'un délai d'un mois et demi environ avant leur présentation orale. Durant ce temps de recherches, je me tiens à leur disposition, à la fin du cours, par des rencontres spécifiques ou par des échanges de mails, pour préciser certaines attentes, dénouer certains concepts, donner des pistes bibliographiques et cadrer généralement le travail. Les étudiants me fournissent souvent un plan de présentation à valider, sachant que l'exposé oral limité à 30 minutes et utilisant divers outils pédagogiques (power-point) est souvent distinct du mémoire écrit.

Après chaque **présentation orale** durant le cours, je fais une restitution orale de leur travail, notant les points forts et les points à améliorer pour chacun des intervenants, devant les autres étudiants que j'appelle aussi à participer pour communiquer leur impression (afin de les préparer à leurs futures prestations). Je signale notamment les problèmes de forme et de fond (de lecture trop marquée des fiches, de plan peu dynamique pour une présentation orale, de déséquilibre des parties, etc.), à améliorer, en soulignant ensuite les points forts (pertinence des analyses, des sources, vivacité et précision de l'expression, etc.).

Le **mémoire écrit** sera fourni en fin de semestre en version papier et informatique, et diffusé auprès des autres étudiants. En cas de problème rapidement identifié, notamment de forme, je laisse une semaine de plus aux étudiants pour le corriger au regard de mes premières remarques. Ce mémoire d'environ 50 pages précisera l'auteur de chaque partie (la note finale comprend une note collective pour le mémoire dans son entier et validant la présentation formelle générale, la structure et le plan, les annexes, etc., et une note individualisée jugeant le travail de chacun quant à sa pertinence, son degré de recherche et d'analyse). Il contiendra sommaire, table des matières, annexes, le cas échéant index analytique, et sera rédigé avec des notes de bas de page. Une partie de la note est relative au respect des règles de présentation formelle, utile pour la suite de leur parcours professionnel, une autre sur le traitement de fond. Mon corrigé du mémoire sera communiqué aux étudiants notamment par mail (ils partent assez vite en stage après la fin du semestre), en indiquant mes remarques de forme et de fond si je n'ai pu le faire par oral.

b) Par ailleurs, nous avons décidé avec l'équipe pédagogique des deux **Master 2** de mettre en place en 2015-2019 un nouvel exercice pour les étudiants, que je coordonnais : la **veille juridique et bibliographique**. Proposé sous forme obligatoire, cet exercice consistait à répartir les étudiants en deux groupes, l'un chargé de faire le suivi de la production normative en matière de collectivités territoriales et de décentralisation (lois, décrets, directives ou règlements, arrêts notables) à l'échelle française et au niveau de l'Union européenne, et l'autre assurant ce suivi sur le plan bibliographique (sortie de rapports et d'études, d'ouvrages spécifiques, d'articles, tenue de colloques, etc.). La période couverte allait de mai à décembre de l'année en cours. La veille comportait à la fois une dimension de **recensement** (pour habituer les étudiants à aller chercher l'information, à lire les tables des matières des revues, des Mélanges, le JO sur Légifrance notamment, à s'abonner aux sites du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat, aux veilles des bibliothèques, etc.), et une **partie analytique** pour les items particulièrement notables, qui devaient être resitués en quelques lignes dans leur contexte et dans les analyses ou conséquences qui en découlaient. Cette veille faisait si possible l'objet d'une présentation orale et écrite par les étudiants devant leurs camarades et des collègues du Master, assortie d'un premier commentaire ou analyse pour les normes et productions scientifiques notables. La note de cette présentation était intégrée à leur moyenne dans ma matière.

c) Les **mémoires de stage de M2 Professionnel** sont à la jonction entre l'expérience professionnelle et la recherche théorique. Les étudiants des Master 2 **AECCTE** et **CJCE** doivent faire un stage en entreprise, cabinet, institution ou collectivité de 4 mois, à l'issue duquel ils doivent écrire un mémoire sur des thématiques proches des enseignements reçus et liées aux domaines d'activité de leur stage. Ce mémoire comprend donc deux parties : une présentation matérielle du stage de 1 à 10 pages, et une recherche sur une question juridique liée, de 60 à 80 pages. Régulièrement, 2-3 étudiants par an désirent faire leur **mémoire sous ma direction**, sur des thèmes très divers : « *La place centrale du Délégué à la protection des données personnelles au sein d'une administration publique* » (2019, stage à l'université de Lyon 3), « *L'élaboration démocratique du SRADDET. L'exemple de la région AURA* » (2019, stage à la présidence de la région Auvergne-Rhône-Alpes), « *La coopération des espaces urbains au sein de l'Union européenne pour une croissance intelligente et durable* » (2017, stage à Vilnius), « *Les financements extérieurs des collectivités territoriales* » (2015, stage à la mairie d'Ajaccio), « *Les relations entre la commune et l'Union européenne* » (2014, stage dans le service des relations internationales de Saint Etienne), etc.

La détermination du sujet du mémoire se fait en général sur proposition de l'étudiant, suffisamment mûr désormais et plus à même de déterminer les problématiques juridiques de son stage, en accord avec le tuteur matériel du stage qui peut désirent orienter les recherches en fonction des problématiques de l'institution. Je m'assure toutefois de la viabilité du sujet, et peux rectifier dès ce stade quelques erreurs et proposer moi-même le sujet. Le titre définitif est en général fixé peu après la moitié du

stage, au début de l'été, de sorte que l'étudiant puisse encore mener les recherches opportunes *in situ*. Mémoire de Master Professionnel, l'accent est surtout mis sur les aspects pratiques du domaine juridique abordé, mais sans exclure une véritable approche théorique et une certaine mise en perspective intellectuelle à laquelle je tiens. Dans cette optique, je demande l'envoi du plan prévu et la présentation problématisée du sujet avant toute rédaction, afin de valider l'orientation prise, vérifier l'équilibre théorique des parties et corriger d'éventuelles erreurs formelles (formulation des titres, sur le principe « un titre = une idée »). Sachant que l'étudiant doit mener de front deux activités prenantes durant l'été (stage et écriture du mémoire), je le laisse en général me communiquer à son rythme les éléments écrits qu'il a produit, ayant surtout des échanges par mail sur certains aspects problématiques survenus durant la rédaction (sources d'information immédiate, bibliographie théorique, plan en recomposition notamment, actualité juridique sur le sujet). Je me rends alors très disponible pour ses demandes, même en vacances. C'est surtout vers la fin de l'été que nous reprenons nos discussions de fond. Je demande l'envoi de ce qui a été rédigé, même non fini, afin de corriger les éléments de forme les plus saillants, de vérifier la problématique finalement choisie (beaucoup de mémoires évoluent en cours d'écriture), et demander explication ou précision sur certains aspects. Ce travail sert surtout de préparatif à la soutenance, mettant en relief ce qui pourra demander justification. L'envoi du mémoire définitif se fait en général début septembre, pour une soutenance dans les quinze jours. Le cas échéant, je demande d'ultimes corrections à la réception de l'ouvrage et avant sa diffusion à l'autre membre du jury. Lors de cette soutenance, l'étudiant est amené à présenter les aspects déterminants de son travail durant une dizaine de minutes, les deux membres du jury présentant leurs remarques pendant une vingtaine de minutes chacun et ouvrant à discussion.

Signalons qu'outre les mémoires que je suis appelé à encadrer, je suis régulièrement sollicité pour faire partie de **jurys de mémoires** encadrés par d'autres collègues et parfois dans d'autres Masters 2, en moyenne deux à trois par an (ex dans le **M2 AECCTE** « *Les métropoles* » ou « *La politique régionale européenne, son application sur les territoires* » en 2015, « *Le rôle et l'articulation des collectivités territoriales et des CCI en faveur de l'internationalisation des entreprises et des territoires* » en 2014, ou entre autres « *L'action internationale des régions françaises* » en 2011, ou pour le **M2 Droits de l'Homme** « *Le pouvoir social. Approche juridique* » ou « *Le statut de ville-refuge* » en 2019, « *Les droits de l'homme dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU* » et « *L'obligation de négociation dans le cadre de la sécession* » ou « *Décentralisation et droits de l'homme* » en 2018). Ma position de jury « extérieur » me permet de présenter une analyse plus franche et objective, que je tâche de toujours garder valorisante dès lors que le travail est de facture correcte.

d) Par ailleurs, mes enseignements de droit constitutionnel approfondi dans le **Master 2 Recherche de Droit public fondamental** (2005-08 et 2010-2013) avant sa réforme m'avaient permis d'**encadrer des mémoires de recherche théorique** de 80-90 pages, et parfois en droit comparé de la part d'étudiants étrangers francophones. J'ai par exemple encadré des mémoires sur « *Les réformes territoriales turques à l'aune de la décentralisation française* » (2012), « *La décentralisation municipale en Colombie : étude juridique à la lumière du droit public français* » (2011), « *Les réformes françaises de décentralisation depuis 2002* » (2011), « *La décentralisation en France et en Thaïlande. Etude comparée* » (2011), « *La régionalisation en France* » (2011), « *La démocratie municipale* » (2010), « *La confrontation des constitutions françaises et anglaises* » (2008), ou un très intéressant mémoire sur « *La démocratie locale. Etude comparée France-Colombie* » (2008).

Un mémoire de Master recherche demande une préparation théorique plus importante. Portant le cas échéant sur un sujet de droit comparé, l'articulation des idées est également plus complexe surtout si elle est réalisée par un étudiant étranger ne maîtrisant pas toutes les subtilités du droit français et de sa langue. Le plan et la problématique seront alors adaptés au contexte, pouvant se limiter à une

simple analyse juxtaposée des systèmes juridiques ou au contraire reposant sur une présentation transversale des problèmes de droit abordés dans les deux pays. C'est donc bien souvent la mise au point de cette problématique initiale et du plan qui représente le travail le plus important. Je laisse en général les étudiants explorer eux-mêmes le sujet, leur fournissant une rapide présentation de ses divers aspects et nœuds théoriques, avant de m'entretenir avec eux de leurs premiers résultats après environ deux mois. De ce premier échange, peut naître un angle d'attaque affiné et un début de plan qui guidera les recherches orientées ultérieures. A nouveau, je tiens à laisser l'étudiant à ses investigations avant de le solliciter pour une dernière mise au point avant de commencer l'écriture du mémoire. De nouveaux échanges se feront en cours d'écriture notamment si l'étudiant en éprouve le besoin, et surtout lorsque le travail sera presque achevé afin de corriger les derniers points le nécessitant. La soutenance devant un jury comprenant un autre collègue enseignant permettra à l'étudiant de présenter sa problématique et les aspects notables de ses recherches et de ses découvertes, et d'ouvrir sur un dialogue constructif sur son travail.

Dans le cadre de ce Master 2 Recherche, j'ai également **participé à des jurys** de mémoires encadrés par d'autres collègues, en général deux par année (ex : *L'obsolescence de la théorie typologique des formes de l'Etat*, 2016)

Il est bien entendu que la présentation synthétique de mon encadrement de ces recherches n'est ici qu'indicative, chaque mémoire et chaque étudiant présentant des particularités propres. Certains demandent un suivi plus poussé, alors que d'autres préfèrent travailler de leur côté, les mises au point se faisant plus tard dans la rédaction.

Mais par ces différentes expériences, j'ai compris que l'encadrement de recherches est un **subtil équilibre** entre *d'une part* la **guidance** nécessaire à apporter au chercheur, pour l'inciter à être plus précis ou plus incisif dans ses analyses, pour lui apprendre le déroulé logique des arguments et vérifier sa bonne compréhension des textes et analyses classiques mais aussi sa capacité à réfléchir par lui-même et présenter correctement ses propres réflexions, lui donner des idées bibliographiques ou théoriques, et *d'autre part* l'incontournable **indépendance** de l'auteur qui peut orienter comme il l'entend son raisonnement du moment qu'il respecte les contraintes de la réflexion scientifique. J'avais moi-même beaucoup appris de l'encadrement de mon directeur de thèse capable par de simples questions pertinentes et non dirigistes de pousser à éclaircir ou à reprendre des développements mal fondés, mais qui respectait au plus haut point ma liberté scientifique et mes analyses parfois à contre-courant ou dont il ne partageait pas toujours les conclusions mais qu'il savait me permettre de défendre avec rigueur. L'essentiel en effet, ne serait-ce que pour assurer le renouvellement de la pensée individuelle et collective, me paraît être de vérifier la qualité du raisonnement, son assise et logique, plus que de contrôler le résultat même de la recherche, ce qui n'empêche pas de débattre avec les jeunes chercheurs sur le fond de leurs travaux.

4) Au niveau du **doctorat**, mon implication est triple.

a) Tout d'abord, je participe régulièrement et activement aux **auditions des jeunes doctorants** du centre DCT/Transversales mises en place depuis quelques années. Ces auditions se tenaient en général deux fois par an, et ont désormais un rythme plus soutenu aujourd'hui (tous les mois). Le doctorant débutant ou qui a fini de construire sa problématique et avancé dans ses recherches, ou celui qui est sur le point de finir sa thèse est appelé à présenter son travail pendant une demi-heure devant ses collègues et les chercheurs du centre présents, pour ouvrir ensuite une discussion constructive sur ses travaux. L'exercice permet d'affiner des axes de recherche, d'indiquer d'autres pistes de réflexion et d'ouvrir à du droit comparé entre les disciplines, et de préparer le doctorant à des auditions plus exigeantes devant l'école doctorale ou par la suite devant son jury de thèse. Ces deux dernières années,

j'ai ainsi participé aux auditions de doctorants travaillant sur la liberté individuelle informatique (la liberté numérique comme droit fondamental), sur l'accès des particuliers à la justice européenne des droits de l'homme ou sur l'autorisation budgétaire par exemple.

b) Je suis également régulièrement invité depuis 4 ans à participer aux **comités de suivis** de thèse de doctorants de différents niveaux (D2 à D7), que ce soit dans le cadre de l'Institut d'Asie orientale (IAO) depuis 2018 ou depuis 2022 au sein de la faculté de Droit de Lyon 2 et du centre de recherches **Transversales** (ex DCT). En moyenne, je participe ainsi à 7-8 comités de suivis par an.

c) Enfin, **je dirige** seul depuis ce printemps 2022 **deux thèses de doctorats**, sur autorisation de la Commission Recherche de Lyon 2 : **Brunel TOBOSSOU** « *Décentralisation et droits de l'homme au Bénin* », (titre évolutif) et **Anne LABERTRANDIE** « *La gouvernance bicéphale de la Collectivité de Corse : le parlementarisme à l'épreuve du comportement politique* » (titre évolutif).

Il s'agit en fait d'une thèse que mon doyen de l'époque, Guillaume Protière, dirigeait mais à laquelle il voulait m'associer car portant sur la Décentralisation, et d'une autre thèse d'une doctorante qui m'avait contacté pour travailler avec moi sur le système parlementaire corse mais pour laquelle j'avais besoin d'un co-directeur disposant de l'HDR, en l'occurrence Guillaume Protière à nouveau. Certains événements en 2021-2022 ont conduit Guillaume Protière à ne plus être co-directeur de thèse et, à la demande des doctorants, la Commission Recherche a accepté de me confier la direction unique de ces deux travaux, avec mon engagement à soutenir rapidement mon HDR régularisant la situation.

L'apprentissage de la direction de thèse est riche d'enseignement. Outre la gestion du temps et l'encadrement administratif, la vérification du travail des doctorants doit également tenir compte de leur situation personnelle et professionnelle (jeune papa vacataire dans un cas, employée de l'Assemblée de Corse dans l'autre). Je rencontre également le difficile équilibre à trouver pour jauger les idées et travaux des doctorants sans y opposer mes propres analyses, tout en essayant de faire profiter les doctorants de mes propres travaux qui font peut-être l'intérêt de mon encadrement.

J'adopte alors une politique fondée sur la prudence et la vigilance. Nous avons eu plusieurs réunions en présentiel ou par téléphone pour discuter de l'avancée des recherches, et commencer à fixer le plan (une thèse en D1, l'autre en D2). Laissant le doctorant m'exposer ses recherches et idées, parfois sur la base d'un bref rapport écrit, je m'assure que les recherches ont été suffisantes, que les principales notions ont été comprises (décentralisation, démocratie locale, statut des collectivités, etc.) quitte à imposer d'autres lectures pour approfondir le sujet. C'est la plupart du temps par la discussion qu'émerge ensuite la stratégie de recherches à mener, alors que je pose les questions problématiques ou qui poursuivent les propos du doctorant pour le forcer à penser lui-même les pistes à explorer. Lorsque je parle, j'explique bien mes deux niveaux de pensée : celle du directeur de thèse sans opinion propre veillant à la scientificité des propos et à la cohérence de la pensée, à la crédibilité des recherches, et celle du directeur de thèse ayant ses propres opinions qui n'ont pas pour but d'être reprises par le doctorant mais lui permettant de se confronter lui-même à ces idées pour en produire les siennes propres. M'adaptant au rythme des doctorants sans être trop directif mais restant présent pour les forcer à rester productif, nous cheminons ainsi de concert dans cette période complexe où la pensée commence à émerger, qu'il ne faut pas effrayer tout en la sollicitant au mieux.

Partie II :
Mes travaux de recherches

I – Liste exhaustive de mes travaux (au 1^{er} juillet 2022)

Liste exhaustive de mes travaux au 1^{er} juillet 2022 (* = inclu en Partie III).

(téléchargeable le cas échéant sur mes pages HAL-SHS, ResearchGate ou Academia)

- https://hal.archives-ouvertes.fr/search/index/q*/authIdHal_s/christophe-chabrot
- <https://www.researchgate.net/profile/Christophe-Chabrot>
- <https://univ-lyon2.academia.edu/ChristopheChabrot>

⇒ **Direction d'ouvrages scientifiques individuels et collectifs (OS)**

- *La Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?*, ed. L'Harmattan, coll. Grale, janvier 2022 (actes du colloque éponyme de Lyon du 26 février 2021), 290 p.

- *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?*, ed. L'Harmattan, coll. Grale, juin 2019 (actes du colloque éponyme de Lyon des 29-30 mars 2018), 270 p.

- *Le Droit constitutionnel calédonien*, revue *Politeia* n°11, 2011 (actes du colloque éponyme de Nouméa des 12-13 juillet 2010)

- *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en Droit public français*. Thèse de doctorat soutenue le 12.11.1997, Dir. Pr D. Rousseau, prix de la Meilleure thèse en droit public et droit privé, faculté de Droit de Montpellier I, félicitations du jury à l'unanimité, autorisation de publier en l'état.

⇒ **Participation à des Ouvrages scientifiques collectifs (OS)**

* *La métropole de Lyon en mouvement* (dir. R. Verhage et alii), article « Le paradigme de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en métropole », à paraître aux PUL (Presses Universitaires de Lyon) début 2023 (15 p.)

- *800 years of the Hungarian Golden Bull: the Golden Bull in Context*, Dir. Pr E. Balogh, chapitre "The paradoxical framework of French monarchy" (en), Budapest, à paraître fin 2022 (13 p.)

- *Mélanges offerts au Pr Ken Hasegawa* (Dir. P. Brunet), article « Les amours territoriales », à paraître aux ed. Mare et Martin, fin 2022 (16 p.)

- *Crisis y pandemias en la historia comparada*, ouvrage collectif de l'USAL, Buenos Aires, chapitre « Epidémies, Pouvoirs publics et Société en France au XX^e siècle », publié au printemps 2022 par IJ Editores (<https://ijeditores.com>), Buenos Aires. (13 p.)

- *Discontinuités territoriales et Droit public* (dir. N. Kada), article « Les discontinuités dans la Métropole de Lyon », ed. Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 2020, pp.99-108

* *Constitution, Justice, Démocratie(s), Mélanges offerts au Pr D. Rousseau*, (dir. J. Arletaz et alii), article « De la légitimité territoriale », ed. LGDJ coll. Mélanges, 2020, pp.357-365

- *La Transparence en Droit*, ouvrage franco-malgache, ed. L'Harmattan coll. Colloques et Rencontres (Dir. I. Bon-Garcin et C. Rahalison), 2020, article « Transparence et élections », pp.9-24

* *La Constitution et les Collectivités territoriales*, (dir. D. Guignard et alii), article « Une République décentralisée ? », ed. LexisNexis, juin 2019, pp.21-31

- *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, (entrées « Délégation de compétences » et « Métropole de Lyon »), N. Kada (et alii), ed. Berger-Levrault février 2017, p.381-387 et 692-698
- *Federalismi a confronto, dalle esperienze straniere al caso veneto* (Dir. A. Benazzo), article "L'invenzione di un decentramento originale in Nuevo Caledonia (L'invention d'une décentralisation originale en Nouvelle-Calédonie)", in ed. CEDAM, Milan 2010, pp.201-230
- « *100 titres pour la citoyenneté* », 4 fiches de lecture d'ouvrages réalisées en collaboration avec Dominique Schnapper, Bruno Flacher, Jacqueline Gaillard, Michèle Verdelhan (Dir. Pr Jacques Guin), publié par l'Association pour la Diffusion de la Pensée Française (ADPF), Ministère des Affaires étrangères, septembre 2004
- *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese* (Dir. D. Rousseau), chapitre « *L'organisation territoriale de la France* », in G. Giappichelli editore, coll. Diritto pubblico contemporaneo, Turin 2000, pp.331-381.
- *Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză* (Territorial Communities. The French Experience), Dir. Pr Lucica Matei, chapitre « *Le système des collectivités territoriales françaises* », Editura Economică, Bucarest 2000

⇒ **Articles dans des revues répertoriées avec comité de lecture (ACL)**

- « *Citoyenneté et Nationalité: de la fusion à la confusion* », rev. Politeia, n°33, nov. 2018, p.427-439
- * « *Démocratie, droits de l'homme et droit local* », rev. Politeia, n°25, juin 2014, p.327-345
- * « *Ceci n'est pas une Ve République* », Revue française de Droit constitutionnel (RFDC) n° 2010-82, avril 2010, pp.257-272.
- « *La charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte «pré-juridique» ?* », Revue de Droit Public (RDP), n°2007-2, pp.355-377
- « *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1999-2000* », *Revue administrative* n°325, jan-fev 2002, Le contrôle d'inconstitutionnalité externe (procédure, respect des compétences), pp.37-46
- « *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1998-1999* », *Revue administrative* n°322 juill-août 2001, Le contrôle d'inconstitutionnalité interne (principes politiques, unité du peuple français), pp.354-362
- « *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998* », *Revue administrative* n°314, mars-avril 2000, Le contrôle de constitutionnalité interne (principes financiers et politiques), pp.137-143

⇒ **Articles dans des revues non répertoriées avec comité de lecture (ACLN)**

- « *L'influence de l'intégration européenne sur le droit public français* », Meiji Gakuin University Graduate Law Review (Tokyo), janvier 2006 pp.115-123 et mars 2006 pp.57-64 (trad. Pr K. Ebihara)
- « *L'intégration européenne et le droit de la décentralisation* », Meiji Gakuin University Graduate Law Review (Tokyo), juillet 2005, pp.28-62 (trad. Pr K. Ebihara)

- « *La professionnalisation des juges en France* », Revue japonaise Jurisconsultus de l'Université Kanto-Gakuin de Kanagawa, n°15, 2005, pp.143-176.
- « *Nouvelle perspective de la démocratie locale en France* », revue italienne Il diritto della Regione, vol.6, nov-déc. 2002 (Nuove prospettive per la democrazia locale in Francia, trad.A. Benazzo), pp.867-905
- « *Le droit des étrangers et la protection des libertés publiques en France* », Revue japonaise Jurisconsultus de l'Université Kanto-Gakuin de Kanagawa, n°11, 2002, p.61-70
- « *L'actualité constitutionnelle de la réforme de la Justice en France* », Revue de la Coopération Transfrontalière (Strasbourg), n°35, septembre 2002, pp.4-12
- « *Le contrôle du Gouvernement par le Parlement en France* », Revue de Justice constitutionnelle comparée, Presses universitaires de Clermont-Ferrand/LGDJ, numéro 2, octobre 2001.
- « *Le principe d'égalité des collectivités locales en France* », Revue Diritto pubblico comparato ed europeo, 2001-IV, p.1655-1664 (« Il principio di uguaglianza degli enti locali in Francia »)
- « *Polynésie française et Nouvelle-Calédonie : autonomie ou indépendance ?* », Hosei Riron, The Journal of Law and Politics, Université japonaise de Niigata, vol.31 n°4, mars 1999, pp.198-221
- « *La décentralisation, nouvelle forme de centralisation ?* », Revue de la Coopération Transfrontalière (Strasbourg), n°8 Spécial, décembre 1997, pp. 10-19

⇒ ***Communications avec actes dans un congrès international (C-ACTI)***

- « *The challenges of changing the status of Greater Lyon* », conférence au colloque labellisé ONU (World Urban Forum) de Katowice (Pologne) du 10 février 2022 *Metropolitan Prospects for a Better Urban Future – Ideas, Inhabitants, Institutions*, version écrite à paraître fin 2022

* « *La Métropole de Lyon, société locale* », in colloque international *La Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?*, Lyon le 26 février 2021, actes aux ed. L'Harmattan, coll. Gralle, janvier 2022, pp.25-46

- « *Décentralisation et droits humains : l'exemple des arrêtés anti-pesticides* », 13^{ème} séminaire franco-japonais de droit public *L'irréductible originalité des systèmes constitutionnels à la lumière des expériences françaises et japonaises*, Reims-Paris 12-13-14 septembre 2019, Dir. J. Boudon et H. Yamamoto, ed. Société de Législation Comparée, coll. Colloques Tome 49, nov. 2021, pp.177-190

* « *A propos d'un gros mot : la démocratie locale* », XII^o séminaire franco-japonais d'Hiroshima, 15-16-17 mars 2018, paru en 2020 sur la page de la section Japon du site de la Société de Législation Comparée (https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/xii_seminaire_franco-japonais.pdf), pp.45-58

- « *Forme et réformes du territoire en France* », colloque de l'IAO *Droit japonais, Droit français : quelle réforme ?*, Lyon, 17 mars 2017, Dir. B. Jaluzot, ed. Carl Heymanns Verlag, Zeitschrift für Japanisches Recht, Sonderheft 13 (2020), pp.109-124

- « *Réflexions sur la 'démocratie' locale* », colloque international « La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ? », Lyon, les 29-30 mars 2018, Actes aux ed. L'Harmattan coll. Gralle

juin 2019, p.115-130

- « *Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire / Etat fédéral* », colloque de l'OLA (Observatoire de l'Autonomie Locale) « Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale en Europe », Bratislava 30 juin 1-2 juillet 2016. Actes parus aux ed. Institut Universitaire Varenne 2018, coll. Kultura, pp.489-503
- « *La décentralisation dans les rapports entre l'Etat et ses collectivités territoriales* », colloque international Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale. L'expérience des pays du Maghreb, Université de Guelma (Algérie), 27-28 avril 2015. Actes sur CD-Rom.
- « *Les nouvelles influences des réformes territoriales en France* », 11^{ème} Séminaire franco-japonais de droit public Aux sources nouvelles du Droit, Nanterre, 19-20 mars 2015. ed. Mare et Martin, déc. 2018, pp.317-333
- « *Considérations sur la démocratie "intégrative" locale française* », in Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques, Dir P. Brunet, K. Hasegawa, H. Yamamoto, Actes du colloque de Kyoto de septembre 2012, Ed. Mare et Martin, coll. Droit public, mai 2014 (10 p.)
- « *The foundations of European Democracy* », Revue The Federalist 3-2007, p.161 -182, Actes du 2^{ème} colloque de Pavie (Italie) Building an European federal State in an enlarged European union, février 2007
- « *The project for a political Europe in the wake of the 2005 French referendum* », Revue The Federalist 3-2006, p.158-178, Actes du 1^{er} colloque de Pavie (Italie) Building an european federal State in an enlarged European union, février 2006
- « *Les réformes de la démocratie locale en France* », in Actes du 7^{ème} Séminaire franco-japonais de Droit public, Montpellier, 21-22 septembre 2006, Presses universitaires de Montpellier-Monediteur.com, novembre 2007, pp. 189-206
- « *Le renouveau du Parlement* », in *Le Parlement, aujourd'hui ?*, Actes du colloque de l'Université de Galatasaray, Istanbul, les 7-8 octobre 2004, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse et Presses universitaires de Galatasaray, 2005, pp.199-217
- « *La transition constitutionnelle en France* », in *La Constitution et le Temps*, Actes du 5^{ème} Séminaire franco-japonais de Droit public, Colmar-Lyon, 4-10 septembre 2002, éd. L'Hermès, 2003 pp.95-110
- *Le droit à un procès équitable*, actes du colloque de la Commission européenne de la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), ed. Conseil de l'Europe, coll. Science et Technique de la Démocratie n°28, 2000, Brochure annexée Cas pratique, Synthèse des débats, pp.57-66

⇒ **Communications avec actes dans un Congrès national (C-ACTN)**

- « *Constitution, Droits de l'homme et collectivités territoriales* », colloque Droits de l'homme et collectivités territoriales : entre le global et le local, ISPJ Paris I, Sénat, les 5-6 décembre 2017, actes parus en 2021 in C. Le Bris (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, ed. Mare et Martin, Coll. Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne, Tome 1 *Les fondements, la confluence de l'universel et du particulier*

- « *Refonder la fraternité par les collectivités territoriales ?* », colloque Liberté, Egalité, Fraternité : la République et la décentralisation, faculté de Droit Julie-Victoire Daubié de l'université Lyon 2, 2 avril 2020 (annulé pour crise du Coronavirus). Rev. *Pouvoirs locaux*, n°117 juin 2020, p.90-93.
- « *La métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale ?* », in *Recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, colloque du GRALE/CNRS/OMIJ/AdCF, Limoges 4-5 décembre 2015, Actes publiés aux ed. L'Harmattan coll. Grale, 2016, pp.161-176
- « *Le Pouvoir constituant peut-il modifier l'Accord de Nouméa ?* », in *Le droit constitutionnel calédonien*, actes du colloque tenu à Nouméa les 12-13 juillet 2010, Université de la Nouvelle-Calédonie, *Politéia* n°20, automne 2011, pp.134-148
- « *Le régime politique calédonien* », avec le Pr Mathias Chauchat, in *Le droit constitutionnel calédonien*, actes du colloque tenu à Nouméa les 12-13 juillet 2010, Université de la Nouvelle-Calédonie, *Politéia* n°20, automne 2011, pp.61-63
- « *Démocratie et Décentralisation : un couple platonique ?* », in *Actes du 5^{ème} Congrès de l'AFDC de Toulouse*, 6-7-8 juin 2002, Atelier Constitution et pouvoir local, revue *Civitas Europa*, septembre 2003, pp.7-29, numéro spécial.
- « *L'urgence et les libertés publiques* », in *L'Urgence*, Actes des 5^{ème} Rencontres juridiques de la Faculté des Sciences juridiques de l'Université Lyon 2, 26.10.2001, éd. du Conseil général du Rhône, 2003, pp.56-76

⇒ ***Communications orales sans actes, dans congrès/séminaire international/national***

- « *La integración territorial de la Unión Europea: la unidad a través de la diversidad* », conférence à l'université de Rosario (Argentine), Asociacion de Estudios de Integracion, VII^o Symposium des 17-18-19 octobre 2019
- « *Topicality of the french territorial reforms : differentiation and local initiatives* » (GB, *Actualité des réformes territoriales en France : différenciation et initiatives locales*), Institut hongrois de la gouvernance locale, Budapest, 27 novembre 2018, rapport de synthèse publié en 2019.
- « *Repenser les critères du comparatisme territorial* », colloque Decision making of local authorities in Europe : comparative perspectives, Szeged (Hongrie) 15-16 mai 2018. Rapport de synthèse publié en 2018, université de Szeged.
- « *Les politiques publiques de prévention du risque* », 19^{èmes} Rencontres juridiques Quels droits pour quels risques ?, FDSP Lyon 2, 15 octobre 2015
- « *L'Etat social face à la crise dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », séminaire franco-espagnol du 6 décembre 2013 L'Etat social et la crise. Effets sur les droits sociaux en Espagne et en France, centre DCT-Master 2 Droits de l'Homme (Lyon 2), 10 p.
- « *La citoyenneté locale* », in *Action citoyenne. Aspects fondamentaux et réalités pratiques*, colloque tenu à Lyon le 28 novembre 2013, co-organisé par le centre DCT (Lyon 2) et le centre IDE (Institut du Droit de l'Environnement, Lyon III), 10 p.
- « *La Métropole dans les réformes territoriales françaises depuis 2010* », séminaire La Métropole, centre DCT, jeudi 7 novembre 2013, 12 p.

- « *Rousseau et la démocratie égalitaire* », Journée d'étude Rencontre avec Jean-Jacques Rousseau. Les mille facettes de la pensée du promeneur solitaire et leur traduction en droit, 28 juin 2012, Condrieu, 12 p.
- « *Normer c'est nommer. De l'évolution du locuteur à l'évolution de la norme* », conférence inaugurale du colloque international *Norme et Cultures*, Lyon 17 novembre 2011, Maison Internationale des Langues et des Cultures, 9 p.
- « *Les techniques de la solidarité* », communication aux XV^o Rencontres juridiques, Faculté de Droit et Science politique de Lyon 2/centre Droits-Contrats-Territoires, 10.11.2011, Conseil général du Rhône, 8 p.
- « *People's involvements in statutory changes in New Caledonia* » (L'implication des populations dans les changements institutionnels de la Nouvelle-Calédonie), communication au 11^{ème} colloque international de la PIPSA (Pacific Islands Political Studies Association) *Pacific Democracy, What's Happening?*, Auckland (Nouvelle-Zélande), 3-4 décembre 2009, 11 p.
- « *Une deuxième chambre, pour quoi faire ? Les rôles du Sénat* », conférence à la Journée d'étude *Le Sénat coutumier, une institution qui a 10 ans*, Sénat coutumier de la Nouvelle-Calédonie, 20 août 2009, 8 p.
- « *L'égalité territoriale en Droit français* », colloque franco-indien de la Société de Législation Comparée H. Capitant, Montpellier le 3 mai 2002, 10 p.
- « *De l'influence de la Convention européenne des Droits de l'Homme sur le pouvoir constituant* », 18 décembre 1999, 3^{ème} séminaire franco-japonais de Droit public de Strasbourg, 20 p.
- « *L'évolution du droit de vote en France : vers une intégration des étrangers ?* », 1^o septembre 1998, 2^{ème} séminaire franco-japonais de Droit public des 31 août-5 septembre 1998, 10 p., Université Kogakuin, Tokyo

⇒ **Conférences libres et études non publiées**

- « *Le droit de vote des prisonniers* », conférence lors de la soirée-débat La réinsertion des prisonniers, organisée par Prison Insiders et Mankpad'Ere, faculté de Droit de Lyon 2, 12 février 2019
- « *La fusion des communes, avenir de l'intercommunalité ?* », conférence introductive de la soirée-débat dans la Communauté de communes du pays Mornantais (près de Lyon), 13 octobre 2017
- « *La démocratie représentative dans la Métropole de Lyon* », 25 avril 2017, centre DCT Lyon, séminaire Les mécanismes démocratiques de la Métropole de Lyon
- « *Les Territoires de la Métropole de Lyon* », midi-conférence au centre DCT, 14 mars 2016
- « *Le droit et les lobbies* », conférence lors de la soirée-débat Les Lobbies et l'Union européenne, avec Mme la députée européenne S. Guillaume, 28 janvier 2015, FDSP Lyon
- « *Les Communes et la réforme territoriale* », conférence au Château de Goutelas (42), 10 avril 2015

- « *La démocratie. Fondements et nécessités* ». Conférence prononcée lors de la demi-journée d'études et d'accueil de M. Bujar BUKOSHI, vice-premier ministre du Kosovo, Université Lyon 2, 3 avril 2014
- « *Le droit de vote des étrangers. L'encadrement juridique* », soirée Droit de vote des étrangers, pourquoi tant d'obstacles ? Organisée par la Maison des potes, Lyon, 28 mars 2013
- « *Les compétences de la commune* », Conseil Lyonnais pour le Respect des Droits, Lyon, 7 juillet 2012
- « *Les institutions de l'Euro* », 17 novembre 2010, Médiathèque d'Oullins
- « *Les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie du 10 mai 2009 : contexte et enjeux* », conférence sur invitation de l'Ecole doctorale de Droit public, Faculté de Droit de Montpellier I, 2 juin 2009, 25 p.
- Conférences « *Le système décisionnel européen* », « *Le juge communautaire* », « *Actualité politique de l'Europe* », « *Les Europe* » faites en 2006-2007 pour la Maison de l'Europe, Lyon.
- « *Les nouvelles perspectives de la démocratie locale en France* », conférence à l'université de Bologne (invitation de la Pr A. Benazzo), 13 décembre 2002, 20 p. (Italie)
- « *Le contrôle du Gouvernement par le Parlement en France* », Montpellier 2001 (PAI Balaton)
- « *L'intégration des étrangers en situation régulière* », Faculté de Droit de Padoue 11 avril 2001, 8 p. (Italie)
- « *Le droit d'asile en France* », Université de Niigata, 5 mars 2001, 6 p. (Japon)
- « *Commentaire de la décision n°99-412 DC du Conseil constitutionnel sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires* », Séminaire du CERCOP, Faculté de Droit de Montpellier, 23 octobre 1999.
- « *Le pouvoir réglementaire en France* », conférence faite à l'Université de Szeged (Hongrie), Faculté de Droit, dans le cadre du Programme d'Action Intégrée Balaton, 14 avril 1999, 8 p.
- « *La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative au statut de la Nouvelle-Calédonie* », Séminaire d'actualité du CERCOP, Faculté de Droit de Montpellier, 4 décembre 1998 (France)
- « *Etude sur un concept équivoque : la subsidiarité* », rapport remis au Groupe de Recherche sur la Subsidiarité, Institut de la Décentralisation, Paris, janvier 1998, 30 p. (France)
- « *L'universalité des droits de l'Homme face au relativisme culturel* », Bibliothèque Buffon, (Paris, V^o Arr.), 17 juin 1995, 2^{èmes} Rencontres franco-japonaises de Paris, 10 p. (France)
- Dossier « *La guerre au Kosovo* » pour le site Internet du CRDP de Montpellier (<http://www.crdp-montpellier.fr/ressources/dda/kosovo/dda5.html>): historique, problématisation des enjeux, sélection d'articles commentés, cartes. 1999.
- *Décentralisation et Intercommunalité, entre concurrence et complémentarité*, Mémoire de DEA (Droit public interne) soutenu en 1994, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Faculté de Droit (Dir. Pr Y. Jegouzo)

- *L'intégration de la Catalogne dans la CEE*, Mémoire de DEA (Droit public européen et international) soutenu en 1991, Université de Montpellier I, Faculté de Droit (Dir. Pr F. Sudre)
- *Le système politique catalan*, Mémoire de Maîtrise (Maîtrise de Droit option Science politique) soutenu en 1989, Montpellier I, faculté de Droit (Dir. Pr D. Rousseau) ? Prix de la faculté.

⇒ **Publications non universitaires**

- Expert national pour l'Index 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 du World Justice Project (<https://worldjusticeproject.org>)
- Interview « Les fusions de communes », AFP, 6 février 2016, (diffusé dans plusieurs médias nationaux et locaux. Ex : https://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/la-survie-des-campagnes-passe-par-la-fusion-des-communes_1761133.html)
- Interview « Vers une carte d'identité européenne ? », Euronews, 19 octobre 2012, rubrique *U-Talk* (<http://fr.euronews.com/2012/10/19/vers-une-carte-d-identite-europeenne>).- Interview « *Vers une carte d'identité européenne ?* », Euronews, 19 octobre 2012, rubrique U-Talk (<http://fr.euronews.com/2012/10/19/vers-une-carte-d-identite-europeenne/>)
- « *Gouverner par référendum ? Pas au mépris de la Constitution* », Le Monde.fr, rubrique « Points de vue », 2 mars 2012 (http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/02/gouverner-par-referendum-pas-au-mepri-de-la-constitution_1649230_3232.html)
- « *Une VIe République ? Le slogan et le droit* », Le Monde.fr, rubrique « Points de vue », 25 octobre 2011 (http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/10/25/une-vie-republique-le-slogan-et-le-droit_1592101_3232.html)
- « *Le droit de vote des étrangers aux élections locales* », point de vue argumenté sur sollicitation des sites Mes Débats (<http://www.mesdebats.com/politique/32-pour-ou-contre-le-droit-de-vote-des-etranagers-aux-elections-locales>) et Le Drenche (<http://ledrenche.fr/2015/02/104pour-ou-contre-le-droit-de-vote-des-etranagers-non-communautaires/>) et diverses interventions spontanées sur ces sites en rapport avec la démocratie

II – Les axes et la nature de mes recherches

Mes travaux portent sur des aspects assez divers du **droit public**. Ces différentes recherches sont marquées par une approche ouverte, où les réflexions de **technique juridique en droit constitutionnel et administratif** sont souvent complétées par des éléments d'**histoire du droit**, de **sociologie** et de **science politique**, avec parfois une certaine approche **comparatiste**.

J'ai pu ainsi écrire des articles ou prononcer des conférences en **théorie du droit** (« *Normer c'est nommer. De l'évolution du locuteur à l'évolution de la norme* », Lyon 2011 ; « *Rousseau et la démocratie égalitaire* », Condrieu 2012), en **histoire du droit** (« *The paradoxical framework of French monarchy* », Budapest 2022, « *Epidémies, Pouvoirs publics et Société en France au XX^e siècle* », Buenos Aires 2022), en **droit constitutionnel** (« *Ceci n'est pas une Vème République* », RFDC 2010 ; « *Le pouvoir constituant peut-il modifier l'Accord de Nouméa ?* », Nouméa 2010, « *Une deuxième chambre pour quoi faire ? Les rôles du Sénat* », Nouméa 2009 ; « *Le renouveau du Parlement* », Istanbul 2004 ; « *La transition constitutionnelle en France* », Lyon 2002 ; « *Le contrôle du Gouvernement par le Parlement en France* », Montpellier 2001 ; « *chroniques de jurisprudence constitutionnelle* » R. Adm. 2000-2002, « *De l'influence de la CEDH sur le pouvoir constituant* », Strasbourg 1999), en **droit judiciaire et droit des libertés** (« *La professionnalisation des juges en France* », Kanto-Gakuin, Japon, 2005 ; « *Le droit des étrangers et la protection des libertés publiques en France* », Kanto-Gakuin, Japon, 2002 ; « *L'actualité constitutionnelle de la réforme de la Justice en France* », Revue de la coopération transfrontalière 2002 ; « *L'urgence et les libertés publiques* », Lyon 2001 ; « *L'intégration des étrangers en situation régulière* », Padoue 2001 ; « *Le droit d'asile en France* », Niigata, Japon, 2001 ; « *L'universalité des droits de l'homme face au relativisme culturel* », Paris 1995) mais aussi en **droit administratif général** (« *La délégation de compétences* », Encyclopédie de la décentralisation, 2019, « *La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte 'pré-juridique' ?* », RDP, 2007 ; « *Le pouvoir réglementaire en France* », Szeged-Hongrie, 1999) et autres **politiques sociales** (« *L'Etat social face à la crise dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », Lyon 2013 ; « *Les techniques de la solidarité* », Lyon, 2011).

Mon axe principal de recherches reste toutefois la **question territoriale**, abordée sous plusieurs angles et notamment en **droit constitutionnel, administratif et européen**. Mes recherches sur le droit territorial ont commencé par un **mémoire de maîtrise** relatif au *Système politique catalan*, soutenu à Montpellier en 1990 sous la direction du Pr D. Rousseau et primé meilleur mémoire de maîtrise en droit public, complété par un **mémoire de DEA** portant sur *L'intégration de la Catalogne dans la CEE*, soutenu à Montpellier sous la direction du Pr F. Sudre et faisant suite à mon séjour d'échange Erasmus à Barcelone en 1991, ainsi que par un **autre mémoire de DEA** intitulé *Décentralisation et Intercommunalité, entre concurrence et complémentarité* soutenu à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne en 1994 sous la direction du Pr Y. Jegouzo (DEA de Droit public général).

Mes deux premiers mémoires portant sur la collectivité territoriale étrangère d'un Etat fortement décentralisé m'ont poussé à m'interroger à rebours sur le sens de la décentralisation en France, dont les réformes depuis les années 80 semblaient renverser les perspectives historiques de l'Etat centralisé. C'est sur cette interrogation que j'ai alors initié ma thèse afin de **trouver dans notre pays les éléments de reconnaissance et de légitimation du fait territorial**, d'établir en quoi la décentralisation pouvait se justifier en droit, sur quelles bases juridiques elle reposait et pouvait même s'imposer aux pouvoirs centraux ou permettre la consécration d'un droit local spécifique, à l'instar du système espagnol. Mais il m'a fallu rapidement changer de point de départ d'analyse, le système juridique français ne reconnaissant quasiment aucune légitimité territoriale pouvant s'opposer au souverain national.

Toutefois, mes recherches et mes découvertes personnelles montrent que la réalité politique et juridique de ce **rapport entre centralisation et décentralisation** est bien plus subtile et surprenante, prise dans une **véritable dialectique** dont la perception éclaire sous un autre jour les réformes territoriales actuelles. Pour traduire cette relation, il m'a fallu retourner l'angle d'analyse et partir non pas de la décentralisation s'opposant à la centralisation, mais de la centralisation elle-même comme fondement de la décentralisation. Le titre de ma thèse est alors devenu « *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français* ». Car en effet le « complexe de centralisation » qui conditionne tout le système juridique français et traduit en droit une logique de pouvoir qui, pour se protéger et se reproduire, développe toute politique territoriale à son profit (§I), se prolonge lui-même par une décentralisation complexe qu'il faut même analyser comme caractéristique de toute organisation étatique (§II). Surtout, en élargissant l'étude du couple centralisation-décentralisation qui repose au fond sur l'étude du rapport pouvoir central/pouvoirs locaux, et en y intégrant le pouvoir citoyen local, émerge une nouvelle conception de la démocratie territoriale qu'il faut distinguer de la démocratie nationale car fondée non pas sur le Souverain national mais sur les habitants administrés, dans le cadre de « sociétés locales » régies par ce concept original que je nomme « **domocratie** » et dont le contenu est encore à enrichir (§III).

La **Métropole de Lyon**, nouvelle collectivité territoriale à statut particulier et au cœur de mes récentes recherches, vient alors en **point de convergence** fécond entre mes analyses du fait décentralisateur, cette collectivité provenant d'une demande locale arrivant à s'imposer aux pouvoirs nationaux, et du fait démocratique local, les élections directes de cette métropole venant consacrer la notion de « société locale » qui fonde une approche nouvelle des collectivités territoriales sur laquelle peut se construire un droit local spécifique, et qui répond aux problématiques lointaines que j'avais déjà rencontrées en Nouvelle-Calédonie.

Il apparaît finalement que **mon parcours géographique**, né dans un département perdu dans les recoins de la géographie française (la Lozère), ayant fait mes études dans une ville qui a bousculé en son temps le fait urbain (Montpellier), ayant vécu dans des villes à forte identité culturelle (Barcelone, Rennes) puis confronté à la réalité du centralisme français depuis la capitale même (Paris), avant que de vivre l'expérience des statuts territoriaux particuliers de Nouvelle-Calédonie et de la Métropole de Lyon, vient utilement se ranger **au service de mes recherches universitaires**, et vice-versa.

§ I – Le complexe de centralisation

A) Le principe de centralisation

- 1) *La centralisation, notion juridique imparfaite*
- 2) *La centralisation, dynamique politique continue*

B) Le principe de décentralisation

- 1) *Une décentralisation juridiquement produite par la centralisation*
- 2) *Une décentralisation politiquement induite par la centralisation*

§ II – Les complexités de la décentralisation

A) La décentralisation comme mode d'expression de l'unité étatique

- 1) *Tout Etat est unitaire*
- 2) *Tout Etat est décentralisé*

B) La décentralisation comme expression de compromis spécifiques

- 1) *Les degrés de décentralisation*
- 2) *La dualité de la décentralisation française*

§ III - Les spécificités de la « démocratie » locale

- A) Une démocratie locale à fonder théoriquement
 - 1) *Une démocratie déliée du Souverain*
 - 2) *Une démocratie fondée sur la résidence*
- B) Une démocratie locale à organiser matériellement
 - 1) *Le pouvoir des citoyens locaux*
 - 2) *La démocratisation des institutions*

Conclusion : La métropole de Lyon, à la convergence de mes recherches



§ I – Le complexe de centralisation

Mes premières recherches ont porté sur l'étude des fondements juridiques de la décentralisation afin de découvrir en quoi celle-ci pouvait se justifier en France et disposer d'une légitimité propre expliquant sa progressive affirmation depuis les réformes des années 80, sur l'inspiration du modèle espagnol. Las. Mes lectures des deux premières années de thèse ne m'ont jamais permis d'étayer mon intention première. Au contraire, malgré tous les articles et ouvrages vantant les mérites et les avancées de la décentralisation depuis 1982, les politiques de transferts de compétences sont toujours apparues comme ne dépendant que d'une seule volonté, celle du Centre exprimant la volonté du Souverain, dans le cadre d'un droit strictement national et selon des logiques et des intérêts bien plus centraux que locaux. C'est pourquoi il m'est apparu que toute étude du droit territorial devait partir de l'analyse de la centralisation elle-même et non plus de la décentralisation.

Mais dans cette perspective également, aucun manichéisme ni certitude n'ont pu être consacrés. Si la décentralisation conduit ainsi à l'étude de la centralisation, à l'inverse celle-ci ne saurait se concevoir de façon figée et complète et débouche tout aussi naturellement sur l'étude en écho de la décentralisation, dans une dialectique qui ne se laisse pas saisir facilement.

Pour bien comprendre les enjeux et la nature de cette relation, et par ricochet les réformes actuelles, il faut alors analyser la centralisation comme une véritable dynamique complexe qui repose à la fois sur des nécessités politiques et sur une logique juridique. Car il apparaît que toute construction sociale et étatique répond en effet à une unification continue autour d'un Centre de commandement, dont la matérialisation se fera dans chaque pays selon ses contingences historiques, géographique ou sociales. J'ai appelé cette tendance le « principe de centralisation », qui montre en quoi la centralisation politique qui se manifeste en droit est une réponse continue à une nécessité sociale (A). Ainsi, avant que d'en observer en droit les manifestations, faut-il faire un détour intellectuel pour tâcher d'en comprendre les logiques intérieures qui précèdent le droit mais qui peuvent enfin l'expliquer. Cette complexité se retrouve d'ailleurs également dans le devenir de cette centralisation. Car il n'est pas possible d'opposer finalement centralisation et décentralisation. Cette dernière n'est pas le contraire de la centralisation : elle en est souvent sa continuation politique et son corollaire juridique, pour faire aboutir sur ce point les conceptions de Hans Kelsen et Charles Eisenmann. Il existe donc tout autant un « principe de décentralisation » qui accompagne celui de la centralisation et qui révèle pareillement une nécessité sociale et juridique à mieux cerner (B).

A) Le principe de centralisation

Alors même que la centralisation est considérée comme la marque fondamentale voire fondatrice du système politique et juridique français, il faut s'étonner qu'elle soit pourtant si peu

définie en droit. En effet, si la plupart des manuels de droit constitutionnel ou de droit administratif ont aujourd'hui des développements conséquents sur la décentralisation, aucun ne comporte de chapitre pour définir plus exactement la centralisation. Au XX^e siècle², outre les courts développements sur cette notion de H. Kelsen³ il faut se reporter aux rares études d'ensemble comme celles en 1948 du Pr Charles Eisenmann ou de ses commentateurs⁴ pour essayer de comprendre cette notion avec plus d'exactitude, mais avec aussi quelques insatisfactions. A ces études juridiques statiques qui montrent leurs limites (1) doit donc s'ajouter une lecture dynamique qui analyse mieux en quoi cette centralisation est bien plus qu'une construction juridique mais avant tout une nécessité politique s'accomplissant dans le temps (2), le tout formant un véritable principe directeur guidant l'émergence et la consécration de tout système étatique.

1) La centralisation, notion juridique imparfaite

Le doyen Hauriou avait déjà en son temps, de manière surprenante d'ailleurs, affirmé qu'il ne saurait concevoir de centralisation qu'*administrative*⁵. Mais si l'on accepte la notion d'une centralisation nationale *politique*, portant donc sur l'adoption des normes constitutionnelles et législatives traduisant la volonté du Souverain national, le Pr Eisenmann précise que cette centralisation doit alors se comprendre essentiellement comme l'adoption de normes nationales par des pouvoirs centraux et valant sur tout le territoire national⁶. Mieux, la centralisation au sens strict ne saurait correspondre dans le cadre du système juridique hiérarchisé positiviste qu'à la situation où les seules normes de ce système sont justement nationales et prises par de seuls organes centraux. Comme le précise Hans Kelsen de qui s'inspire Charles Eisenmann : « *La collectivité juridique centralisée se définira comme la collectivité dont l'ordre se compose uniquement et exclusivement de normes juridiques valant pour son territoire tout entier* »⁷.

Pour ces auteurs, cette définition de la centralisation est la seule pouvant valoir en droit positif, excluant tout critère intentionnel ou sociologique au profit d'une conception formelle reposant sur la capacité juridique et la hiérarchie des normes. Mais elle repose sur deux éléments qui aboutissent étrangement par leur cumul à anéantir la notion même de centralisation. Car si elle fonde dans un premier temps celle-ci sur les compétences de l'Etat et sa capacité à adopter des normes nationales au nom du souverain, elle érige dans un second temps et par nécessaire logique un monopole normatif par lequel seul un système de production de normes uniquement centralisées et nationales par des organes centraux peut alors être décrit comme centralisé. Mais en ne définissant alors la centralisation que par son absolu, cette approche en rend impossible toute réalité.

² Faisons ici abstraction de l'ouvrage néanmoins très intéressant *La centralisation* de DUPONT-WHITE paru en 1860 aux ed. Guillaumain et Cie, consultable à l'adresse : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k113190n>

³ H. KELSEN *Théorie pure du droit*, Dalloz coll. Philosophie du droit, 1962 p.412 et suiv., trad. Ch. EISENMANN

⁴ Ch. EISENMANN *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ 1948, et F.-X. AUBRY *La décentralisation contre l'Etat. L'Etat semi-décentralisé*, LGDJ 1992 ou la thèse de Joël THALINEAU *Essai sur la Centralisation et la Décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Tours 1994 (<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00356228/en/>)

⁵ On retient bien souvent du doyen HAURIOU sa seule définition de la « *décentralisation, manière d'être de l'Etat* ». Mais il a affirmé tout autant que « *La centralisation est une manière d'être de l'Etat... [qui] consiste en ce que l'administration locale et l'administration des intérêts spéciaux sont confiés à des autorités nommées par le pouvoir central... Il n'y a point d'autre centralisation que la centralisation administrative* », in *Etude sur la Décentralisation*, ed. Paul Dupont, Paris 1892, p.4 et p.8. Voir aussi de J. VIGUIER « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une « manière d'être de l'Etat ? », in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, M. HECQUARD-THERON et J. KRYNEN dir., Presses de l'Université Toulouse, LGDJ - Lextenso Editions 2005, p.619-638 (Open Editions : <https://books.openedition.org/putc/1612>)

⁶ Pour Ch. EISENMANN « *est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité toute entière, c'est-à-dire de tous ses membres indistinctement. Inversement, un organe qui n'est investi d'une fonction qu'à l'égard d'une fraction déterminée de cette collectivité... n'est pas central* » in *Centralisation et Décentralisation*, op.cit, p.15

⁷ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, op. cit. p.413

Car comme l'avait constaté par ailleurs Hans Kelsen, il n'existe aucun système juridique pouvant fonctionner sur la base de seules normes nationales valant pour tout le territoire, qui plus est en donnant le monopole de l'édition de toutes ces normes à une seule autorité centrale. Par définition, la séparation des pouvoirs conduit déjà à la création de plusieurs pouvoirs centraux, et donc à un pouvoir poly-centré. D'autre part le système juridique fondé sur la hiérarchie des normes conduit à ce que toute règle générale ne puisse s'appliquer qu'au travers de normes individuelles. La loi qui interdit un comportement frauduleux ne se réalise en droit que par sa mise en œuvre au cas d'espèce, et le cas échéant par la sanction individualisée prise par un juge ou une autorité administrative à l'encontre du contrevenant. Dans cette analyse d'Hans Kelsen la **centralisation** ressemble donc plutôt à un **idéaltyp** ne pouvant correspondre à la réalité du Pouvoir⁸, un seul centre ne pouvant matériellement décider de tout sur son territoire, et toute norme générale se décomposant nécessairement en normes individuelles ne valant que pour une portion de ce territoire et de la population, cessant alors d'être une norme centrale. Il en concluait, avec une laxité juridique assez étrange sous sa plume, que pour les Etats réels « *certaines sont plus centralisées, d'autres plus décentralisées* »⁹.

Il faut donc s'écarter de cette conception purement idéale de la centralisation pour la saisir selon une **approche plus réaliste**. Car s'il est possible de déterminer *des* pouvoirs centraux et *des* normes centrales pouvant valoir pour tout le territoire et qui définiraient la centralisation, ce système ne saurait se suffire à lui-même et exister seul : il est nécessairement couplé à un système complémentaire de déconcentration et/ou de décentralisation qui vient le compléter. Existe bien *de la* centralisation, mais qui induit tout aussitôt *de la* décentralisation¹⁰ ou au moins *de la* déconcentration. Dans cette approche réaliste, la centralisation devient une notion juridique plus souple caractérisant l'existence de certaines normes supérieures valant pour le territoire dans son entier et l'ensemble de la population assujettie, et qui s'imposent à toute personne et autorité seconde par diverses techniques liées notamment à la hiérarchie des normes et des pouvoirs, mais qui ne supprime pas les autres normes secondaires qui les mettent en œuvre ou qui coexistent à leurs côtés pour une portion du territoire et de la population concernée. Pour sortir des limites de la définition absolue qu'ils avaient adoptée, Ch. Eisenmann comme F.-X. Aubry sont alors amenés à parler de « **semi-décentralisation** » pour expliquer ce système de coexistence des normes centrales et locales et l'élaboration collective de la décision : une norme locale ne peut être édictée que suite à l'adoption d'une norme centrale ou centralisée (c'est-à-dire sous contrôle central), et réciproquement toute norme nationale induit une norme spéciale voire locale d'application. Toute décision locale serait donc une décision conjointe, ou une décision propre d'une autorité locale qu'une autre autorité centrale ou centralisée peut conditionner ou contester¹¹. Toute centralisation serait donc au fond un **système de co-décision**. Bref, du fait de l'impossibilité de trouver une centralisation pure il vaudrait mieux parler pour décrire le système français de « semi-centralisation » ou de « semi-décentralisation ».

Cette approche a le mérite de montrer que la centralisation ne saurait exister sans la décentralisation et n'est donc pas une notion autonome, comme nous le confirmerons plus tard. Mais pour notre part, il nous semble plus intéressant encore d'**ouvrir la définition** de la centralisation, afin

⁸ « *Jamais sans doute un Etat positif n'a répondu à l'idée pure de l'Etat unitaire, c'est-à-dire à l'idée pure de centralisation* », *Théorie pure du droit*, op.cit, p.413

⁹ *Théorie pure du droit*, ed. Dalloz coll. Philosophie du droit, 1962, p.413 et suiv.

¹⁰ CH. EISENMANN conviendra lui-même que « *mettre fin à une entière centralisation, ce n'est pas nécessairement réaliser et y substituer la décentralisation ; cela peut être introduire simplement de la décentralisation* », *Centralisation et décentralisation*, op.cit, p.196. Allant plus loin, il faut convenir que le couple centralisation-décentralisation est en fait indissociable.

¹¹ « *La semi-décentralisation consiste à faire dépendre l'entrée en vigueur des normes d'une double décision prise l'une par l'organe centrale, l'autre par l'organe décentralisé, de la provoquer ou de ne pas l'empêcher, en d'autres termes à attribuer et à l'organe central et à l'organe décentralisé un pouvoir discrétionnaire de concourir ou de s'opposer à l'entrée en vigueur des normes* », C. EISENMANN op. Cit. p.96

d'y englober les formes multiples de ses manifestations, qui ne sont pas que juridiques, et surtout de comprendre cette **dynamique de centralisation** qui s'observe dans le temps et qui transparaît dans les différentes réformes en France ou dans d'autres pays, y compris fédéraux comme au Canada et en Allemagne qui renforcent régulièrement les compétences centrales. Ma thèse et mes travaux ultérieurs définiront alors plus modestement et de façon plus globale la centralisation comme *l'exercice en un Centre du pouvoir de direction et de contrôle d'une collectivité donnée*. Cette approche ne repose pas sur une définition intrinsèque de la centralisation limitée à une seule approche juridique que les développements de Kelsen ou Eisenmann ont démontré inopérante, mais sur la place des décisions centrales dans une hiérarchie des normes complexe, en intégrant les différentes modalités de son expression et de sa mise en œuvre variée dans la pyramide du pouvoir. Cette définition permet alors de rendre compte à la fois de la supériorité juridique des autorités nationales, du monopole de leurs compétences et de leur éventuel transfert à des autorités déconcentrées ou décentralisées sous contrôle hiérarchique ou de tutelle, mais aussi tous les mécanismes permettant au pouvoir central, exprimant la volonté du Souverain, de commander, encadrer, influencer, d'orienter ou de contrôler la mise en œuvre de ces compétences et volontés étatiques par les autorités locales, au travers de moyens juridiques, financiers, techniques ou prospectifs et dans un système juridique, culturel, intellectuel, social et économique assurant sa suprématie et son pouvoir global de direction. Cette définition de la centralisation peut d'ailleurs être aussi utilisée pour caractériser la domination d'un pouvoir local se situant au centre d'un territoire qui ne serait pas nécessairement national. Une capitale régionale exerce aussi un pouvoir centralisateur sur son environnement. Cette approche permet enfin de concevoir les *dynamiques* internes qui animent ce processus de pouvoir centralisé et centralisant, sous toutes ses formes et dans le temps, que le droit accomplit en même temps qu'il les révèle.

Mais dans notre perspective, l'analyse de la centralisation reposera néanmoins en grande partie sur le droit et sur la norme prescriptive. Mais ce droit qui impose est alors conçu avec Victor Hugo, pour qui « *la forme, c'est le fond qui remonte à la surface* », comme un révélateur des logiques internes plus profondes qui animent cette centralisation. Car en effet, du point de vue dynamique, la centralisation est bel et bien un processus politique continu qui répond à certaines nécessités, qui doivent être étudiées en premier lieu avant de mieux en saisir les implications juridiques.

2) La centralisation, dynamique politique continue

Montesquieu nous avait déjà prévenu que tout Pouvoir est porté à s'étendre autant qu'il le peut, jusqu'à ce qu'il rencontre ses propres limites ou des limites qui s'imposent à lui. Bertrand de Jouvenel utilisait à son tour une image frappante pour décrire le Pouvoir dans une Société : tel un Minotaure insatiable, celui-ci cherche sans répit à s'étendre et à conquérir par-delà les fluctuations historiques et politiques afin d'obtenir une emprise toujours plus grande sur le corps social pour mieux le contrôler¹² et, faut-il ajouter sans doute, pour mieux le constituer. Guglielmo Ferrero précisait pour sa part que cette extension continue du Pouvoir était bien souvent fondée sur une peur originelle, sur la honte principielle de toute autorité qui sait en son intimité qu'elle ne résulte toujours que d'une *prise* de pouvoir, qu'elle est donc toujours quelque part illégitime ou contestable, et doit alors traquer tout risque de voir cette vérité rappelée en étendant toujours plus sa puissance et son contrôle¹³.

Cette extension continue du Pouvoir est bien sûr avant tout celle du Pouvoir *central*, qui conquiert progressivement tout le territoire et la Société qu'il cherche à constituer sous son commandement. L'étude de la centralisation est donc intimement liée à celle du Pouvoir en général, et de la liberté¹⁴.

¹² B. de JOUVENEL, *Du Pouvoir*, ed. Hachette, coll. Littérature, Paris 1972, p.24

¹³ G. FERRERO *Pouvoir, Les génies invisibles de la Cité*, ed. Le Livre de Poche; coll. Biblio, 2ème ed. 1988

¹⁴ C. DUPONT-WHITE conçoit ainsi son étude sur *La centralisation* de 1860 comme la suite logique de son ouvrage

La centralisation est ainsi liée dans son essence même à la construction de l'Etat et de la Société, les deux étant à leur tour en rapport très étroit. Pour étudier les ressorts de cette centralisation observable historiquement et en comprendre les manifestations actuelles, la France servira alors de support emblématique d'étude, à mettre ensuite à l'épreuve du droit comparé.

La permanence d'une dynamique de centralisation dans notre pays est en effet notable, et fera même dire à A. de Tocqueville que « *si la centralisation n'a point péri dans la Révolution, c'est qu'elle était elle-même le commencement de cette révolution, et son signe* »¹⁵. Comment expliquer cette continuité ? Sans doute le facteur humain signalé par Montesquieu ou Ferrero, d'une soif de pouvoir ou d'une peur permanente de le perdre, peut expliquer en partie cette volonté des détenteurs du pouvoir central de toujours plus étendre leur contrôle sur la Société qu'ils dirigent et qui pourrait se rebeller. Mais il y a de plus une véritable logique supérieure qui s'impose à cette volonté et lui dicte l'obligation de centraliser les pouvoirs afin de mieux constituer la Société ainsi contrôlée. Plus exactement, toute société n'est bien le fruit que d'un regroupement unitaire autour d'un centre plus ou moins habilement construit, sous peine de disparaître, de se disloquer où d'être ingérée par un autre groupe politique conquérant. C'est d'ailleurs une vérité juridique : n'est Etat que toute société politique regroupée autour d'une Constitution commune produisant elle-même une certaine unité juridique autour d'un pouvoir central. Pour faire Société, il faut donc un Pouvoir central réussissant à imposer une unité juridique, sociale ou politique commune, plus ou moins aboutie.

La France a connu une triple conjonction conduisant à une centralisation durable qui en fait un modèle-type : la continuité dynastique des Capétiens depuis 987 à travers les capétiens directs ou les branches des Valois et des Bourbons, qui a permis de construire un projet politique continu¹⁶ ; la prise de pouvoir de rois convaincus de cette nécessité et habiles à la mettre en œuvre tels Philippe le Bel, Philippe Auguste, Henri IV, Louis XIII ou Louis XIV conseillés par de grands hommes d'Etat comme Suger, Mazarin ou Richelieu ; un contexte extérieur et intérieur imposant le regroupement des forces « nationales » autour d'un Centre pour faire face aux risques d'anéantissement politique (très grande diversité linguistique et ethnique de cette future France, cul-de-sac des grandes migrations et qui regroupe alors de multiples nations disjointes ; guerres régulières contre les Anglais ayant quelques prétentions sur la couronne de France, contre le duché de Bourgogne et le Saint Empire romain germanique concurrents sur le continent, ou affrontements avec les volontés hégémoniques de la papauté, etc.). La nécessité historique rencontrant dans la durée un personnel politique capable a ainsi permis la lente consécration du pouvoir central en France.

Cette émergence centrale a su de plus s'appuyer sur une légitimité politique et juridique sans cesse renouvelée pour s'imposer légalement. Au sacre des rois francs à partir de 754 et à l'alliance avec la papauté nouée par les Capétiens, qui donnera une incontestable supériorité à cette dynastie concurrencée par d'autres seigneurs locaux, succédera l'élection du dauphin durant le règne de son père jusqu'à Philippe Auguste (1165-1223) qui mettra en place à sa suite une royauté héréditaire, puis l'affirmation d'une souveraineté royale sublimant l'ancienne suzeraineté médiévale et confiant en pleine guerre de religions la *Res Publica* au roi dépositaire de cette souveraineté impersonnelle et absolue dont la qualité transcende désormais les simples liens de la féodalité¹⁷. Cette supériorité

libéral *L'individu et l'Etat*, ed. Guillaumin 1856.

¹⁵ *L'Ancien régime et la Révolution*, Livre II chap. V in fine, ed. Gallimard, coll. Folio Histoire, 1967, p.131

¹⁶ Certains généalogistes comme Karl Ferdinand WERNER estiment ainsi que les Capétiens sont la plus vieille dynastie royale au monde, produisant notamment 37 rois français entre 987 et 1848. Voir **mon article** "The paradoxical framework of French monarchy", in *800 years of the Hungarian Golden Bull: the Golden Bull in Context*, Dir. Pr E. Balogh, chapitre, Budapest, à paraître fin 2022 (13 p.)

¹⁷ Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, 1576. Cette objectivation du pouvoir royal vient ainsi parachever les analyses de Jean de TERRE VERMEILLE sur la théorie statutaire de la Couronne, développée pour contrer le traité de Troyes de 1420 par lequel le roi de France Charles VI, sous emprise du duc de Bourgogne, se dépossédait de son

juridique de la souveraineté, devenue nationale en 1791, dans les Etats modernes va alors consacrer la toute-puissance du Centre qui va pouvoir imposer sans contestation possible sa volonté aux autorités locales, pour accomplir le projet politique et social de l'Etat en devenir et qui s'inscrit dans une Constitution validant à la fois la légitimité du Souverain national et sa supériorité¹⁸.

Cette Souveraineté est bien le point de rencontre entre le droit et le politique qui peut le mieux traduire ce processus de centralisation¹⁹. Si le concept même de souveraineté peut être contesté²⁰, il reste le fondement qui transforme la légitimité politique du Souverain en supériorité juridique sur tout autre pouvoir secondaire ou dérivé, comme le sont les collectivités territoriales par rapport au gouvernement central. Et c'est bien cette supériorité juridique qui sert de pilier à la centralisation politique d'une société, dans des proportions et des modalités propres à chacune.

C'est pourquoi les questions du souverain et de la souveraineté ont autant marqué la France lors de la Révolution de 1789. A l'échec du souverain royal incapable d'unifier correctement le pays et à mettre en place une centralité constructive, comme l'a constaté A. de Tocqueville²¹, répond la volonté d'instaurer un nouveau souverain national apte à unir en droit, par sa puissance souveraine renouvelée, et en fait, par l'imposition militaire de ses principes directeurs d'unité et d'égalité, les peuples et les territoires autour de Paris. La création presque mathématique des départements en lieu et place des Provinces, et l'imposition d'une unité linguistique nécessaire sont les traces les plus visibles de cette Révolution²², avec cette démocratie rousseauiste qui fusionne gouvernés et gouvernants dans une seule entité politique unifiée au sein des institutions centrales, tel le Minotaure de B. de Jouvenel et contrairement aux conceptions anglaises mettant en place un contrat plus objectif entre ces deux pôles distingués²³.

Toutes les constitutions depuis 1791 porteront en elles les modes d'assujettissement du territoire, imposant sa découpe ici, rappelant l'unité nationale supérieure là, interdisant comme depuis 2003 la tutelle d'une collectivité sur une autre afin d'empêcher la construction de territoires organisés autour de leurs capitales régionales et pouvant le cas échéant faire bloc contre Paris, ou organisant un Sénat supposé représenter les collectivités locales au Centre mais se révélant plutôt être le lieu où le Centre intègre en son sein les élus locaux en les prenant dans ses propres logiques politiques. Une fois

trône au profit d'Henri V d'Angleterre. La Couronne devenant une fonction surplombant le Roi et non plus son bien héréditaire propre, le pouvoir central peut se constituer en soi, au-delà de son titulaire, et obéir à certaines règles propres. Sur le sujet, V. **mon article** « The paradoxical framework of French monarchy », in *800 years of the Hungarian Golden Bull*, Budapest, à paraître fin 2022.

¹⁸ Sur cette dynamique de centralisation et les problématiques d'unification sociale, voir **ma thèse** *La centralisation territoriale*, p.289 et suiv.

¹⁹ Voir **ma thèse**, p.83 et suiv.

²⁰ Signalons que les Etats se revendiquant de la souveraineté nationale, et donc de la supériorité et de l'indépendance du pouvoir national, ont été les premiers à la refuser aux autres, que ce soit lors des guerres européennes ou par les conquêtes coloniales. Par ailleurs, cette notion connaît aujourd'hui de nombreux aménagements en droit international (i.e. jus cogens) pour tenter de limiter la toute-puissance qu'elle donne à ses détenteurs au détriment éventuel de l'humanité et de relations internationales pacifiques. H. KELSEN postulait d'ailleurs lui-même que l'unité internationale supposait la soumission des systèmes nationaux au droit international. De même, les transferts de compétences régaliennes en matière monétaire ou de contrôle des frontières dans le cadre de l'Union européenne tendraient à faire raisonner davantage en termes de *compétences* plutôt que sur la seule base de la souveraineté. V. par. ex. dossier de la revue *Politeia*, n°25-2014, *Souveraineté de l'état et supra-nationalité normative*. Faut-il alors s'inspirer de JELLINEK ou CARRE de MALBERG pour recentrer le pouvoir des Etats sur leur puissance et non leur souveraineté ? Sur la question, v. également M. DELMAS-MARTY *Trois défis pour un droit mondial*, ed. Le Seuil 1998 ou *Les forces imaginantes du droit. III, La refondation des pouvoirs*, ed. Le Seuil 2007

²¹ *L'Ancien régime et la Révolution*, op.cit.

²² Le célèbre discours de l'abbé Grégoire montre à quel point la question de l'unité linguistique rejoint ici celle de l'unité territoriale dans le système politique en construction.

²³ Voir **ma conférence** « Rousseau et la démocratie égalitaire », Condrieu 2012.

consacrée cette souveraineté nationale qui assure la supériorité politique et la légitimité juridique du Centre, il ne s'agira plus que de contrôler concrètement le territoire par la loi pour l'assujettir à la volonté parisienne. Cette unité nationale par la centralisation sera magnifiée sous Napoléon²⁴ et par tous les pouvoirs se succédant après la Révolution. Si le contrôle sur les autorités locales n'empêche pas la reconnaissance progressive d'une identité propre aux départements²⁵, l'interventionnisme étatique de la fin du XIX^e siècle finira par récupérer l'essentiel des compétences des collectivités, et les nécessités de la guerre de 1870 ou de 1914-18 consacreront un commandement central imposant ses choix aux populations et aux territoires.

La Province, du latin *pro-vincere* c'est-à-dire la « terre pour les vainqueurs »²⁶, finit par devenir effectivement la terre du Pouvoir central qu'il a réussi à conquérir depuis le moyen-âge sur les seigneurs locaux. Viendra alors le temps d'un aménagement concret et utile de ce territoire national conquis par le Centre. A l'étoile de Legrand de 1842 qui met Paris au départ et au terminus de toutes les grandes lignes ferroviaires nationales, succéderont de manière bien plus rationnelle les différentes politiques d'urbanisme ou de développement local sous contrôle du Centre. La loi Cornudet du 14 mars 1919 modifiée en 1924, qui impose et contraint les premiers plans d'urbanisme des villes de plus de 10.000 habitants, débouche sur le décret-loi du 25 juillet 1934 relatif à l'aménagement des régions d'urbanisme, et notamment de la région parisienne en 1939, puis sur la création des nouveaux services ministériels du Gouvernement de Pétain comme la Direction générale de l'Équipement national qui seront repris à la Libération, sous couvert d'une reconstruction planifiée du territoire national. Le Commissariat général au Plan (1946) et la Direction nationale de l'aménagement du territoire (1949) vont mettre le sol sous coupe et l'annexer aux politiques volontaristes du Centre sur son territoire, qu'il aménage selon une planification nationale (1950) et dans des découpages régionales qu'il décide lui-même (régions de programme créées en 1955). La perception techniciste d'un territoire soumis trouve un lieu d'expression particulier au sein de la DATAR (1963) qui impulse des politiques de restructuration locale décisives (création des communautés urbaines en 1966, fusions de communes en 1971, création des régions dotées de la personnalité juridique en 1972, péréquation de solidarité, etc.). L'aménagement du territoire revigoré dans les années 90 après la parenthèse décentralisatrice des années 80, va pareillement contraindre le sol dans une nouvelle planification nationale (lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999), et débouchera sur la création des métropoles (2010) et des hyper-régions (2015) modernes²⁷, sur volonté centrale. C'est le grand retour de l'expert aménageur de la DATAR réactualisée²⁸ ou du décideur ministériel qui impose sa volonté aux élus et aux préfets²⁹.

Précisons que cette centralisation est toujours en marche, comme le rappellent la nationalisation symbolique des plaques d'immatriculation des automobiles en avril 2009 ou le redécoupage des

²⁴ La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) sur l'administration locale en est le symbole

²⁵ Les lois initiées par F. GUIZOT après la Révolution de 1830 vont progressivement reconnaître une personnalité juridique propre aux conseils généraux, privée puis publique, en distinguant les fonctions délibératives et exécutives au sein de l'assemblée départementale (loi du 18 juin 1833) ou en développant leur pouvoir réglementaire et fiscal autonome ainsi que leurs compétences par les lois des 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838.

²⁶ Les anciennes *Provinces* romaines étaient en effet ces territoires conquis par les légions et gouvernés par les représentants de Rome, et dont une partie étaient attribuée aux soldats partis en retraite.

²⁷ Voir **ma conférence** « Les nouvelles influences des réformes territoriales françaises », Nanterre 2015.

²⁸ La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale du décret du 14 février 1963 sera renommée DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) de 2005 à 2009, avant de redevenir DATAR (Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) puis de finalement fusionner d'autres services au sein du désormais Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) par le décret du 31 mars 2014, lui-même fondu dans une nouvelle ANCT (Agence nationale de cohésion des territoires)

²⁹ La transformation de la DATAR en DIACT puis aujourd'hui en ANCT semble toutefois ouvrir une nouvelle ère, l'Etat ne paraissant plus avoir d'idée générale sur l'organisation de son territoire et initiant plutôt une **centralisation « par ingénierie »**, paraissant ne faire qu'accompagner et faciliter les projets locaux par ses services techniques, mais pouvant alors les influencer *in situ* par ses propres conceptions.

hyper-régions en 2015 sur une table de l'Elysée par une poignée de décideurs jacobins sous l'égide du Président de la République. Car elle est au cœur de la construction sociale et étatique, et de sa reproduction. Elle n'est pas le seul moyen d'organiser ce pacte social, comme le montrent les politiques de décentralisation approfondie dans d'autres pays, mais elle est souvent l'unique référence pour les Etats ayant perdu l'habitude de penser la diversité territoriale ou les libertés locales. En tout état de cause, elle reste une ligne force et la tendance de tout Pouvoir institué.

Car ce principe de centralisation se retrouve **dans d'autres pays**, y compris de forte tradition décentralisatrice et fédérale. Mais les contextes nationaux, et notamment les modalités d'unification nationale, en conditionnent au fond la mise en œuvre. Car si toute Société dépend du Centre qui arrive à élaborer ses critères d'identification nationale et à assurer sa reproduction dans son contexte, l'unité de cette Société se fera en fonction des capacités de ce Centre à émerger victorieusement de ses concurrents et des oppositions locales, et vice versa de la capacité des pouvoirs périphériques à s'opposer au pouvoir central et à lui imposer leur reconnaissance statutaire. Chaque pays exprimera donc à sa manière cette synthèse entre le processus continu de centralisation et ces résistances périphériques, dans le contexte historique, géographique, sociologique ou militaire propre à l'Etat en construction.

Il est toujours délicat d'interroger le passé à l'appui d'une théorie, au risque de ne chercher que ce que l'on veut y trouver et de se livrer à des simplifications de lecture et d'interprétation du récit historique en fonction de sa propre épistémè. Néanmoins, osons tracer les grandes lignes suivantes pour illustrer les propos, en attendant de mieux pouvoir les préciser.

Ainsi au **Royaume-Uni**, la conquête de l'île d'Angleterre par Guillaume de Normandie en 1066, qui dominera immédiatement le territoire en supplantant populations et élites locales et en redistribuant la terre à ses fidèles compagnons d'armes, produira un système insulaire rapidement unifié qui permettra une autonomie locale ne remettant pas en question l'unité du pays autour du pouvoir royal central consacré (serment de Salisbury, 1086). Les tentatives ultérieures de renforcer le commandement central et de violenter cette autonomie locale, que ce soit sous Jean sans Terre ou sous Cromwell, susciteront même une résistance locale forte aboutissant à la Magna Carta de 1215 ou au renversement dynastique et à la Bill of Rights de 1689. L'Etat en Angleterre ne se construira pas autour du commandement de la monarchie et de son administration centrale mais autour de sa capacité à organiser la pluralité et à trancher les conflits locaux et localement par ses juges et ses ministres³⁰. Cette tradition désormais ancrée d'une forte autonomie locale, trouvant sa théorisation dans les communautés symbiotiques d'Athusius³¹ ou le contrat social de John Locke, produira alors une société assez décentralisée autour d'un centre fort, et une unité affirmée malgré une diversité

³⁰ Voir B. BARRET-KRIEDEL *Les chemins de l'Etat*, ed. Calmann-Levy, coll. Histoire, Paris 1986

³¹ Par « communautés symbiotiques », le philosophe théologien allemand Johannes ALTHUSIUS (1557-1638) exprime sa conception d'une société composée de diverses collectivités internes pouvant s'emboîter les unes dans les autres comme des poupées russes ou coexister horizontalement, qui vivent une unité harmonieuse lorsque le pouvoir central respecte justement cette diversité et les libertés qui s'y attachent sans vouloir les contraindre mais en sachant les organiser (*Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata* 1610, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6525600k>). Père du fédéralisme pour certains, défenseur des libertés locales contre les prétentions des seigneurs et suzerains pour d'autres (V. voir notamment de C.J. FRIEDRICH *Pouvoir et fédéralisme*, articles réunis et traduits par G. DEMELEMESTRE, ed. Classiques Garnier coll. Politiques, 2012, et *Introduction à la 'Politica methodice digesta' de Johannes Althusius* », G. DEMELEMESTRE, ed. du Cerf coll. Humanités, 2012), ses théories trouvent en Angleterre une certaine illustration, lorsque l'unité nationale protégée par le roi est le résultat d'une diversité respectée dans ses droits et privilèges et institutionnalisée dans la tradition ou dans une chambre des Communes comprenant des représentants des autorités locales, des universités, des corporations, aux côtés d'une chambre des Lords représentant l'aristocratie y compris locale. Le gouvernement de la City à Londres intégrant les corporations de métiers et autres autorités morales, politiques et économiques peut être un autre exemple de cette symbiose entre communautés.

territoriale reconnue³².

En **Espagne** ou en **Italie**, l'unification du pays n'ayant pu être réalisée que tardivement du fait d'un envahisseur extérieur, musulman ou autrichien, et de pouvoirs locaux forts affirmés historiquement autour d'identités propres et de capitales régionales reconnues, c'est la dictature qui a cherché à fusionner le corps social au XX^e siècle pour compenser par la violence immédiate ce que le temps avait su réaliser patiemment en France. Dans les deux cas, la chute de la dictature conduira à un système unitaire régionaliste assurant dans l'unité nationale affirmée la reconnaissance de l'originalité et de l'autonomie de ces territoires locaux. Le pacte post-dictatorial n'est cependant pas figé, et conduit aujourd'hui à de nouveaux élans autonomistes voire indépendantistes, dont l'histoire nous dira s'ils vont susciter à l'inverse une réaction radicale du Centre se sentant menacé dans son existence, conduire à une dislocation de l'Etat et à l'indépendance de certaines de ses composantes ou déboucher sur de nouveaux compromis Centre-Périphérie³³.

En **Allemagne**, il a pu être affirmé que l'unité nationale se faisait autour d'une seule nation divisée en plusieurs royaumes, alors qu'en France c'est la pluralité de nations qui poussaient à leur regroupement en un seul Royaume³⁴. Dès lors, la problématique de l'unité politique n'a pas concerné l'affirmation de la supériorité d'une nation sur les autres, comme dans la plupart des autres grands pays d'Europe, mais d'un Pouvoir central sur d'autres pouvoirs locaux institutionnalisés au sein d'une nation à peu près considérée comme commune. Un temps résolue par l'élection de l'Empereur par les Grands électeurs laïcs et ecclésiastiques, puis par l'unification napoléonienne, cette unité qui n'a pu se faire lors de la révolution de 1848 et a été rendue difficile dans une confédération germanique incluant l'Autriche³⁵, a demandé toute l'ingéniosité des penseurs germaniques tel Laband ou Otto von Gierke, Lorenz von Stein et Rudolf von Gneist pour mettre en place un Etat de droit complexe dont la souveraineté ne repose pas sur le peuple mais sur la structure juridique d'un Etat composé. Mais la république fédérale dite de Weimar qui leur fait suite, de par son inefficacité, a induit ici aussi une dictature pour fusionner les corps nationaux dans une unité très centralisée. Lui succédera alors un fédéralisme coopératif imposé par les Alliés, faisant le lien entre l'histoire et la nécessité, entre la volonté d'union contre un ennemi commun et la peur de recréer un pouvoir central trop fort. Notons que ce fédéralisme a dû être rectifié en 2006, le pouvoir central ayant ensuite conquis trop de pouvoirs.

³² Les diverses Nations composant le Royaume-Uni, dont l'unité est formalisée par le traité de 1707, connaîtront une assimilation assez forte aux volontés de Londres, mais en gardant néanmoins leur originalité que le processus de dévolution depuis vingt ans met en œuvre juridiquement avec des particularités notables entre l'Ecosse, le Pays de Galle et l'Irlande du Nord. Notons également que l'autonomie locale voire localisée autour des communes et des comtés, alliée à une centralisation spéciale, finira par ruiner toute tentative de régionalisation de l'Angleterre ou de personnalisation du pouvoir municipal que voulaient mettre en place les réformes du début des années 2000.

³³ Au-delà des violences historiques des indépendantistes basques, signalons aujourd'hui le bras de fer mené entre la Catalogne et Madrid avec l'appel à la population catalane pour soutenir la solution indépendantiste, en 2006 comme en 2017, ou les revendications plus confuses des régions du Nord de l'Italie unies dans une Ligue de Padanie aux contours obscurs et contestant le Centre jusqu'à l'obliger à organiser en 2006 un référendum dit fédéraliste que la population a rejeté, ou préparant elles-mêmes une consultation en 2017 plébiscitée par les habitants.

³⁴ Voir S. FLOGAITIS *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, LGDJ coll. Bibliothèque de Droit public, Paris 1979, volume XX. La *nation* est ici considérée à son origine comme un groupe ethnique et surtout linguistique (voir par exemple le Collège des Quatre Nations fondé par Mazarin en 1661 où les « nations étudiantes » correspondent à leurs particularités linguistiques), progressivement unifié politiquement. L'Allemagne regroupera ainsi essentiellement des tribus germaniques (« frères » au sens étymologique) et de langues proches. La nation française sera longtemps la seule qui parlait la langue du roi, avant de devenir, suite à l'édit Villers-Cotterêts de 1539 et en prenant une majuscule, l'ensemble des populations y compris non francophones (bretonnes provençales basques...) soumises au roi, au grand regret de Turgot (« *J'appelle donc, avec tout le monde, une nation : une collection de familles et de peuples parlant la même langue* », Lettre à Du Pont de Nemours, cité par Charles BECQUET in *L'Ethnie française d'Europe*, Nouvelles éditions latines, Paris 1963).

³⁵ Bismarck saura alors judicieusement exclure cette monarchie autrichienne après la défaite de Sadowa en 1866 et trouver l'ennemi commun utile, français, pour fonder un Reich allemand unifié en 1871.

D'autres pays pourraient pareillement être étudiés sous ce rapport Centralisation/Unité/Entropie³⁶ pour expliquer les modalités contemporaines de leur construction étatique et sociale. La **Belgique**, Etat récent construit sur une dualité sociale, ethnique ou religieuse n'ayant pas su produire d'unité, est tout aussi symptomatique et débouche sur un double fédéralisme territorial et personnel surprenant, dont les évolutions sont encore incertaines. Ce pays est d'ailleurs une preuve vivante du lien entre centralisation politique et unité juridique : en cas de rupture de ce lien, par défaut d'une centralisation efficace ou optimale, l'Etat unique risque de se diviser en plusieurs Etats distincts correspondant aux sociétés qui se sont formées à côté de la société nationale, chacun unifié autour de son propre pouvoir central et centralisant.

Mais ce processus de centralisation n'est pas le seul à organiser la Société. Au contraire, la contestation qui l'accompagne, la complexité qu'il induit et même la simple logique juridique obligent à considérer que l'unité nationale est également constituée par le phénomène inverse de la décentralisation qui vient compléter cette centralisation, et qui correspond elle aussi à un principe social, politique et juridique structurant permettant justement d'intégrer la diversité dans l'unité envisagée afin de maintenir le processus unificateur.

B) Le principe de décentralisation

S'il est possible de parler de principe de centralisation pour décrire ce processus constant de contrôle du territoire par un pouvoir central sur la Société qu'il cherche à constituer, tempéré par la résistance plus ou moins efficace des pouvoirs périphériques, il est tout aussi nécessaire de parler d'un « principe de décentralisation » pour décrire le processus inverse de redistribution des compétences vers le territoire, tempérée elle aussi par le pouvoir d'attraction du Centre, mais qui se révèle tout aussi fondamental et continu. La France, finalement, est tout autant centralisée que décentralisée en droit et par nécessité juridique et sociale.

Outre le fait que cette coexistence soit justifiée juridiquement (1), elle repose de plus sur une complémentarité politique qui éclaire sous un jour nouveau les réformes en cours (2).

1) Une décentralisation juridiquement produite par la centralisation

Comme la centralisation, la décentralisation connaît quelques problèmes de définitions, mais qui sont liées non pas à leur rareté mais au contraire à leur profusion parfois contradictoire. Dans un sens commun et pour regrouper les différentes approches, la décentralisation est souvent définie comme la gestion par des autorités élues d'affaires locales ou de compétences transférées par le Centre sous son contrôle³⁷. Mais cette notion d'affaires locales est sujette à bien des incertitudes³⁸, et la France a aussi connu dans son histoire l'existence d'une décentralisation au profit d'autorités *nommées*

³⁶ L'entropie est, en thermodynamique, une mesure du désordre d'un système, son degré de dispersion de l'énergie et donc de sa désorganisation. Selon le deuxième principe de la thermodynamique, l'énergie d'un système, et donc le système lui-même, a en effet tendance à se disperser dans le temps. Rapporté à la question territoriale, l'unité agrégative de l'Etat est ainsi toujours menacée par un processus entropique tendant à la disloquer, ce qui suscite alors des politiques nationales contraires et continues destinées à contrecarrer ce processus de dislocation. Toute politique de décentralisation doit alors être considérée comme destinée à maintenir l'unité nationale sous contrôle du centre. V. **mon article** « Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire-Etat fédéral » (2018).

³⁷ Pour des développements plus précis, voir **ma thèse** *La centralisation territoriale*, p.3 et suiv.

³⁸ Dans sa thèse, le Pr J.-M. PONTIER constate « l'inexistence d'un intérêt local par nature... Est intérêt communal celui que le législateur a qualifié tel » (*L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ coll. Bibliothèque de Droit public, tome CXXVII p.156)

par le ministre ou le préfet, le rapport entre démocratie et décentralisation étant bien plus un construit qu'un inné³⁹. De même, tout transfert de compétences vers des autorités locales ne correspond pas toujours à de la décentralisation territoriale, si les établissements publics qui en bénéficient, des universités ou des EPCI par exemple, ne sont pas des collectivités. Alors que certains auteurs affirment naïvement que la décentralisation « *c'est le contraire de la centralisation* »⁴⁰, C. Eisenmann a pour sa part défini la décentralisation comme un système où « *les autorités locales ont le pouvoir de prendre des décisions (poser des normes) de leur seule volonté et librement* »⁴¹, celui-ci correspondant donc à la maîtrise exclusive ou définitive d'une activité par des organes non-centraux, tout le reste ne relevant que de la semi-décentralisation ou semi-centralisation qu'il fait alors émerger entre les deux⁴².

Pour éviter les impasses auxquelles conduit cette définition radicale qui risque à nouveau de ne trouver aucune réalité en fait, et pour saisir au contraire la diversité des situations comprises dans le principe de décentralisation, il s'agira de **définir plus généralement la décentralisation** par son essence même et a minima comme *la reconnaissance à côté de l'Etat central et distinctes de lui d'autres personnes juridiques en charge de missions de service public*⁴³. De cette scissiparité en droit entre l'Etat, personne juridique primaire, et ces autorités distinctes, personnes juridiques secondaires, naîtront ensuite toutes les autres questions relatives au processus de création de ces autorités, à leur niveau de reconnaissance juridique et à la valeur des actes qu'elles adoptent⁴⁴, à leur nature publique ou privée, nationale ou locale⁴⁵, territoriale ou fonctionnelle, aux modalités de leur désignation par concours, nomination, recrutement ou élection, aux compétences exercées, à la nature du contrôle administratif qui pèse sur elles, aux droits dont elles disposent, à leurs missions et pouvoirs, etc. Mais ces éléments ne servent pas à *définir* la décentralisation elle-même, qui repose dans son essence sur la seule distinction juridique entre l'Etat et ces autorités, mais à la *qualifier*, à déterminer sa nature, son étendue et son degré.

En revenant à cette définition minimaliste, la décentralisation va ainsi se manifester de plusieurs manières, sous forme de décentralisation culturelle, hospitalière ou universitaire au profit de théâtres, hôpitaux ou universités, voire de décentralisation « de mission » pour les transferts de compétence de certains services publics, y compris au profit de personnes privées comme pour les délégations de service public, ou de décentralisation territoriale reposant pour sa part sur l'existence de collectivités territoriales, et éventuellement de leurs regroupements, et des compétences qu'elles exercent. Cette décentralisation territoriale existera quand bien même ces autorités locales seront nommées par le pouvoir central, et y compris sous une forte tutelle a priori comme avant les réformes de 1982⁴⁶, mais

³⁹ Voir infra § III-A, et **mon intervention** « Démocratie et Décentralisation : un couple platonique ? » au 5ème congrès AFDC de Toulouse, 6-8 juin 2002, publiée dans la revue *Civitas Europa*, septembre 2003, p.7-29.

⁴⁰ Jean RIVERO *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'Etat moderne*, cours à l'ENA de 1949, p. 50 : "*Le mot français "décentralisation" vaut surtout précisément pour marquer cette opposition, pour marquer si j'ose dire que la décentralisation c'est le contraire de la centralisation* »

⁴¹ C. EISENMANN, *Traité de science administrative*, ed. Mouton, Paris 1966 p.261.

⁴² Voir supra note 11

⁴³ Cette définition se rapproche de celle, originale à l'époque, du doyen HAURIOU pour qui « *la décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique, et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits en faisant des actes d'administration* », in *Etude sur la Décentralisation*, répertoire Becquet, ed. P. Dupont 1892. Sur M. Hauriou, voir **ma thèse** p.55 et suiv, et la thèse de François FOURNIE *Recherches sur la décentralisation dans l'oeuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ coll. Bibl de Droit public, 2005, tome 245. Notez que ma définition peut inclure également les personnes privées en charge d'un service public.

⁴⁴ Voir C. EISENMANN *Centralisation...*, op.cit, p.86.

⁴⁵ Dans cette définition large, un établissement public national recevant délégation de compétences étatiques, comme la SNCF ou La Poste en son temps, fait également partie du processus de décentralisation

⁴⁶ R. MASPETIOL et P. LAROQUE *La tutelle administrative*, ed. Sirey 1930

recevra plusieurs formes de réalisation pouvant aussi devenir libérale par l'extension des compétences transférées et la généralisation du principe électif de leurs autorités exécutives, comme depuis 1982.

L'existence d'une décentralisation ne préfigure donc pas l'étendue de celle-ci, qui peut du reste évoluer dans le temps. En tout état de cause, le rapport juridique entre les deux notions de centralisation et de décentralisation, et donc entre normes centrales et normes décentralisées, est quelque peu complexe. Il faut remarquer en effet que ce rapport se fonde non pas sur une relation hiérarchique comme dans le cadre de la déconcentration, et même si cette hiérarchie est parfois à nuancer⁴⁷, mais plus exactement sur une relation de **tutelle**. Or la tutelle est une notion administrative ouvrant plusieurs situations juridiques. « *Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà du texte* » nous dit l'adage. La tutelle peut être forte et exprimer un pouvoir de contrôle en amont de la décision locale en lui imposant des conditions formelles, procédurales ou de fond, ou en imposant l'accord conjoint de l'autorité étatique pour valider ou mettre en œuvre cette décision locale -cas de la décentralisation avant 1982 pour les départements avec le préfet chef de l'exécutif local. Elle peut aussi être allégée pour n'exprimer qu'un contrôle *a posteriori* et sur les simples questions formelles et légales ou relatives aux libertés publiques, comme depuis la loi du 2 mars 1982. Elle ne saurait néanmoins jamais disparaître, quel que soit le nom qu'elle prenne⁴⁸, au nom de la hiérarchie des normes et des pouvoirs qui impose la supériorité permanente des intérêts de la Nation comme le rappelait le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi du 2 mars 1982.

Mais si la tutelle est une notion paradoxale, caractérisant la liberté des autorités décentralisées par le contrôle, ou plus exactement par le type de contrôle, qu'elle impose sur elles⁴⁹, elle repose néanmoins sur un fondement clef : **le respect de l'initiative locale** et donc de la compétence déléguée, transférée de l'Etat à ces autorités extérieures à lui. En effet, même dans le cadre d'une tutelle forte, l'autorité étatique ne saurait prendre de son propre chef la décision qui incombe normalement à la collectivité décentralisée, et doit respecter à la fois ce pouvoir décisionnaire initial et les procédures spécifiques pour passer outre ou le contraindre. Le pouvoir d'injonction et de suspension par exemple, ou les contraintes de fond et de forme posées par l'autorité délégante, impliquent ainsi néanmoins la prise de décision par l'autorité locale délégataire de la compétence. Le pouvoir de substitution préfectorale ne peut intervenir qu'après constat de carence et mise en demeure d'agir de l'autorité décentralisée, la

⁴⁷ Au-delà des études sociologiques montrant la capacité des préfets à soutenir la cause des élu locaux contre l'administration centrale (P. GREMION *Le pouvoir périphérique : Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976), il faut préciser que la déconcentration est une délégation de pouvoir à une autorité étatique territorialisée qui dépasse la simple autorisation de signature et implique un véritable transfert de compétence. Certes l'autorité hiérarchiquement supérieure dispose de certains pouvoirs d'influence et de sanction, mais la décision reste juridiquement prise par l'autorité ayant reçu la délégation jusqu'à ce que celle-ci soit rapportée ou que l'agent sanctionné modifie lui-même sa décision. Sur ces questions, voir la thèse *Le pouvoir hiérarchique* de Clément CHAUVET, (dir. Y. Gaudemet) soutenue à Paris II en décembre 2011, ou l'article « La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique », du Pr J.-L. DE CORAIL, *AJDA* 1967 p.3

⁴⁸ Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* rappelle bien que le contrôle du représentant de l'Etat ne saurait être anéanti, fut-ce temporairement. Bien qu'appelée désormais « contrôle administratif » correspondant à l'expression de l'article 72 de la Constitution, la tutelle n'a pas disparu quoiqu'en dise la loi du 2 mars qui affirme sa « suppression » dans son titre Ier tout en la maintenant en matière de police, de gestion des agents publics, d'emprunts locaux, de participation à des sociétés commerciales et même de création d'EPCI, sans oublier la tutelle sur les élus que certains auteurs préfèrent ranger dans le pouvoir disciplinaire. Elle ne fait que changer de nom, ne pouvant disparaître.

⁴⁹ Pour M. HAURIOU, la tutelle est bien la marque de la décentralisation et des libertés qu'elle autorise en ce qu'elle fait sortir le contrôle sur les collectivités de la stricte hiérarchie étatique (*Etude sur la décentralisation*, op.cit, p.40), alors que pour R. MASPETIOL et P. LAROQUE elle constitue au contraire la limite de cette liberté et autonomie en faisant peser sur les actes des collectivités « mineures » ce contrôle étatique inextinguible (*La Tutelle administrative*, Sirey 1930, p.82). Sur ces questions, voir la thèse de S. REGOURD *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ 1982 Bibl. De Droit public tome CXLII, ou *La tutelle de l'Etat sur les communes* de G. MELLERAY, Sirey 1981, ou **ma thèse** p.12 et suiv, et p.101 et suiv.

décision prise par le préfet à la place de cette autorité étant imputée ensuite à la commune au nom de qui la décision a été prise et qui devra en assumer toute la responsabilité⁵⁰. Dans tous les cas, c'est bien en principe à l'autorité décentralisée de prendre l'initiative de la décision. La reconnaissance de cette initiative, de cette forme d'autonomie locale, est donc la marque de la décentralisation, même s'inscrivant dans une centralisation donnant au final le dernier mot à l'autorité centrale.

Les conclusions de ces analyses sont instructives, et paradoxales. Alors même que la décentralisation est bien une **nécessité juridique**, aucune norme nationale ne pouvant se suffire à elle-même et nécessitant des autorités et normes locales pour être mise en œuvre et s'appliquer, la reconnaissance de ces autorités locales décentralisées extérieures à la hiérarchie des pouvoirs étatiques mais néanmoins soumises à la supériorité juridique de l'Etat ne peut se faire qu'en leur reconnaissant *simultanément* une certaine **autonomie décisionnelle**, qui sinon rangerait ces autorités locales comme simples administrations déconcentrées de l'Etat.

Pour résumer, en l'absence de toute centralisation absolue que même H. Kelsen jugeait impossible, la centralisation comprise comme un pouvoir de commandement, d'influence et de contrôle produit donc elle-même juridiquement et par nécessité *de la* décentralisation, même minimale ou se résumant à la création d'autorités locales dotées de compétences frustrées. **Mais cette décentralisation est un produit complexe, voire paradoxal.** Car c'est bien en effet « l'autonomie » qui caractérise pourtant par définition ces autorités locales décentralisées créées par l'Etat en dehors de lui, comme personnes juridiques secondaires disposant de leurs propres organes, normes et compétences. Mais cette autonomie reste très relative à son contexte, et ne s'exprime que dans le cadre de sa sujétion fixée par la constitution et la loi de l'Etat, personne juridique primaire. Intégrée par principe à une hiérarchie des normes et des pouvoirs qui s'impose à elle, toute décentralisation créée dans le sillage de la centralisation sera nécessairement soumise à cette supériorité des normes centrales tout en reposant sur l'autonomie des collectivités. Si toute décentralisation est donc nécessaire, aucun système ne pouvant être totalement centralisé, et si elle implique une certaine liberté des personnes juridiques locales qui l'animent, elle ne reste qu'un produit de la centralisation et ne porte donc *pas d'identité par elle-même*, en elle-même, ne dispose *pas de légitimité propre* et autonome, sauf celle que peut lui accorder l'histoire et les concepts qui ont présidé à la construction de l'Etat qui la porte. Dès lors, une conclusion commence à se dessiner à partir de cette simple analyse juridique, faisant de la décentralisation produite par la centralisation, et sous son contrôle, une modalité même de la mise en œuvre de la centralisation elle-même, une politique portant en elle la marque de la centralisation et amenée à **en accomplir le projet**. Mais cette conclusion doit être nuancée et rapportée au système dans lequel s'exprime cette décentralisation si fortement conditionnée par la construction de l'Etat.

La conception de l'Etat dans lequel s'insère la décentralisation provient en effet de circonstances historiques, géographiques, sociologiques militaires, etc. spécifiques, qui vont permettre de la teinter de particularités. Si l'on peut en effet s'accorder sur une définition commune et minimale de la décentralisation, transfert de compétences minimales à des autorités distinctes de l'Etat, cette décentralisation peut recouvrir différents visages pouvant fortement varier en fonction des Etats et des périodes, assurant l'élection ou non des organes décentralisés, l'octroi de compétences larges ou minimales, de capacités juridiques, financières et humaines changeantes, un niveau de reconnaissance constitutionnel, législatif ou seulement administratif, etc. Inhérente à l'Etat, comme on le verra mieux encore infra, mais produite par la centralisation, la décentralisation dépend donc de celle-ci pour trouver son assise et son ampleur et les éventuels concepts pouvant légitimer son existence et sa mise en œuvre, comme la subsidiarité ou la libre administration⁵¹.

⁵⁰ C.A.A. Marseille, 26 janvier 2004, Ministre de l'intérieur, n°99MA01796, ou C.A.A. Douai, 7 oct. 2004, Sec. d'Etat au logement, n°02DA00265, ou encore C.A.A. Marseille, 3 janvier 2005, Ministre de l'intérieur, n°01MA00523

⁵¹ Voir infra § II et **mon article** « De la légitimité territoriale », 2020 ou **mon rapport** sur la Subsidiarité, 1998.

Dès lors, si la décentralisation peut s'analyser techniquement dans son rapport *juridique* à la centralisation, elle doit bien plus encore être étudiée dans son rapport *politique* à cette centralisation qu'elle continue, et qu'il faut alors étudier et comprendre pour étudier et comprendre à son tour la décentralisation. Si tant d'élus locaux sont déçus en France des réformes de décentralisation qui se succèdent mais les frustrant, c'est qu'ils n'ont toujours pas compris ce lien intime qui se noue entre centralisation et décentralisation.

2) Une décentralisation politiquement induite par la centralisation

Les différentes réformes territoriales françaises révèlent un lien subtil entre décentralisation et centralisation. Et ma thèse soutenue en 1997 qui dévoile cette analyse se trouve loi après loi depuis vingt-cinq ans toujours plus confortée. Car non seulement la décentralisation se trouve prise dans un rapport de complémentarité et de soumission juridique vis-à-vis de la centralisation, mais elle apparaît à bien des égards comme sa **continuation paradoxale**. Pour paraphraser le stratège von Clausewitz, la décentralisation n'est souvent que le prolongement de la centralisation par d'autres moyens. En d'autres termes, et du moins en France, « **dé-centraliser** », c'est « **centraliser deux fois** ». La première fois par la captation des compétences et pouvoirs par le Centre qui les accapare, et la seconde fois par la projection de ces compétences centralisées sur le territoire, selon un processus répondant aux enjeux du Centre lui-même.

En effet, la construction nationale continue autour du Centre et par la centralisation conduit à des limites qui doivent être dépassées sous peine de voir le système dans son entier congestionné, contesté voire renversé : engorgement des bureaux ministériels appelés à prendre de plus en plus de décisions pour les collectivités locales dans un monde complexe⁵², perte de pertinence de ces mêmes décisions prises trop loin des réalités de terrain, défiance et contestation des populations envers ce pouvoir central ne reconnaissant pas leur liberté et ne faisant pas les meilleurs choix locaux par l'éloignement des décideurs centraux, déliquescence du tissu économique et social qui s'ensuit, renforcement des forces entropiques visant à s'émanciper du pouvoir central, etc.

Une première réponse sera alors de mettre en place une localisation de la décision en la maintenant toutefois dans le cadre de la hiérarchie étatique, à travers un représentant de l'Etat central aux ordres comme le feront les décrets impériaux de 1852 et 1861 qui instaurent une première vague de **déconcentration** sous couvert de « décentralisation »⁵³. « *On a raccourci le manche, mais c'est toujours le même marteau qui frappe* » en dira Odilon Barrot. Suite au Manifeste de Nancy des notables lorrains de 1865, la fin du XIX^e siècle et la République s'efforceront alors de donner plus de gages à ces réformes territoriales pour renforcer la décentralisation autour des collectivités locales, qui vont petit à petit bénéficier de l'élection de leurs dirigeants puis de compétences étendues dans le cadre d'un contrôle néanmoins encore strict du préfet⁵⁴. L'allègement de la tutelle par la loi du 31

⁵² Rappelons que durant le XIX^e siècle, c'est au ministère de l'Intérieur parisien que sont même adoptés les budgets des principales villes de France !

⁵³ Les décrets des 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 portant sur la « décentralisation administrative » ne feront en fait que renforcer les pouvoirs du préfet et non ceux des collectivités elles-mêmes. Pour distinguer les deux notions et caractériser le régime mis en place par l'Empire, le terme de « déconcentration » sera forgé par le Pr Léon AUCOC en 1865 (*Introduction à l'étude du droit administratif*. Première conférence faite à l'école impériale des Ponts et Chaussées, Paris 1865, Appendice *De la Décentralisation*. Voir sur ce thème G. SAUTEL « Vocabulaire. L'exercice du pouvoir administratif : aux origines du terme déconcentration », in *Mélanges Burdeaux*, LGDJ 1977, p.988

⁵⁴ Voir les lois du 18 juillet 1866 qui étend les compétences des conseils généraux et du 24 juillet 1867 qui allège la tutelle du préfet mais la maintient encore forte et bien sûr la loi du 10 août 1871, et, pour les communes les lois du 24 juillet 1867 qui étend les compétences communales, du 14 avril 1871 sur l'élection des conseils municipaux des villes de plus de 20.000 habitants, élection étendue au maire et aux conseillers municipaux de toutes les communes par la loi du 5 avril 1884 (après la loi de Broglie du 20 janvier 1874 qui réservait la nomination du maire au pouvoir central).

décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, la refonte de la fiscalité locale par la loi du 10 janvier 1980 et bien sûr les grandes réformes des lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 et celles qui les complètent durant toute la décennie des années 80 vont donner à cette décentralisation une nouvelle envergure, renforcée par les réformes de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire des années 90 et par ce que certains ont cru bon d'appeler l'acte II de la décentralisation dans les années 2003-2004, voire l'acte III des années 2010-15⁵⁵.

Mais ne croyons pas qu'il s'agit là d'une conquête des libertés locales sur une centralisation ennemie. Car au final, la **décentralisation** apparaît bien plutôt comme un accomplissement de cette centralisation pour dépasser ses propres limites. Un indice : aucune de ces lois décentralisatrices n'est issue d'une demande locale ou portée par des élus locaux contestant le centralisme excessif⁵⁶. Toutes proviennent d'un programme politique national, d'une impulsion gouvernementale qui pose les principes des réformes à accomplir selon un calendrier très maîtrisé par le Centre, même si certains élus nationaux ayant des mandats locaux ont pu fortement influencer l'adoption de ces lois en 1982-83, 2003-04 ou en 2010-14-15⁵⁷. Ces réformes sont bien celles de l'Etat central qui cherche à améliorer son fonctionnement en se déchargeant sur les collectivités territoriales de compétences coûteuses (aides sociales, routes, bâtiments scolaires...), complexes, et qui demandent un investissement et un personnel dédié qu'il n'a plus les moyens d'entretenir, préférant se recentrer sur son rôle de stratège⁵⁸.

Cette décentralisation étant avant tout une réforme de l'Etat central⁵⁹ et à son profit, sa mise en œuvre va connaître des caractéristiques répondant à cet objectif avec des transferts de compétences s'accompagnant de garde-fous efficaces : augmentation de la réglementation nationale pour encadrer ces nouvelles compétences locales⁶⁰, limitation des finances locales⁶¹ qui oblige les collectivités à

⁵⁵ Rappelons que si nous devons compter les évolutions de la décentralisation par ces grandes étapes générales, nous devrions en être à l'acte VIII ou IX d'une comédie toujours renouvelée sa création révolutionnaire. V. également sur le sujet J. VIGUIER « Pour en finir avec la polémique relative aux Actes de la décentralisation », *AJDA* 2013 p.1993

⁵⁶ Peut-être faut-il néanmoins signaler quelques rares cas ponctuels récents de décentralisation « bottom-up », comme la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle* adoptée sur proposition de l'ancien président de l'AMF et de députés élus locaux, ou le régime de la Nouvelle-Calédonie, la création de la Métropole de Lyon ou de la Collectivité européenne d'Alsace ou les statuts de la Corse, comme il sera vu infra (**II**), voire les lois Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 et 3DS du 21 février 2022, votées sous influence des élus municipaux contestant les avancées intercommunales des lois NOTRe de 2015 et MAPTAM de 2014. Voir **mon article** De la légitimité territoriale, 2020.

⁵⁷ L'opposition d'élus du Sénat aux réformes gouvernementales en 1982 est bien connue et a conduit à de nombreux changements dans les lois des années 80, tout comme la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 dont les conseils de quartier ont été minorés par l'opposition de parlementaires élus locaux, élus qui se sont pareillement opposés au lien entre droit de pétition et référendum prévu dans les réformes Raffarin de 2003-04. Les lois sur les métropoles en décembre 2010 et janvier 2014 n'ont pas non plus concrétisé fidèlement les volontés du gouvernement prêt à donner un statut plus ambitieux à ces regroupements, notamment pour les grandes villes de Paris et Marseille, le cas de Lyon s'étant imposé à Paris par accord local. La loi NOTRe du 7 août 2015 porte également les traces de ces compromis, concernant le maintien des départements comme collectivités par exemple.

⁵⁸ Ne citons dans la multitude que les rapports emblématiques du Commissariat au Plan *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général* (C. BLANC, février 1993), et *Regards prospectifs sur l'Etat stratège* (A. ETCHEGOYEN, juin 2004 et janvier 2005)

⁵⁹ Comme bien d'autres depuis les années 60, Marylise LEBRANCHU dans le gouvernement AYRAULT 1 était Ministre de la *Réforme de l'Etat*, de la *Décentralisation* et de la Fonction publique, puis symboliquement Ministre de la *Décentralisation*, de la *Réforme de l'Etat* et de la Fonction publique dans le gouvernement VALLS 1.

⁶⁰ L'augmentation de lois générales sur l'eau, la forêt, l'environnement, la montagne ou l'urbanisme est particulièrement notable depuis les premiers transferts de décentralisation des années 80, sans compter les décrets spécifiques en matière d'archives ou de bibliothèques locales, de gestion des déchets, et autres normes techniques.

⁶¹ Outre l'inefficacité régulièrement contestée des « 4 vieilles » de la fiscalité locale, et notamment le report régulier de l'évaluation foncière cadastrale depuis les années 70, rappelons la suppression en 1993 des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, en 1999 la suppression de la part salariale de la TP ou de la

contracter avec l'Etat pour financer leurs projets et subir alors ses règles et priorités dans le cadre d'un aménagement du territoire planifié depuis Paris⁶², transferts de compétences sans transfert de l'opportunité de décision⁶³, etc⁶⁴. Ces techniques d'encadrement semblent d'ailleurs bien plus efficaces que le seul contrôle préfectoral de légalité, qui porte sur un nombre de plus en plus restreint d'actes soumis à transmission et débouchant très rarement sur un renvoi juridictionnel (0,006% des actes). Mais plus que d'une décentralisation jugée « insuffisante », comprenons bien que la décentralisation est par nature sous contrôle, « **instrumentalisée** » au profit des volontés étatiques qui la produisent pour lui permettre d'accomplir toujours sa mission, faire Société, dans un contexte évolutif.

Sans doute certaines réformes apportent des nuances à cette affirmation brute, comme la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qui posait les fondations d'un pouvoir proprement « local », impliquant les habitants, par opposition au pouvoir « municipal » plus soumis aux logiques centralisantes et sans cesse consacré dans les réformes décentralisatrices⁶⁵, ou comme le bloc des réformes de 2003-2004 qui inscrivait dans la constitution et dans la loi des droits territoriaux propres en rapport avec l'autonomie fiscale, la subsidiarité et le référendum ou les pétitions locales⁶⁶. Mais notons que même ces réformes d'inspiration plutôt girondine produisent des résultats ambigus lorsque reformulés par le Centre et encadrés par le juge constitutionnel ou administratif⁶⁷.

Un autre symptôme de cette instrumentalisation de la décentralisation par le Centre est sa volonté de **rationaliser le territoire** dans de nouveaux espaces qu'il détermine, et de choisir les acteurs locaux les plus aptes à y réaliser ses projets. Ainsi, la création des départements à la Révolution répond à une

taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux et la réduction de celle-ci pour les départements, en 2000 de la part régionale de la TP et en 2001 de la vignette automobile. Au total, les recettes fiscales des collectivités territoriales ont été amputées de 15 milliards d'euros entre 1997 et 2002, et la part des recettes propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales est passée, entre 1998 et 2002, de 61,5 % à 56,6 % pour les communes et leurs groupements, de 67,2 % à 58,4 % pour les départements et de 59,9 % à 38,1 % pour les régions, compensées en partie par des subventions étatiques de moindre envergure (Rapport du sénateur D. HOEFFEL sur le projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, mai 2004, p.15). Actuellement, le moratoire sur ces subventions met d'ailleurs la plupart des collectivités en crise financière, comme le constate régulièrement depuis 3 ans l'Observatoire des finances locales de plus en plus alarmiste. Difficile pour elles de mener alors des politiques autonomes pouvant les distinguer de l'Etat qui reste leur principal contributeur.

⁶² Les contrats de plan qui sont censés mettre en œuvre les divers plans ou schémas d'aménagement du territoire (lois de 1995 et 1999) sont ainsi négociés par des préfets totalement soumis aux directives du conseil des ministres et de la DATAR/DIACT, comportant des « noyaux durs » non négociables correspondant aux exigences de fond du Centre, qui peut imposer par là sa propre conception du développement local. S'y ajoutent les contrats de pays, d'agglomération, de ville, les contrats locaux de sécurité et tous ces contrats ponctuels pour financer un investissement précis par lesquels l'Etat, par son préfet, peut s'immiscer dans les décisions locales.

⁶³ Cas typique du RMI-RSA financé par les conseils généraux mais dont ils ne peuvent fixer ni le montant, ni les attributaires, ni la durée de versement.

⁶⁴ Pour des développements plus précis, voir ma **thèse** p.353 et suiv. (*Une décentralisation inscrite dans le jeu de la centralisation*) et p.406 et suiv. (*La centralisation par l'aménagement du territoire*) ou **mon article** « La décentralisation, nouvelle forme de centralisation ? », *Revue de la Coopération Transfrontalière* (Strasbourg), n°8 Spécial, décembre 1997, pp. 10-19

⁶⁵ Cf *Théorie du pouvoir local en France*, de S. BIAREZ, *RISA* 1988-3, pp.425-457

⁶⁶ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui consacre la décentralisation comme forme de la République, lois organiques du 1er août 2003 sur le référendum local ou sur l'expérimentation locale et du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière locale, et les lois ordinaires qui les mettent en œuvre, notamment la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales

⁶⁷ La loi du 27 février 2002 annonce ainsi dans son Titre Ier Chapitre Ier La participation des *habitants* à la vie locale mais pour réserver dans son article 1er les consultations locales aux seuls « électeurs », c'est-à-dire « nationaux », et elle crée des conseils de quartier qui risquent au fond d'inféoder les habitants aux institutions municipales sous prétexte de démocratie participative, contrairement aux associations spontanées d'habitants plus libres et indépendantes. Quant à l'autonomie financière, elle se révèle au final très limitée et vidée de son sens par le Conseil constitutionnel, tout comme la notion de « subsidiarité » que consacrerait le nouvel art.72 al.2 de la Constitution. Voir **ma conférence-article** « Les réformes de la démocratie locale en France », Montpellier 2006.

logique d'unification et de maîtrise d'un territoire recréé par le Centre qui cherche à départir le sol national sans pour autant faire renaître ses divisions provinciales. La création des régions correspond à une même conception très centrale du territoire, considérées à l'origine sous un angle purement économique et lié à l'aménagement ou à l'ordre public. Simples regroupements de chambres de commerce associant les préfets dans les régions Clementel du décret du 5 avril 1919, elles deviennent provinces sous Pétain⁶⁸ puis terres des Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaires (IGAME) en 1948 pour rétablir l'ordre contesté par les mouvements sociaux, et circonscriptions des programmes d'action régionale initiés en 1955 et selon des découpes mystérieuses d'experts tempérées par les demandes d'élus⁶⁹. Comme pour les départements, elles sont donc d'abord des découpes étatiques avant de devenir des personnes juridiques à part entière, simples établissements publics dans la loi du 5 juillet 1972 puis collectivités à part entière dans la loi du 2 mars 1982 et avec les élections régionales de 1986.

Le redécoupage des régions en 2015 est encore plus symbolique de la mainmise du Centre sur *son* territoire. Alors que le Président de la République, suite à certains rapports parlementaires dénonçant leur nombre trop élevé (Rapport Balladur, Rapport Attali par exemple), annonce dans sa conférence de presse du 14 janvier 2014 la mise en route de ce chantier en demandant aux élus locaux de préparer des propositions⁷⁰, c'est par voie autoritaire que le nouveau premier ministre impose cette évolution dans son discours de politique générale du 8 avril 2014 en annonçant leur réduction de moitié. Et s'il est un temps prévu de laisser l'initiative aux élus locaux⁷¹ c'est lors d'une réunion très restreinte à l'Elysée d'une poignée de décideurs qu'est envisagée la future découpe en 13 régions, qui ne variera presque pas à l'issue des débats parlementaires, la majorité étant priée de se mettre au pas. Leur nombre est annoncé par un rocambolesque communiqué de presse de l'Elysée au soir du 2 juin 2014 qui devra s'y reprendre à deux fois pour indiquer le chiffre définitif des régions arrêté par la présidence. Les justifications apportées à ces réformes, qu'elles soient économiques ou géographiques, ne sont bien sûr aucunement fondées⁷². On ne saurait mieux symboliser ce fait du prince en matière territoriale, même si cette volonté n'est pas toujours aussi libre que désirée⁷³.

Cette volonté centrale apparaît tout autant en ce qui concerne la **rationalisation des acteurs locaux**

⁶⁸ Loi du 19 avril 1941 et décret du 30 juin 1941 qui redécoupe la France en 20 régions déterminées sur ordre de Pétain en cabinet ministériel par le ministre des finances Y. BOUTHILLIER

⁶⁹ Décret Pflimlin du 30 juin 1955 créant les PAR, et circonscriptions régionales de l'arrêté du 28 novembre 1956, découpées dans le bureau du Commissaire adjoint au Plan J VERGEOT et finalisées par le décret du 2 juin 1960, divisant par exemple la Normandie en deux ne sachant quelle capitale choisir entre Rouen et Caen et leurs maires.

⁷⁰ « *Les collectivités seront également incitées et invitées à se rapprocher. Les régions, d'abord, dont le nombre peut aussi évoluer... Ensuite, les départements, ceux qui sont situés dans les grandes aires métropolitaines devront redéfinir leur avenir... Je sais que, sur ces questions, les élus mais aussi nos concitoyens sont prêts à ces évolutions. Pour les accompagner, il y aura des incitations puissantes qui seront introduites. Les dotations de l'Etat varieront selon les regroupements qui seront faits.* » Conférence du Président Hollande, 14.01.2014

⁷¹ « *Je propose de réduire de moitié le nombre de régions de l'Hexagone. Quant à la méthode, il s'agit de faire confiance à l'intelligence des élus. Les régions pourront donc fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de propositions, le Gouvernement proposera par la loi, après les élections départementales et régionales de mars 2015, une nouvelle carte des régions qui sera établie pour le 1er janvier 2017* », Discours de M. Valls, 8.04.2014

⁷² Les régions françaises d'avant la réforme sont ainsi déjà bien plus importantes en taille et en population que la plupart des autres régions européennes, y compris d'Allemagne, Espagne et Italie, et les économies d'échelles supposées ne semblent déboucher que sur de nouvelles dépenses, afférentes aux travaux mobiliers et immobiliers de ces nouveaux conseils régionaux dont le nombre global d'élus n'a pas baissé et dont les indemnités vont même augmenter du fait de l'agrandissement de la taille des régions sur laquelle est calculé cette rétribution, ou au financement des déplacements d'agents, etc. Sur le sujet, voir **ma conférence** « Les nouvelles influences des réformes territoriales en France », 11ème Séminaire franco-japonais de Droit public, Université de Nanterre, 19-20 mars 2015.

⁷³ Alors que le Président de la République et le premier ministre envisageaient en effet la disparition des départements, le chantage du PRG, allié du PS dans la majorité parlementaire, a finalement poussé à maintenir ceux-ci dans la loi finale, réduisant d'autant la visibilité de la réforme.

au niveau municipal. Alors même que les municipalités sont confortées par la loi du 5 avril 1884, se créent à sa suite les SIVU de la loi du 22 mars 1890 puis les SIVOM et Districts de l'ordonnance du 5 janvier 1959, puis sous l'influence de la DATAR et par voie autoritaire les communautés urbaines de 1966, et, à défaut d'une politique de fusion municipale efficace après la loi Marcellin du 16 juillet 1971, les communautés de villes, d'agglomération et de communes des lois de 1992-1995-1999 et les métropoles de la loi du 16 décembre 2010 modifiée par celle du 27 janvier 2014. Cette coopération intercommunale que certains rangent dans la décentralisation territoriale mais qui relèverait aussi bien d'une décentralisation technique ou par service⁷⁴, va ensuite être encouragée puis imposée par le Centre, qui oblige toutes les communes à adhérer à un tel EPCI à fiscalité propre pour achever en 2015 la carte intercommunale du territoire, et qui impose ensuite une taille minimale de ces regroupements dans la loi NOTre du 7 août 2015, sur ordre du CGET et pour continuer à rationaliser le territoire selon les canons du Centre⁷⁵. La création des métropoles est un pas de plus dans cette organisation du territoire par le Centre, et le statut de collectivité spéciale pour Lyon que les élus locaux ont su imposer n'est qu'une exception à cette soumission locale⁷⁶. Une exception dont il faut donc souligner la rareté, mais qui laisse quand même une porte ouverte à une conception plus autonome du territoire.

Il n'est pas anodin de constater qu'aux grandes lois de décentralisation des années 80 reposant sur la liberté des collectivités locales, mais dont la critique s'est amplifiée à la fin de la décennie du fait de l'absence de résultats économiques réels, ont succédé les grandes lois sur l'intercommunalité et l'aménagement du territoire des années 90. Si les collectivités territoriales avaient pu obtenir des pouvoirs croissants dans la première vague des réformes, il s'agit désormais d'encadrer cette liberté locale par des plans nationaux et des structures de coopération devant optimiser l'utilisation de ces compétences municipales. A la décentralisation territoriale succède alors une décentralisation technique reposant sur des établissements publics de coopération, et donc sortie de la protection constitutionnelle de la libre administration, même si le Conseil constitutionnel a veillé à y imposer des contraintes en matière démocratique, et dans laquelle le préfet peut plus particulièrement intervenir (incitation personnelle et financière à la création des EPCI, fixation de son périmètre, de ses compétences, et contrôle des actes)⁷⁷. Ce n'est pas la liberté politique locale qui est ici le moteur de l'organisation territoriale mais bien les analyses d'experts au service du Centre qui remplacent le territoire par sa carte. Et ces analyses orientées ne manquent pas, qui envisagent toutes les réformes territoriales à partir d'une rationalité centrale même pour les plus décentralisatrices⁷⁸.

⁷⁴ Si le nombre impressionnant de compétences désormais du ressort de ces « communautés » à fiscalité propre et leur mode de financement ou de désignation des conseillers communautaires en font clairement les futures communes de demain, et intégrerait leur reconnaissance et leurs transferts de compétences dans une décentralisation territoriale cohérente, les SIVU voire les SIVOM correspondant pour l'essentiel à une simple délégation de service public limité envers un établissement public technique rangerait plutôt cette coopération intercommunale dans la décentralisation « par service » classique.

⁷⁵ Voir le rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires rendu en janvier 2015, qui promeut une limite de 1000 EPCI à fiscalité propre d'au moins 20.000 habitants chacun, soulevant une levée générale de boucliers sur le terrain et contesté par l'AMF. Les critiques d'un Sénat passé dans l'opposition aboutiront finalement au compromis d'un seuil minimal de 15.000 habitants tempéré de nombreuses exceptions (art.33 de la loi), pour 1243 EPCI FP. V. « Le niveau intercommunal rationalisé », d'I. MULLER-QUOY, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 14, 4 Avril 2011, p.2131, ou **mon article** « Les amours territoriales », 2022.

⁷⁶ V. **mon intervention** « La Métropole dans les réformes territoriales françaises depuis 2010 » au séminaire La métropole, centre DCT, jeudi 7 novembre 2013, ou **mon article** « Les paradigmes de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en Métropole », 2022 (V. volume II).

⁷⁷ **Mon mémoire** de DEA, Paris I 1993, *Décentralisation et Intercommunalité: entre concurrence et complémentarité*, ou **mon article** « Les amours territoriales », 2022, sur les modalités de fusion.

⁷⁸ Ces rapports et études peuvent être issus de commissions composées de personnalités diverses du monde politique, économique voire universitaire ou scientifique (cf la Commission Mauroy, créée par le premier ministre Jospin en 1999 et qui rend son rapport *Refonder l'action publique locale* en octobre 2000, la Commission Attali créée en août 2007 pour repenser la libération de la croissance française et qui rendra un pré-rapport en janvier 2008 et un rapport

Certaines réformes montrent même l'irrationalité du processus et la totale liberté que s'octroient les autorités centrales, qui par une loi décident de créer puis de supprimer des élus locaux communs aux départements et aux régions, ou de supprimer une clause générale de compétence pour les régions et les départements qui semble pourtant être le fondement de leur reconnaissance comme collectivité territoriale⁷⁹ (loi MAPTAM du 16 décembre 2010), pour la rétablir peu de temps après (loi du 27 janvier 2014), la même majorité parlementaire la supprimant pourtant à nouveau l'année suivante avec le même aplomb (loi NOTRe du 7 août 2015), malgré le discours contraire du président Hollande du 5 octobre 2012 lors des Assises territoriales du Sénat.

Mais toute décentralisation ne correspond pas non plus qu'à une simple reproduction de la centralisation sous d'autres formes. Elle peut également résulter d'une véritable **tension entre les autorités centrales et les autorités périphériques** qui s'opposent à elles. La décentralisation prend alors une autre teinte, un autre sens, et devient le moyen de trouver un équilibre pertinent, évolutif, entre ces forces centrifuges et centripètes. L'actualité en Espagne, Belgique ou en Ecosse donne des exemples parlants de ces rapports entre autorités centrales et locales organisés par un droit cherchant à concilier les deux aspirations centrales-unitaires et locales-autonomistes voire indépendantistes. Car ces deux notions de centralisation et de décentralisation sont bien à la rencontre de processus politiques trouvant dans le droit les formes de leur expression et l'équilibre de leur rapport de force.

Encore faut-il disposer des bonnes définitions et des bons concepts pour les mettre en relation. Or, la pensée juridique du territoire en France est enchâssée dans un rejet épistémique du fédéralisme et de toute diversité territoriale jugée entropique, qui empêche de penser objectivement le territoire et les politiques qui s'appliquent sur lui. C'est alors tout un travail de redéfinition qui doit être mené pour permettre une adaptation des réformes territoriales françaises aux enjeux du XXI^e siècle qui ne soient pas la simple modernisation de la pensée napoléonienne du pouvoir, qui ne correspond d'ailleurs plus au monde « liquide » d'aujourd'hui⁸⁰. Or, il se trouve que l'Etat ne semblant plus avoir lui-même de conception claire de son territoire et des modalités d'affirmation de son pouvoir, il commence à admettre le fait territorial et l'initiative locale notamment par le biais d'expérimentation ou de statuts particuliers (Métropole de Lyon, Collectivité européenne d'Alsace par exemple). Il est temps alors de proposer de nouvelles approches et définitions de la décentralisation qui permettent de faire évoluer le glacis du jardin territorial à la française, dans le respect de sa tradition juridique. Car la décentralisation est un système complexe permettant diverses concrétisations dont il ne faut pas avoir peur.

final en octobre 2010, ou le Comité Balladur créé en octobre 2008 et qui a rendu son rapport « *Il est temps de décider* » en mars 2009). Ils peuvent également provenir d'un travail parlementaire de prospective par des missions parlementaires spécifiques (rapport Mercier de juin 2000 sur *Le bilan de la décentralisation*, rapport Piron du 22 février 2006 *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs ?*, rapport Warsmann d'octobre 2009 sur la *clarification des compétences des collectivités territoriales*, ou rapport Raffarin-Krattinger sur *L'avenir de l'organisation décentralisée de la République* rendu en octobre 2013 au Sénat), sans compter les rapports relatifs aux projets de loi en cours d'examen. Ajoutons pour faire bonne mesure les nombreux rapports de la Cour des comptes comme celui de 2005 sur l'intercommunalité, de février 2009 sur la conduite de la décentralisation par l'Etat, ou de 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat, ou ceux du Conseil d'Etat comme son rapport de mars 2013 sur la décentralisation des politiques sociales. Certaines des propositions de ces différents rapports peuvent converger, comme en ce qui concerne la réduction du nombre de région ou la création des métropoles, mais le pouvoir politique et les débats parlementaires montrent bien toute la liberté de décision finale des autorités centrales.

⁷⁹ Voir A. DE LAUBADERE « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale », in *Pages de doctrine*, Tome II, LGDJ 1980 p.95.

⁸⁰ Voir Zygmunt BAUMAN et ses concepts de « société liquide » : *La Vie en miettes. Expérience postmoderne et moralité*, Paris, Hachette, 2003 ou *La Vie liquide*, ed. Le Rouergue/Chambon, 2006

§ II – Les complexités de la décentralisation

Le principe de décentralisation est en fait intégré avec le principe de centralisation dans un **principe d'unité** plus large qui les conjoint comme les deux versants d'une même logique⁸¹. Ce principe est en effet celui de l'unification sociale, politique et juridique de tout Etat et de la Société qu'il organise, et qui soumet toutes les autres forces à cet objectif et à cette nécessité. Autrement dit, si une Société et un Etat sont nécessairement fondés sur une unité minimale que va porter le Centre, producteur de normes centrales unificatrices, celle-ci s'organise continuellement dans le rapport entre ce Centre et ses périphéries, la centralisation et la décentralisation étant les deux modalités de fonctionnement qui s'opposent et se complètent dans ce processus d'unification et donnant, selon le point d'équilibre trouvé en cas d'espèce, les différentes formes d'Etat actuelles. L'unité étatique peut ainsi passer par une forte centralisation par laquelle le Centre impose sans contestation sa volonté, ou par une forte décentralisation qui serait le compromis par lequel les autorités périphériques « séparatistes » acceptent néanmoins le pacte unitaire, avec toute la palette de situations intermédiaires que le droit peut organiser.

Pour comprendre ce rapport centralisation/décentralisation et la diversité que cette dernière peut recouvrir, il faut alors revenir aux fondements, à la définition même de l'Etat et de la décentralisation. La doctrine française explore finalement assez peu ces fondements, en se satisfaisant souvent de prêt-à-penser juridiques et pédagogiques qui pourtant saisissent mal la réalité en droit et empêchent d'envisager des situations territoriales nouvelles permettant de dépasser, sans pour autant le renier, le triptyque territorial de la Révolution : unité/uniformité/centralisation. Il faut ainsi comprendre par exemple qu'un Etat est bien en soi, et quelles que soient les formes qu'il prend, une unité juridiquement organisée, même si cette organisation passe par une décentralisation plus ou moins poussée (A). Mais cette décentralisation provient à son tour de dynamiques différentes qui conduisent à des solutions juridiques spécifiques dans chaque pays ou comme en France qui tâche de les concilier avec quelques difficultés (B).

A) La décentralisation comme mode d'expression de l'unité étatique

Pour beaucoup d'auteurs ou de politiciens français, la décentralisation fait courir le risque de démantèlement de l'unité nationale consacrée par la centralisation conquérante issue de la Révolution. C'est croire voir autour d'eux les peurs qui les hantent. Car en fait, la décentralisation est bien au contraire elle-même une forme d'expression de l'unité nationale, correspondant non seulement à une évidence juridique -toute décentralisation étant produite par la centralisation comme vu plus haut- mais également à ce compromis politique entre le Centre et la périphérie afin justement de maintenir le pacte unitaire sur lequel se construit l'Etat. Sur cette base, il faut revoir les concepts qui nous permettent d'appréhender les situations territoriales. Car tout Etat est, en droit et par essence, unitaire (1), et par nécessité décentralisé (2).

1) Tout Etat est unitaire

* C'est une évidence juridique, que certaines simplifications pédagogiques ne doivent pas faire oublier : l'Etat est par définition un principe d'unité. **Un Etat est avant tout une unité juridique**, assis sur un territoire considéré comme un tout unifié, même si pas toujours uniforme, « l'espace d'effectivité des normes juridiques de l'Etat » disait Kelsen. Cette unité juridique peut être complète

⁸¹ Voir **ma conférence** « La décentralisation dans les rapports entre l'Etat et ses collectivités territoriales », colloque *Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale. L'expérience des pays du Maghreb*, Université de Guelma (Algérie), 27-28 avril 2015. Et plus généralement **ma thèse**.

et correspondre par ailleurs à une unité sociale, ethnique, culturelle ou sociologique, formalisée par le concept de Nation donnant naissance par extension à un Etat-Nation, et faisant dire au Pr A. Esmein que « *L'Etat est la personnification juridique d'une nation* »⁸². Cette unité peut aussi être plus lâche et regrouper sur un territoire des populations diverses ne partageant pas toujours de culture commune mais soumises néanmoins à un seul ordre de commandement juridique, à l'instar des Etats fédéraux ou des empires.

Toujours est-il que c'est bien l'unité juridique qui caractérise un Etat⁸³. Or cette unité provient dans son essence de l'existence d'un **texte unique : la Constitution**. Celle-ci culmine au sommet de la hiérarchie des normes pour organiser les institutions étatiques et toutes les normes et autorités inférieures, en imposant alors par sa supériorité l'unité de tout le système juridique qu'elle surplombe. C'est donc bien par la constitution nationale que se matérialise juridiquement l'unité de l'Etat. Plus exactement, c'est *l'unicité constitutionnelle qui fonde cette unité de l'Etat*. Car en effet, il ne saurait exister deux ou plusieurs constitutions nationales dans un pays. Si le pacte constitutionnel était contesté, ou si un territoire voulait se doter de sa propre constitution concurrente, il en découlerait une guerre civile qui aboutirait soit à la soumission de toutes les autorités et constitutions contestataires au régime de la constitution initiale, comme le symbolise la guerre du Sonderbund de 1847 en Suisse⁸⁴, soit au démembrement du territoire et à l'indépendance de la région qui arriverait à s'extraire de cette unité constitutionnelle pour créer son propre Etat et sa propre unité dans le cadre de sa propre loi fondamentale, comme pour l'Algérie en 1962, soit enfin à l'éclatement de l'ancienne unité étatique au profit d'une multitude de nouveaux Etats sur l'exemple de l'Ex-Yougoslavie. A contrario, un Etat est donc bien cette structure juridique qui **résiste à l'entropie territoriale** qui tend à le disloquer⁸⁵, et qui perdure sous le régime d'une constitution nationale unique.

* Mais cette *unicité* constitutionnelle n'impose pas pour autant une *uniformité* constitutionnelle. Car le texte fondamental national, qui s'impose à tous et partout pour le minimum et crée par là l'ordre étatique, peut également reconnaître des statuts particuliers, des normes constitutionnelles inférieures et des autorités infra-étatiques compétentes et dotées d'une certaine reconnaissance juridique voire politique. Ainsi les Etats fédéraux connaissent-ils une organisation à plusieurs niveaux, organisés dans leur unité par la seule constitution nationale et dans leur diversité par les différentes constitutions locales reconnues par la Constitution à laquelle elles se soumettent. Si la centralisation de l'Etat implique ainsi son unification constitutionnelle, et si cette unicité constitutionnelle qui en découle renforce à son tour le processus de centralisation, elle n'empêche pas non plus en soi la mise en place juridique de formes variées de décentralisation.

Autrement dit tout Etat moderne reposant sur une Constitution, elle-même unique, est bien par là un Etat unique, unitaire. L'unité de l'Etat correspond ainsi à l'unicité de sa constitution qui est le seul

⁸² Introduction de son manuel *Eléments de droit constitutionnel*, ed. Larose, Introduction §1, téléchargeable à l'adresse : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1413803/fl.image>

⁸³ Voir **mon article** « Une République décentralisée ? », 2019 et notamment son I-A, et **ma thèse** p.288 et suiv..

⁸⁴ L'exemple est frappant. Le Sonderbund est une alliance de sept cantons suisses conservateurs et catholiques (Fribourg, Lucerne, Unterwald, Uri, Schwytz, Valais et Zoug) unis en 1846 contre les atteintes religieuses portées par le pouvoir central suisse. Dissoute par la Diète fédérale mais refusant cette loi, elle entrera dans une guerre à caractère sécessionniste contre la *confédération* helvétique du 3 au 29 novembre 1847, qu'elle perdra. Il se trouve que cette guerre pose de nombreuses questions juridiques, la sécession n'étant pas interdite dans une confédération comme l'était à l'époque la Suisse et n'autorisant sans doute pas les pouvoirs confédéraux à envahir les cantons souverains sécessionnistes. C'est finalement cette tentative avortée de sortir de l'union confédérale qui poussera à la transformation du pays en véritable *fédération*, par le biais de la nouvelle constitution du 12 septembre 1848.

⁸⁵ Rappelons notre principe d'entropie territoriale qui, par extension de cette loi du thermo-dynamisme relative à la perte progressive et régulière d'énergie d'un corps tendant à lui faire perdre son organisation, décrit ici les forces centrifuges et de contestation qui poussent toute unité territoriale et étatique à se défaire dans le temps, impliquant alors une force contraire d'unification coordonnée par le Centre garant de l'unité visée.

texte ayant une effectivité juridique sur l'ensemble du territoire national, même si ce n'est parfois que pour des dispositions minimales, et même si cette unité peut se subdiviser ensuite, sur autorisation de la constitution nationale, en statuts territoriaux particuliers ou en autorités locales accomplies et dotées de leurs propres constitutions.

Plus exactement, ce que l'on appelle classiquement « Etat unitaire » est en fait un tautologisme pédagogique abusif, qui viserait à opposer les Etats dits unitaires, dotés d'une seule constitution nationale comme la France, aux Etats dits fédéraux dotés de plusieurs constitutions. Or, il faut faire tomber cette opposition non seulement inutile mais fautive et qui empêche de penser correctement les situations territoriales : tous les Etats sont par principe, *par nature* et par essence unitaires, y compris les Etats fédéraux, car tous organisés autour d'une seule et même constitution nationale, peu important à ce niveau de définition si celle-ci permet également l'existence d'autres normes constitutionnelles inférieures. Il n'y a bien en droit qu'une seule Allemagne, qu'une seule Suisse, Belgique ou qu'un seul Brésil, qui équivalent à la France, à l'Espagne, à la Hongrie, etc.

Cette analyse n'est pas que sémantique, et a des conséquences intellectuelles et en droit. Il faut sortir en effet de cette fautive distinction Etat unitaire/Etat fédéral, qui opposerait en fait les Etats n'ayant qu'une seule Constitution en tout et pour tout, et que l'on pourrait appeler « **Etat unitariens** », et les Etats qui, à côté de leur constitution nationale pareillement unique, admettent d'autres constitutions mais de rang inférieur et qui ne sont finalement que des « **Etats composés** » comme on les appelle parfois⁸⁶. En s'extirpant de cette opposition trompeuse, qui n'existe peut-être en France que pour rejeter tout risque de fragmentation nationale, et en raisonnant d'abord à partir de l'unité principielle de l'Etat, on se rend compte en effet que la reconnaissance des identités et spécificités locales ne porte pas atteinte à cette unité de l'Etat qui existe malgré tout, et ne correspond qu'à des différences juridiques de degré, et non pas de nature, dans l'organisation territoriale de l'Etat.

Le fédéralisme allemand n'est donc pas l'opposé du centralisme français mais plutôt son cousin, une autre manière d'exprimer la même unité de l'Etat mais ici par la reconnaissance d'autorités infra-étatiques constitutionnelles. Cette souplesse intellectuelle permet alors de mieux comprendre comment la France unitarienne peut également accueillir dans son système juridique des situations territoriales originales comme les départements et régions d'outre-mer qui connaissent même entre eux des différences prononcées⁸⁷, ou les collectivités d'outre-mer aux régimes exorbitants et relevant d'un principe de spécialité législative, sans parler du statut complètement dérogatoire de la Nouvelle-Calédonie qui dispose même d'une compétence législative propre⁸⁸, ou, en métropole, des statuts de la Métropole de Lyon et de Corse, collectivités territoriales sui generis, et des divers aménagements propres aux communes de montagne, littorales ou touristiques. Dans aucun de ces cas ces régimes spéciaux ne portent atteinte à l'unité même de l'Etat et ils sont au contraire intégrés *dans* et *par* l'unité constitutionnelle qui les surplombe et leur impose des droits minimums communs, notamment fondamentaux⁸⁹. L'unité n'implique pas en effet systématiquement l'uniformité, et peut aussi s'exprimer *par* la différence⁹⁰.

⁸⁶ A notre connaissance, seule la Pr Marie-Anne COHENDET propose une analyse convergente dans son Manuel de Droit constitutionnel (ed. LGDJ, coll. Cours), regroupant clairement ensemble Etats « unitaires » et Etats fédéraux pour les opposer aux confédérations qui n'ont pas la dimension étatique (ex : 4^e ed. 2019, p. 223 et suiv.).

⁸⁷ Certains territoires ont par exemple fusionné leurs autorités départementales et régionales comme à Mayotte (2010) ou en Martinique (2016) tandis que la Guadeloupe a maintenu ses deux niveaux territoriaux et que la Réunion a même fait inscrire dans l'article 73 de la Constitution l'interdiction d'aller en ce sens. Voir sur le sujet **mon article** « De la légitimité territoriale », 2020, p.358 et suiv.

⁸⁸ Voir **mon article** « L'invenzione di un decentramento originale in Nuova Caledonia » (L'invention d'une décentralisation originale en Nouvelle-Calédonie), in *Federalismi a confronto, dalle esperienze straniere al caso veneto* (dir Pr A. BENAZZO), ed. CEDAM, Milan 2010, chapitre, pp.201-230.

⁸⁹ V. M. Verpeaux « L'unité et la diversité dans la République », *Nouveaux cahiers du Cons. Constit.*, janvier 2014, n°42.

⁹⁰ En ce sens, il faudrait modifier la devise de l'Union européenne, et remplacer le plat et statique « Unie *dans* la diversité »

Dès lors, sauf à ce que les compétences territoriales étendues ou les régimes locaux dérogatoires ne conduisent à un processus effectivement indépendantiste qui de toute façon s'exprimerait tôt ou tard et d'une manière ou d'une autre, la reconnaissance de pouvoirs locaux même forts ne met pas en danger l'unité de l'Etat, qui perdure par définition tant que l'Etat existe, mais au contraire permet bien souvent de consacrer cette unité en exprimant, dans un cadre contrôlé, la diversité sociale et territoriale inhérente à tout groupement humain conséquent, et assurant alors le maintien de la communauté nationale à travers des équilibres variables entre forces agrégatives centripètes et forces entropiques centrifuges. Et c'est tout le génie de la décentralisation, qui est en fait le mode normal de constitution de l'Etat, que de permettre de trouver l'expression juridique de cette diversité dans l'unité, en fonction du compromis national.

2) Tout Etat est décentralisé

Si tout Etat est unitaire par nature, tout Etat est également décentralisé **par nécessité**⁹¹. Il a été vu plus haut que la centralisation pure ne pouvant exister, elle se résout par évidence en une forme de décentralisation plus ou moins accomplie. Mieux : s'il est compliqué ou fragile de définir un Etat par sa centralisation, celle-ci reposant sur une définition stricte impossible à retenir ou au contraire trop floue pour être juridiquement utilisable, c'est alors au contraire par sa décentralisation que l'on peut identifier un Etat, c'est par son degré et la forme que prend son organisation décentralisée que l'on peut le définir et le cataloguer en droit. Car la décentralisation, pour peu que l'on prenne les bons critères de définition, offre justement des modalités de mise en œuvre juridique qui permettent de la définir dans ses grandes catégories et même d'élaborer une « **échelle de la décentralisation** » à même d'identifier les Etats selon le niveau auquel on peut les rattacher en fonction des caractères de leur décentralisation. Le principe qui permet de caractériser l'Etat et ses modes d'organisation n'est donc finalement pas la centralisation, qui n'est qu'une tendance générale d'unification juridique propre à toute structure étatique, mais bien au contraire la décentralisation qui offre des repères plus efficaces, tout Etat étant décentralisé à sa manière selon des procédés juridiques connus.

Pour définir ces procédés et critères, il faut aller plus loin que la doctrine française classique qui oppose encore Etat unitaire et Etat fédéral, ou qui fonde systématiquement la décentralisation sur l'élection des autorités locales. Mais pour aller plus loin, il faut paradoxalement revenir à une définition plus basique et essentielle de la décentralisation, vue supra, qui seule permet ensuite d'identifier la gradation de ses mises en œuvre.

Cette décentralisation doit ainsi se définir initialement et dans son essence par l'existence de personnes juridiques distinctes de l'Etat central en charge de services publics ou de missions d'intérêt général. Induite par la centralisation, elle va s'exprimer sous différentes formes et à différents niveaux selon les compromis propres à l'Etat en question, et toujours dans le cadre de l'unité juridique posée par la constitution nationale. Mais dans ce cadre, il est possible d'identifier alors différents *types* de décentralisation correspondant à trois grandes catégories dans lesquelles elle peut se ranger, et qui permettent enfin de mieux comprendre et comparer les différentes situations territoriales.

Dans sa définition minimale, la décentralisation qui nous intéresse ici repose en effet dans son essence sur deux piliers : l'existence d'autorités juridiques territoriales distinctes de l'Etat, et l'exercice par elles de compétences minimales.

Le premier critère ouvre à de nombreuses questions quant aux modalités et au niveau juridique de

qui fait tant penser au « De pluribus unum » états-unien, par un « Unie *par* la diversité » plus dynamique et ambitieux.
⁹¹ Sur cette partie, voir **mon article** « Une République décentralisée ? », 2019 (V. Volume II, partie I-B) ou **mon intervention** « Pour une reformulation de l'opposition Etat unitaire-Etat fédéral », Bratislava 2016.

reconnaissance de ces autorités locales, à leurs capacités, etc. qui feront l'objet de développements relatifs au *degré* de décentralisation mis en place. C'est plus particulièrement le second critère qui permet d'établir une grande typologie de la *nature* des systèmes décentralisés. En effet, si la décentralisation reconnaît à ces personnes juridiques secondaires des compétences, c'est alors la nature de ces compétences qui va caractériser la décentralisation en jeu. Nous retombons ici sur d'autres classifications classiques, mais en leur donnant une nouvelle signification qui les rend plus compréhensibles et comparables.

a) Un système constitutionnel peut tout d'abord reconnaître des **compétences constitutionnelles** aux collectivités infra-étatiques, en leur permettant d'adopter elles-mêmes leur propre constitution locale (et le cas échéant en leur permettant d'intervenir dans le processus de révision constitutionnelle nationale). Il s'agit en général de valider ici la reconnaissance d'un « peuple » politique local intégré dans le « peuple » national, et qui va donc pouvoir se doter d'institutions étatiques infranationales⁹². Au sein de l'Etat (unitaire) et sous le régime de la constitution nationale qu'elles doivent respecter⁹³, sont donc reconnues des constitutions locales adoptées par les autorités infra-étatiques dotées de ces compétences constitutionnelles secondaires. Cette « **décentralisation constitutionnelle** » correspond en fait à ce que l'on appelle classiquement « **fédéralisme** » dans un Etat unitaire composé. Il y a ici unité constitutionnelle nationale (un seul foyer constitutionnel national), mais pluralité constitutionnelle locale (plusieurs foyers constitutionnels, par Etat fédéré) et par voie de conséquence également pluralité législative et pluralité administrative⁹⁴, d'où l'appellation d'Etat composé ou complexe.

Cette décentralisation constitutionnelle peut alors connaître plusieurs modalités de mise en œuvre. Le pouvoir constitutionnel local peut par exemple être diversement contraint, obligé de choisir tel type de régime politique, de prévoir des institutions spécifiques, tel mode de scrutin ou devant respecter les droits fondamentaux nationaux qu'il ne saurait écarter⁹⁵. Le partage des compétences fixé par les constitutions nationale et locales peut également varier, tout comme la capacité et l'autonomie des organes constitutionnels locaux, le fédéralisme autrichien étant ainsi qualifié « d'exécution » par défaut de réel pouvoir de décision en opportunité des *länder* chargés d'exécuter la loi nationale. Cette décentralisation constitutionnelle peut de même prévoir différentes solutions quant aux rapports entre les pouvoirs législatifs nationaux et locaux, aux procédures, aux pouvoirs respectifs, et aux modalités

⁹² Ainsi par exemple la Constitution de Bavière de 1946 dispose dans son article 2 que « *La Bavière est un Etat populaire. La puissance étatique émane du peuple* », et la Constitution du Jura suisse de 1974 confirme également dans son article 2 que dans ce canton « *la souveraineté appartient au peuple* » jurassien qui se constitue par cette constitution en une « *République jurassienne* » au sein de la confédération suisse (confédération étant ici à comprendre comme « *fédération* » depuis l'adoption de la constitution fédérale suisse de 1848 et sa réécriture en 1999).

⁹³ Voir par exemple l'art.28 de la constitution allemande de 1949 : « *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* », l'art. 3 de la constitution suisse remaniée du 18 avril 1999 : « *Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale* » et son art. 49 « *Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral* ». Aux Etats-Unis, la clause de suprématie qui se déduit de l'article VI §2 de la Constitution de 1787 (« *La présente constitution ainsi que les lois des Etats-Unis qui en découleront...seront la loi suprême du pays et les juges dans chaque Etat seront liés par les susdits* ») a permis cependant des interprétations protégeant les Etats fédérés, comme le prouvent les récentes décisions de la Cour suprême influencée par les dernières nominations du libéral-conservateur radical D. Trump.

⁹⁴ Notons que le système peut également prévoir une certaine unité administrative par exemple, comme dans certains domaines en Allemagne où les lois nationales sont exécutées par les seules administrations locales.

⁹⁵ La Constitution des Etats-Unis impose par exemple dans son article IV section 4 le régime républicain aux Etats fédérés mais sans obliger à reproduire le régime présidentiel national (qui sera néanmoins repris de fait par tous ces Etats). En Allemagne, l'article 28 de la Loi fondamentale impose de même aux Lander les bases d'un « *Etat de droit républicain, démocratique et social* », qui garantit un système électoral démocratique fondé sur le suffrage universel direct, libre et secret, protège le statut propre des communes, et impose le respect des droits fondamentaux de la Constitution nationale.

d'exécution administrative des compétences⁹⁶. Le système juridictionnel organisé par les diverses constitutions pourra prévoir une autonomie des ordres judiciaires comme aux Etats-Unis, ou au contraire une unification verticale des cours et tribunaux comme en Allemagne voire l'absence de juridictions territoriales spéciales comme en Autriche.

Malgré l'unité nationale imposée par la constitution fédérale unique, il existe ainsi autant de fédéralisme et de décentralisation constitutionnelle que de fédérations, selon des critères variables qui vont caractériser ensuite le degré de décentralisation choisi. Cette reconnaissance de compétences constitutionnelles secondaires ne préjuge donc pas de leur usage ni du cadre dans lequel elles peuvent s'exercer, et qui relève d'autres critères à voir infra. Les collectivités d'un Etat fédéral peuvent même parfois être moins puissantes que celles d'un Etat plus centralisé. Mais un point reste marquant : la possession de compétences constitutionnelles traduit la reconnaissance d'un « peuple » local, d'une personne véritablement « politique » ce qui entraîne des obligations particulières dans nos sociétés occidentales quant au fonctionnement démocratique de ces autorités constitutionnelles locales.

Signalons ici le cas particulier de la **Belgique**. L'article 1er de la constitution belge résultant de la révision du 5 mai 1993 précise que « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* ». Devant les difficultés actuelles à faire coexister les communautés flamandes et francophones et suite aux violences des années 70⁹⁷, les révisions législatives et constitutionnelles successives ont en effet amené la création d'un fédéralisme complexe, à la fois territorial autour de 3 « régions » (art.3 de la Constitution : Flandres, Wallonie, Bruxelles-Capitale), et « personnel » autour de 3 « communautés linguistiques » (art.2 : la communauté de langue française, de langue néerlandaise, et de langue allemande) qui se répartissent en 4 « régions linguistiques » (art.4, qui fait référence en plus à la région de Bruxelles-Capitale, bilingue). La constitution prévoit le cadre général de leurs compétences en réservant celles de l'Etat central comme dans une constitution fédérale (art.127 et suiv.), et crée une cour constitutionnelle chargée de régler les litiges entre les différents acteurs (art.142). Ces régions et communautés reçoivent alors des compétences étendues en matière de santé, de culture, d'environnement, d'éducation, de transport, de pêche, d'économie, etc., dans des matières dont elles ont bien souvent le monopole⁹⁸, et peuvent adopter en la matière des lois locales équipollentes aux lois nationales⁹⁹ et même en certains cas des traités internationaux à la place ou aux côtés de l'Etat national¹⁰⁰.

Mais cette affirmation d'une Belgique fédérale, reprise dans d'autres articles de la constitution et qui correspond à ces transferts importants de pouvoirs, pose quelques problèmes conceptuels.

⁹⁶ Aux Etats-Unis, l'arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis *Prinz vs US* du 27 juin 1997 confirme que les compétences de l'Etat fédéral ne peuvent être mises en œuvre que par des organes de l'Etat fédéral, alors qu'en Allemagne ces compétences du Bund peuvent en certains cas relever d'une mise en œuvre par les administrations des Länder.

⁹⁷ Ces violences ont même abouti à la scission de l'université catholique de Louvain, en terre flamande, dont les départements et enseignants francophones ont été déplacés dans la ville nouvelle spécialement créée de Louvain-la-Neuve, en terre wallonne.

⁹⁸ C'est ainsi par exemple le ministre flamand de la pêche et non un ministre belge qui est souvent appelé à négocier auprès de l'Union européenne les textes relatifs à la gestion des espaces marins, cette compétence étant passée de façon monopolistique à l'échelle des régions et la Wallonie n'ayant pas de façade maritime.

⁹⁹ Ce « fédéralisme » met ainsi à égalité les lois nationales et les lois locales, sans hiérarchie et dans une répartition des compétences sous forme de monopole destiné à éviter les intrusions d'une entité sur une autre, preuve de la tension interne de ce pays. Certains domaines connaissent alors de réels blocages, lorsque les compétences à mobiliser relèvent d'autorités différentes, comme dans la gestion des aéroports où les contrôles d'identités, les normes techniques et autres marchés publics sont attribués à des entités différentes mais que celles-ci n'arrivent pas à coopérer.

¹⁰⁰ Il a ainsi fallu sept votes parlementaires en Belgique pour adopter le traité de Lisbonne de décembre 2007 : le vote du parlement national dans ses deux chambres, du parlement de la région Flandres, de la région Wallonie et de la région bruxelloise, du parlement de la communauté flamande -matériellement le même que celui de la région-, de la communauté francophone de Wallonie et de Bruxelles, et de la communauté germanophone.

En effet, c'est la constitution *nationale* qui règle le détail des organes de ces régions et communautés, leur prévoyant un parlement et un gouvernement dont elle précise le mode de désignation et les responsabilités, et qui détermine les grandes compétences des entités fédérées et renvoie pour le détail ou certains cas précis à une loi *nationale* éventuellement spéciale¹⁰¹ (art.34), ou qui fixe les provinces dont le périmètre et les subdivisions ne peuvent être modifiés que par une loi nationale particulière bien qu'elles soient soumises au pouvoir régional. Dès lors ces régions et communautés, qui ne sont jamais qualifiées d'Etat, ne sont pas dotées d'un pouvoir d'auto-organisation et fonctionnent sur la base de normes nationales, constitutionnelles ou législatives, sans disposer d'un quelconque pouvoir constitutionnel propre, comme dans la définition d'un Etat fédéral. Il n'y a *pas de constitution flamande*, wallonne ou de la communauté germanophone. Cette situation relèverait alors plutôt d'un Etat *régionaliste* dont les composantes reçoivent de l'Etat central des compétences étendues, et non pas d'un Etat fédéral dont les composantes adoptent elles-mêmes leur constitution. Le passage à un Etat véritablement fédéral, où les composantes fédérées disposeraient d'un réel pouvoir constituant local, serait d'ailleurs peut-être un des moyens réels pour régler le conflit latent qui mine l'unité belge.

Cet exemple pose par ailleurs une autre question dérangeante : le constituant qui affirme une chose fautive, comme ici que la Belgique est un Etat fédéral, peut-il néanmoins avoir raison ?¹⁰²

b) Dans un autre cas de figure, le système constitutionnel national peut reconnaître de seules **compétences législatives** aux autorités infra-étatiques, qui peuvent alors adopter sur leur territoire des normes générales et impersonnelles dans des domaines jusqu'ici réservés à la loi nationale (transport, santé, scolarité, environnement, etc.). Classiquement, cette situation renvoie aux **Etats régionalistes** ou autonomiques comme l'Espagne ou l'Italie, et correspond en fait à ce que l'on peut appeler une « **décentralisation législative** ». Dans celle-ci, il y a donc une unité constitutionnelle étatique complétée par une pluralité législative territoriale, sans pluralité constitutionnelle locale, qui s'accompagne sans doute également d'une pluralité administrative, chaque région législative se dotant de son ordre administratif pour exécuter ses propres lois locales.

Le statut et organisation ou compétences des régions dotées de cette compétence législative peut être variable : fixé directement dans la constitution nationale (comme en Belgique), ou par une loi nationale générale ou spécifique comme en Espagne¹⁰³, voire par une loi territoriale adoptée par l'assemblée régionale concernée comme en Italie. De même, la capacité législative reconnue sera propre à chaque système, que ce soit quant au champ de compétences accordé, à la liberté de décider, et aux moyens normatifs, financiers, humains ou techniques octroyés, ainsi qu'au contrôle qui pèse sur les autorités législatives locales¹⁰⁴. Mais cette capacité législative minimale sous-entend ici aussi un véritable processus démocratique, attaché à la fois à la désignation des autorités régionales qui ne sauraient qu'être élues, et au processus d'adoption de la loi locale qui implique un échange libéral d'opinion sur un mode parlementaire plus ou moins rationalisé. La capacité d'adopter des lois est en effet liée à l'expression du Souverain, même si un Souverain local n'est pas explicitement reconnu.

¹⁰¹ La loi spéciale en Belgique sur ces questions territoriales est ainsi adoptée selon des conditions de vote incluant un quorum prenant en compte l'identité linguistique des parlementaires (art.4 de la Constitution)

¹⁰² La même question interrogée en France la « loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République », alors même que l'expression « Ve République » n'a aucune consécration juridique (le texte paru dans le JO du 5 octobre 1958 est sobrement et officiellement appelé « Constitution », éventuellement qualifiée en pratique « du 4 octobre 1958 ») et qu'elle est du reste fautive comme démontré dans **mon article** « Ceci n'est pas une Ve République », 2008.

¹⁰³ Le statut des Communautés autonomes espagnoles est ainsi rédigé et adopté par les autorités locales, éventuellement suite à référendum, mais consacré par une loi nationale des *Cortes generales* et a donc rang de loi nationale.

¹⁰⁴ La crise en Catalogne depuis 2016 a bien montré à la fois l'étendue des pouvoirs de la communauté autonome et ceux du pouvoir central, pouvant par exemple destituer ou suspendre et poursuivre les autorités locales et mettre la région sous tutelle selon l'article 155 de la constitution espagnole.

Il faut noter que cette décentralisation législative peut être par ailleurs variable et ne concerner que certaines autorités locales investies de ce pouvoir législatif. C'est le cas de l'Italie qui réservait jusque dans les années 80 la compétence législative aux seules régions à statut particulier, ou de l'Espagne aux premiers temps de sa Constitution de 1978, et alors que son régionalisme était asymétrique et ne concernait pas encore de la même manière toutes les communautés autonomes. Aujourd'hui, le statut fiscal du Pays Basque diffère encore grandement de celui des autres communautés autonomes¹⁰⁵. En France, le statut spécial de la Nouvelle-Calédonie se rapproche pareillement d'une décentralisation législative asymétrique.

c) Enfin, l'organisation territoriale de l'Etat peut n'accorder que des **compétences administratives** aux autorités infra-étatiques, qui sont donc soumises à la fois à la constitution nationale, aux lois du parlement et le cas échéant aux actes administratifs des autorités nationales. Nous sommes ici en présence d'une unité constitutionnelle (un seul foyer constitutionnel) couplée à une unité législative (un seul foyer législatif national) et à une hiérarchie administrative dominée par le gouvernement central¹⁰⁶ qui caractérise par exemple le système français et plus généralement ce que les auteurs classiques rangent dans la catégorie des Etats « unitaires », réduisant toute décentralisation à sa seule expression administrative dans les pas du doyen Hauriou¹⁰⁷. Il semble toutefois important de rappeler dans les termes la variété des formes prises par la décentralisation, et de préciser que ce système correspond donc à une « **décentralisation administrative** », propre aux Etats que nous avons qualifié plus haut « d'unitariens » et qui caractériserait ce que l'on pourrait appeler le « **territorialisme** » en écho au fédéralisme et au régionalisme des autres décentralisations.

Il faut noter ici la fragilité de ces autorités infra-étatiques. Même reconnues au niveau constitutionnel, elles ne sont que des autorités administratives et non politiques, ne pouvant opposer aucune légitimité personnelle aux autorités nationales supérieures qui expriment la volonté du Souverain national unique. De même elles ne sauraient revendiquer pour elles les exigences du système démocratique ni des compétences propres : la démocratie n'est pas la caractéristique essentielle de l'Administration, y compris territoriale même si de fait l'histoire en a consacré le lien repris ensuite par divers traités¹⁰⁸, et l'exécution de la loi peut passer par diverses autres autorités administratives locales non élues au SUD, comme les services déconcentrés de l'Etat ou les établissements publics, éventuellement territoriaux, qui viennent concurrencer ces autorités décentralisées sans que celles-ci ne puissent s'imposer par elles-mêmes. Nous sommes bien ici dans le degré minimal de décentralisation, en bas de l'échelle, juste au-dessus de la déconcentration par lequel c'est l'Etat lui-même et lui seul qui gère son territoire.

d) Cette grille d'analyse souple et ouverte et ces catégories permettent de plus d'intégrer d'autres situations territoriales complexes. Il faut citer ici les cas de **décentralisation polymorphe**, multiple, qui se comprend mal dans le catalogue classique et figé des Etats. Ainsi, bien qu'intégrée à l'Etat unitarien français qui ne reconnaît pour ses collectivités territoriales qu'une décentralisation

¹⁰⁵ La loi de finances publiques nationale fixe ainsi pour l'année la contribution fiscale de cette communauté autonome, qu'elle versera au budget national en s'organisant de son côté pour établir les impôt et taxes locales le permettant (et conservant au passage les excédents récoltés, ce qui a grandement motivé les demandes de réforme statutaire de la Catalogne).

¹⁰⁶ En France, l'article 21 de la Constitution réserve par exemple au seul Premier ministre responsable devant le Parlement le soin d'exécuter la loi.

¹⁰⁷ V. son analyse dans le Répertoire Becquet en 1892 : « La *décentralisation* est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives, qui ont la jouissance de droits de puissance publique ... », « il n'y a point d'autre décentralisation que la décentralisation administrative ».

¹⁰⁸ Voir **mon article** « Démocratie et Décentralisation, un couple platonique ? », 2002, et par exemple la Charte de l'autonomie locale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de 1985, qui définit les autorités décentralisées sur l'élection de leurs organes décisionnaires.

administrative, la **Nouvelle-Calédonie** bénéficie quant à elle d'une décentralisation législative par exception depuis l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et les réformes constitutionnelles et législatives qui l'ont mis en oeuvre. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie peut ainsi adopter des « lois du pays » suite à un processus parlementaire et dans le champ de ses compétences législatives, soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, et non pas à celui du juge administratif comme pour les autres normes locales, qui s'exerce au regard des dispositions constitutionnelles ou organiques supérieures¹⁰⁹. C'est en partie ce modèle que vise d'ailleurs la Corse¹¹⁰, s'appuyant sur d'autres situations insulaires européennes comme le **Groënland** au sein du Danemark, ou les **îles d'Åland** en Finlande alors que le reste du pays ne connaît qu'une décentralisation administrative.

Il est même possible d'avoir un Etat essentiellement unitarien dans sa métropole mais gestionnaire de territoires ultra-marins dotés d'une décentralisation constitutionnelle ou législative étendue, comme pour les **Pays-Bas** au regard de ses possessions dans les anciennes Antilles néerlandaises¹¹¹, ou comme pour la **Nouvelle-Zélande** qui assure les relations internationales des Etats qui lui sont associés et que sont les îles Cook et les îles Niue dotées de leurs propres constitutions, mais également en charge des îles Tokelau que le parlement néo-zélandais a doté d'un statut spécial relevant de la décentralisation législative. D'autres Etats complexes connaissent des situations territoriales polymorphes, comme le **Royaume-Uni** qui connaît à la fois une décentralisation simplement administrative sur le territoire d'Angleterre, législative en ce qui concerne notamment l'Ecosse et le pays de Galles suite à un processus de dévolution asymétrique, et constitutionnelle pour ses dépendances comprises dans son Commonwealth au profit d'Etats plus ou moins indépendants. Les **Etats-Unis** ont pareillement connu des formes simultanées complexes de décentralisation, avec un fédéralisme global qui s'accompagne de territoires incorporés (cas des territoires de l'Ouest américain administrés par le Congrès national et les autorités qu'il désignait avant leur intégration comme Etat de la fédération) ou non incorporés avec des statuts spécifiques (cas des îles Marshall ou Samoa par exemple ou de Puerto Rico).

Face à cette diversité des situations, il est difficile de continuer à ranger les Etats dans des catégories figées qui opposent simplement et définitivement les Etats unitaires et les Etats fédérés. Une **approche moderne de la décentralisation** part au contraire de l'affirmation de l'unité de tout Etat, par principe, pour ensuite reconnaître les différents modes juridiques d'organisation de cette unité devant la diversité de son/ses territoire/s, et donc les différentes techniques de décentralisation constitutionnelle, législative et administrative utilisées de façon uniforme ou asymétrique. Un Etat est une unité constitutionnelle et territoriale complexe dont il faut accepter le polymorphisme juridique évolutif.

Mais l'analyse peut aller plus loin. Car en effet, si la décentralisation peut se ranger essentiellement dans ces trois grands types de systèmes, elle connaît également dans ces cadres une gradation que l'on peut identifier à partir des différents critères variant dans sa mise en oeuvre.

¹⁰⁹ « *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois du pays doit s'exercer non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des orientations définies par l'accord de Nouméa et des dispositions organiques prises pour leur application* », précise le Conseil dans sa décision n°2021-7 LP du 1^{er} avril 2021, 10^e paragraphe, c'est-à-dire au regard de la Constitution et des déclarations de droits fondamentaux auxquelles elle renvoie, de l'Accord de Nouméa constitutionnalisé par sa référence explicite dans les articles 76 et 77 et par extension théorique (jurisprudence Fraise ou Sarran et Levacher) au décret de convocation des scrutins prévus, et de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

¹¹⁰ V. de V. DONIER « La spécificité de la Corse à l'aune des autres statuts particuliers : le cas de la Martinique », in *Les collectivités territoriales à statut particulier. Les enjeux de la différenciation*, N. Kada et A. Fazi (dir.), ed. Peter Lang, coll. Diversitas, vol. 29

¹¹¹ Voir par exemple la Constitution de Curaçao adoptée par le parlement local le 5 septembre 2010, ou la constitution d'Aruba du 1^{er} janvier 1986 et celle de Sint Maarten du 21 juillet 2010, quand le reste européen de ce pays ne répond que d'une décentralisation administrative.

B) La décentralisation comme expression de compromis spécifiques

Si la définition minimale de la décentralisation permet de dégager les trois grands types de sa mise en oeuvre, il est possible de nuancer ensuite les systèmes territoriaux en intégrant de nouveaux paramètres et critères non pas pour définir mais pour mieux *caractériser* la décentralisation en jeu. Car en effet, toute décentralisation n'est qu'un compromis national pour organiser l'unité de l'Etat dans sa différence, et en fonction des rapports de forces entre pouvoirs centraux et périphériques. L'identification de critères généraux établissant cette « échelle de la décentralisation » (1) permettra alors de mieux comprendre la situation française (2).

1) Les degrés de la décentralisation

Avoir constaté qu'un système territorial est décentralisé de façon constitutionnelle, législative ou administrative, n'épuise pas le sujet ni la compréhension de l'organisation étudiée. A cette approche liminaire doit succéder une analyse plus subtile en fonction de divers paramètres de mise en oeuvre de cette décentralisation. Une gradation peut alors apparaître qui vise à classer les systèmes en fonction des deux piliers de la définition de la décentralisation, à savoir selon le degré de distinction et d'émancipation des autorités locales au regard des pouvoirs étatiques, et selon la qualité de leur capacité de gestion des compétences qui leurs sont reconnues. Pour correspondre à la philosophie qui sous-tend au fond l'esprit de la décentralisation, le critère de la démocratie pourra également apporter des éléments d'analyse complémentaires.

* En ce qui concerne les **autorités territoriales**, le premier critère est celui de leur nature et par suite de leur mode de désignation. La scissiparité territoriale qui définit la décentralisation exige en effet seulement que des entités territoriales distinctes de l'Etat soient dirigées par des organes propres. Ce qui ouvre ensuite un certain panel de situations.

En Europe, tous les systèmes territoriaux décentralisés reproduisent en quelque sorte le schéma de la séparation des pouvoirs, en distinguant des organes exécutifs et des organes délibératifs. C'est sans doute le fait de l'histoire mais aussi d'influences réciproques et du modèle mis en avant par le Conseil de l'Europe et son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux¹¹². Mais différents schémas ressortent de la pratique et permettent de penser une certaine gradation.

- Une première évaluation peut être faite quant au **niveau normatif de reconnaissance** de ces autorités infra-étatiques. Elles peuvent être en effet consacrées dans la Constitution nommément¹¹³, partiellement¹¹⁴ ou de façon générique¹¹⁵, et cette reconnaissance est sans doute plus protectrice qu'une simple désignation par la loi, qu'une autre loi peut défaire. En réalité, cette protection n'est pas absolue : certains Länder cités en 1949 dans la constitution allemande ont quand même pu disparaître depuis¹¹⁶, les régions françaises désormais reconnues dans la constitution depuis 2003 ont quand même été recomposées en 2015 pour fusionner et donc parfois disparaître (seule la catégorie « région » est protégée et non pas chacune d'elle, si tant est que l'on sache ce à quoi correspond

¹¹² Dans sa Charte de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 et selon son article 3§2, les collectivités disposant de cette « autonomie » doivent ainsi être dirigées par des « conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ».

¹¹³ Cas des Länder allemands (1949 et 1990), ou des départements de la France listés dans sa constitution de 1795.

¹¹⁴ Cas des seules régions à statut particuliers citées dans la constitution italienne, ou des Açores et Madères dans la constitution portugaise (art.225) ou de dispositions propres à Ceuta et Melilla dans la constitution espagnole, et celles relatives à la Nouvelle-Calédonie et aux diverses collectivités d'outre-mer dans la constitution française actuelle, etc.

¹¹⁵ Cas de l'Espagne par exemple, ou de la France qui a fini par inscrire dans la constitution en 2003 l'existence des régions (mais qui n'a toujours pas reconnu les EPCI pourtant dotés de larges compétences municipales).

¹¹⁶ fusion en 1952 des Länder de Bade, Wurtemberg-Hohenzollern, Wurtemberg-Bade pour former le Bade-Wurtemberg

constitutionnellement une région), les communes peuvent elles aussi fusionner selon la loi, le législateur peut tout à fait modifier les frontières territoriales, etc. Mais cette inscription dans le texte constitutionnel permet surtout d'accéder aux droits constitutionnels reconnus aux collectivités territoriales, et permet de clarifier l'identification des collectivités décentralisées. Par exemple, de nouveaux territoires et autorités peuvent apparaître dans un Etat mais c'est souvent leur reconnaissance constitutionnelle qui permettra de consacrer leur identité juridique et la nature de leur insertion dans le système juridique comme collectivité territoriale ou non. Pensons ici aux « chefferies » dans certains pays africains (Bénin, Sénégal), ou à ces nouveaux espaces des pays d'Europe centrale, suscités pour correspondre à la nomenclature européenne NUTS et atteindre ainsi certains financements de l'UE, mais dont les instances de gouvernance ne permettent pas toujours de les ranger comme collectivités territoriales. C'est alors leur reconnaissance dans la Constitution qui clarifiera leur statut et les inscrira ou non dans le régime juridique national ou international des collectivités décentralisées (élection des conseils, compétences décisives, autonomie relative, etc.).

- Du côté des **organes exécutifs**, les entités territoriales peuvent être dirigées par **une seule personne**, un maire, un directeur, un président ou un gouverneur, éventuellement distinguée du président de l'assemblée locale comme dans les Länder allemands par exemple. Certains systèmes territoriaux comme en Angleterre ou en Lituanie créent même une sorte de **duo**, avec un maire qui personnifie le côté « politique » de la collectivité, et souvent sans réels pouvoirs propres, et un « directeur des services » qui est le véritable exécutant des décisions locales. Il serait possible d'imaginer également une tête exécutive **polycéphale**, confiant la direction de la collectivité à un groupe de personnes (de 3 à 5 par exemple), exerçant chacune à tour de rôle et sous le contrôle des autres le pouvoir exécutif, ou l'exerçant simultanément. Bien sûr, il faut ajouter à cette tête de l'exécutif les « **bureaux** », composés d'adjoints et de délégués qui gèrent aux côtés du chef exécutif local des domaines précis de la politique de la collectivité.

Le choix pour l'une ou l'autre des formules ne permet pas en soi d'établir un classement, sauf à considérer que l'absence de bureau autour du chef exécutif augmente le risque d'autoritarisme local et doit donc être minoré¹¹⁷.

Une gradation émerge plus clairement quant au mode de **désignation** de cet exécutif. En bas de l'échelle, se situent les cas où l'exécutif est désigné par le pouvoir central ou déconcentré, limitant ainsi l'indépendance de ce pouvoir local et donc l'émancipation de la collectivité territoriale. Mais il faut être nuancé. Cette indépendance est quasi nulle lorsque le pouvoir étatique a pleine compétence pour choisir et nommer le maire ou le président de conseil, comme à l'époque napoléonienne pour la désignation du maire et du président du Conseil général par le ministre de l'Intérieur ou le préfet. A l'inverse, et pour instaurer une plus forte indépendance et accroître la dissociation entre organes d'Etat et organes territoriaux, ce chef de l'exécutif peut être issu d'une élection, soit par le conseil local comme en France contemporaine soit directement par les électeurs comme en Slovaquie, Chypre ou Bulgarie, voire dans certains cas en Italie (pour certaines villes et pour les provinces et les régions) et au Portugal. Entre les deux systèmes il en est un troisième par lequel le chef de l'exécutif est proposé par les instances locales (électeurs ou assemblée) puis nommé par l'autorité supérieure, centrale, déconcentrée ou décentralisée. Au Luxembourg ce pouvoir de nomination grand-ducal est quasiment lié et ne remet pas en cause l'indépendance du bourgmestre, mais dans certains cas comme en Belgique, où le pouvoir de nomination royal est passé à l'autorité régionale, il peut s'ensuivre une

¹¹⁷ La question reste toutefois relative : tous les systèmes territoriaux des pays occidentaux ont bien, aux côtés du chef exécutif, un « bureau » composé d'adjoints et de délégués divers. De même un système « présidentiel » où ce bureau ne serait composé que de personnes dépendant directement et individuellement de ce chef pourrait être tout aussi démocratique, si la responsabilité de ces élus est bien pensée. Cette hypothèse d'un exécutif vraiment solitaire à tendance autoritaire doit toutefois être envisagée, au regard de la diversité des situations à travers le monde et le temps.

tentative de contrôle exercé par l'autorité supérieure¹¹⁸ qui minore alors l'autonomie de ces autorités municipales au regard de l'échelle de décentralisation.

Le choix pour l'un ou l'autre de ces modes de désignation dépend souvent de la tradition politique du pays et ne se juge pas, sauf au regard du degré d'émancipation et de liberté territoriale qu'il induit. Il faut toutefois signaler qu'une **élection propre du chef de l'exécutif** accentue la politisation et la parlementarisation du système territorial, mettant fin à une anomalie démocratique locale pourtant largement partagée. En effet dans de nombreux pays comme en France, le chef de l'exécutif local est en même temps le président de l'assemblée délibérative élue et bien souvent le président du parti majoritaire qui la domine, ce qui conduit à une confusion des pouvoirs et à une absence de contre-pouvoirs bien étrange quand le local est si souvent affirmé comme étant l'école de la démocratie. A l'inverse, quand le chef exécutif est élu personnellement par les électeurs, il s'ensuit un rapport de force plus politique avec l'assemblée, parfois fondé sur une responsabilité réciproque (censure/dissolution), qui renforce d'une certaine manière le jeu démocratique local. Notons que cet équilibre des pouvoirs peut du reste exister même sans l'élection directe du chef exécutif, comme en Corse¹¹⁹ ou dans certains Etats fédérés comme en Allemagne. De même différentes formules permettent de faire coexister un chef exécutif rendu autonome par son élection au SUD et un vice-maire, un directeur des services ou un bureau désignés quant à eux par l'assemblée, comme en Slovénie, à Chypre ou en Lituanie. A l'efficacité d'un exécutif cohérent dominé par son chef est alors préféré un système plus démocratique où ce pouvoir du chef est contrôlé par ses adjoints.

- L'existence d'une **assemblée locale** élue semble largement partagée pour toutes les entités décentralisées. Mais cette généralisation contemporaine dans les démocraties occidentales ne doit pas faire oublier les cas possibles de décentralisation autour d'assemblées désignées par les pouvoirs étatiques, ou élues par un suffrage spécial (censitaire ou indirect)¹²⁰, voire composées de seules familles constituant l'élite locale comme dans les cités italiennes du moyen-âge, et qui constituent alors le degré inférieur de notre échelle démocratique de la décentralisation.

C'est également le mode de **fonctionnement** de ces assemblées et leurs pouvoirs qui permettront de graduer leur reconnaissance. Ainsi le statut accordé aux élus, les pouvoirs reconnus aux élus de l'opposition, ou encore leurs conditions de travail et de participation à l'assemblée (dépôt individuel ou collectif d'un texte, d'une demande, etc.) permettront d'établir un classement utile. De même doit être analysée la capacité de l'assemblée à décider sur les points importants de la vie de la collectivité (budget, etc.), à infléchir les décisions de l'exécutif voire à le contrôler directement ou indirectement (par des interpellations, par une motion de censure ou de défiance, par des commissions d'enquête, etc.). Un cran supérieur est éventuellement atteint lorsque cette assemblée locale est impliquée dans la gestion des affaires nationales, pour désigner des membres d'une autorité parlementaire (Sénat, Bundesrat), en étant consultée pour les décisions nationales les concernant, ou en disposant par exemple d'un pouvoir d'initiative ou de saisine des autorités nationales pour proposer un texte concernant la collectivité locale.

¹¹⁸ Cas notamment en Flandre et dans les communes proches des frontières administratives et linguistiques, où le pouvoir régional flamand rejette régulièrement la nomination de bourgmestres francophones sur des motifs spécieux (utilisation de mots français dans les bulletins de propagande, non possession d'une habitation en Flandre, etc.), comme à Crainhem, Linkebeek, Wezembeek-Oppem en périphérie de Bruxelles en 2006.

¹¹⁹ Selon des expériences antérieures et le statut actuel de la collectivité de Corse issu de la loi NOTRe du 7 août 2015 mis en œuvre entièrement depuis le 1^{er} janvier 2018, le Conseil exécutif est élu au scrutin majoritaire de liste par l'Assemblée de Corse, qui peut par la suite le censurer par une motion de défiance adoptée à la majorité absolue des membres de l'assemblée et prévoyant les personnes appelées à remplacer l'actuel conseil, sur le modèle de la motion de censure constructive du Bundestag allemand.

¹²⁰ Au Portugal et en Slovénie, le conseil municipal est également composé des chefs d'administrations territoriales inférieures (fréguésias ou sejuninos)

L'analyse de cette décentralisation peut être complétée par l'existence ou non d'**autres organes locaux** renforçant la représentation ou participation de certaines populations concernées par les politiques locales (assemblées de parents d'élèves, de seniors, de jeunes, d'étrangers, de sportifs, d'usagers des services publics, etc.), par l'émergence de contre-pouvoirs locaux (associations de contribuables, « tribun » désigné et pouvant enquêter au nom des habitants sur les différentes décisions prises par les instances locales, « *veedores* » sur le modèle colombien, etc.) ou assurant l'interface entre les administrations locales et les habitants (médiateur ou ombudsman chargé de trouver des solutions aux conflits entre habitants et administration, *sindic de Greuges* catalan chargé de la protection des droits fondamentaux des habitants). De même, les procédures de démocratie directe ou participative à l'échelon local renforceront le positionnement en haut de l'échelle de décentralisation, mettant en place une dynamique interactive entre décideurs locaux et habitants propre à développer une véritable « société locale » sociale, politique et juridique¹²¹.

* D'autres critères permettent d'identifier cette gradation de la décentralisation étudiée, relatifs à **l'exercice des compétences** reconnues aux collectivités territoriales. Sans pouvoir ici tous les établir ou les citer, il faut néanmoins distinguer d'une manière générale entre les modes d'attribution des compétences, leur nature et leur étendue, et d'un autre côté la capacité réelle dont disposent les autorités locales pour gérer ces compétences.

- Les **modes d'attribution** des compétences peuvent tout d'abord varier en fonction de la **norme** qui assure cette attribution. Ainsi, une forte protection est assurée et garantit la décentralisation lorsque cette reconnaissance est inscrite dans la Constitution elle-même. Il est en effet plus difficile de revenir sur cette reconnaissance de par les règles plus rigides de modification de la norme suprême, alors qu'une simple loi attributive de compétences peut varier d'une majorité à l'autre, tout comme des transferts réalisés par voie réglementaire. Il faut noter que cette attribution constitutionnelle peut concerner autant les cas de décentralisation constitutionnelle comme en Allemagne ou aux Etats-Unis que ceux de décentralisation législative comme en Espagne ou en Italie¹²², et hypothétiquement les cas de décentralisation administrative¹²³. Il est alors possible d'établir une nuance entre les cas où le

¹²¹ Et même culturelle, s'appuyant sur un patrimoine local porteur de sens et d'histoire. Voir l'intervention de P. PLANCHET « La protection juridique du patrimoine monumental et reconversion des monuments historiques » au colloque *La reconversion du patrimoine public monumental*, Lyon 8 mars 2019 (actes aux ed. L'Harmattan coll. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2020, dir. M. LE ROUX). Voir également infra, III, et **mes conférences ou articles** « Considérations sur la démocratie intégrative locale », Kyoto 2012, « Les réformes de la démocratie locale en France », Montpellier 2006, « Nouvelle perspective de la démocratie locale en France », Italie 2002, « La charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte « pré-juridique » ? », RDP n°2007-2, « Démocratie, droits de l'homme et droit local », Politeia, n°25, juin 2014, « Constitution, Droits de l'homme et collectivités territoriales », in C. Le Bris (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, ed. Mare et Martin 2021, ou « La métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale ? », in *Recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, Limoges 2015.

¹²² Voir l'art. 117 de la constitution italienne par exemple

¹²³ En France, le supposé principe de subsidiarité « à la française » inscrit par la révision constitutionnelle de 2003 à l'art.72 al.2 ne présuppose pas de compétences territoriales particulières, et n'a pas été conforté par la doctrine ni développé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (dans sa décision n°2016-547 QPC du 24 juin 2016 *Ville de Paris*, il n'a statué qu'au regard du principe d'égalité devant la loi sans en profiter pour reprendre l'argument relatif au principe de subsidiarité soulevé par la ville de Paris, et dans sa décision n°2013-304 QPC du 26 avril 2013 *Cne de Maing* il a refusé d'intégrer le principe de subsidiarité comme fondement possible d'un recours en QPC : « cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution »). Mais il est possible de trouver des compétences reconnues dans la constitution aux autorités administratives locales, comme le droit de voter son budget dans le cadre fixé par la loi (art.72-2), ou le droit pour les populations locales de se prononcer sur les consultations relatives au statut ou organisation de certaines collectivités d'outre-mer (art.72-4) ou sur leur cession (art.53). La très grande majorité des compétences locales est alors fixée par simple loi, marquant bien la minoration de cette décentralisation administrative mais qui n'empêche pas dans son principe la reconnaissance de compétences au niveau constitutionnel.

texte constitutionnel liste les compétences de l'Etat central desquelles se déduisent a contrario les compétences des collectivités infra-étatiques par un procédé qui leur donne en général plus de domaines d'intervention, les compétences nationales étant limitatives¹²⁴, et les cas où c'est à l'inverse les compétences locales qui sont établies dans une liste exhaustive, laissant le reste au domaine central¹²⁵. Avec bien sûr souvent aussi la liste complémentaire des cas de compétences partagées.

- Autre critère : celui du **mode de reconnaissance** des compétences locales. Celles-ci sont-elles attribuées/imposées librement par l'Etat ou correspondent-elles à des revendications locales, ou éventuellement à un compromis entre les deux niveaux, et avec quelle procédure de décision finale¹²⁶ ? Sont-elles alors « reconnues » comme dans la Constitution française de 1946 ? Transférées ? Délégées ? A titre définitif ou selon quel mode de révision dans le temps¹²⁷ ?

- Plus généralement en ce qui concerne l'**exercice** de ces compétences la gradation de décentralisation est amenée à prendre en compte différents critères importants. Par exemple, un repère fort est le **niveau normatif** de la décision locale¹²⁸. En France, les autorités locales ne sont que des administrations chargées en partie d'exécuter la loi nationale, et elles n'exercent ce pouvoir mineur que dans le cadre fixé par la réglementation nationale, puisque c'est bien le Premier ministre qui est seul chargé par l'article 21 de la Constitution d'assurer l'exécution des lois¹²⁹. Ainsi, sans décret et arrêté ministériel, les collectivités sont exclues de toute exécution propre. Même dans le cadre des compétences propres aux collectivités, le Conseil d'Etat dans une décision de 2002 a convenu que le Premier ministre pouvait également intervenir pour développer la loi, même en ces matières qui ne concernent pourtant pas les compétences étatiques. La révision du 28 mars 2003 qui réaffirme le pouvoir réglementaire local dans l'article 72 al.2 de la Constitution n'a pas vraiment modifié cette analyse, étant très vite minorée par le Conseil d'Etat¹³⁰.

Pourtant, il est possible d'envisager une autre interprétation promouvant au contraire un pouvoir réglementaire propre d'exécution aux collectivités locales¹³¹, qui serait fondé sur cette révision constitutionnelle réaffirmée d'ailleurs par l'article 5 de la loi 3DS du 21 février 2022 qui ajoute à l'article L.1111-2 du CGCT la mention du pouvoir réglementaire local, qui s'impose au juge. Des auteurs ont pu s'appuyer sur le CGCT (art. L.1111-2, L. 2121.29, L.3211.1 et L.4433.1 qui affirme le pouvoir réglementaire des autorités municipales, départementales et régionales) et diverses décisions du juge administratif pour constater ce pouvoir général des collectivités à mettre en œuvre par elles-mêmes et directement leurs compétences, si la loi est suffisamment claire et même en l'absence

¹²⁴ Cas de la Constitution des Etats-Unis, art. 1^{er} section 8 (clarifié par le 10^{ème} amendement qui précise que les compétences non attribuées au gouvernement fédéral relèvent alors des Etats fédérés), à opposer aux attributions explicites aux Länder allemand par la constitution dans ses articles 70 et suiv.

¹²⁵ Voir ici la différence opérée par les articles 148 et 149 de la Constitution, donnant lieu à une décentralisation asymétrique utilisée aux premiers temps de la régionalisation, et encore aujourd'hui dans certains domaines.

¹²⁶ Le Pr catalan Xavier ARBOS MARIN faisant ainsi remarquer lors d'une conférence la complexité des transferts de compétences actuels en Espagne, alors que l'Etat cherche à se défaire sur les communautés autonomes de matières coûteuses que les CA ne veulent pas récupérer en temps de crise (aides sociales, transports), quand celles-ci veulent au contraire réduire leur champ d'intervention qui obère parfois de trop leurs budgets.

¹²⁷ Voir pour la France mon article « Délégation de compétences », Encyclopédie de la Décentralisation, 2017.

¹²⁸ Dans son étude *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale* (1948), C. EISENMANN établissait ainsi un tableau complexe à plusieurs entrées pour ranger la décentralisation selon le niveau auto ou hétéronormé des collectivités ou le rang auto/hétéronormé de leurs décisions (constitutionnel, législatif, administratif).

¹²⁹ V. Conseil d'Etat dans son célèbre avis du 20 mars 1992 *Préfet du Calvados*, Rec.p.123, *AJDA* 1992 p.293.

¹³⁰ CE, Avis n° 387.095 du 15 novembre 2012, commenté par B. FAURE « Le Conseil d'Etat et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *AJDA* 2013, p.2240.

¹³¹ Rappelons ici la célèbre controverse entre L. FAVOREU et M. BOURJOL lors du colloque *La réforme des collectivités locales*, actes in Cahiers du CFPC n°13, octobre 1983, ou l'argumentation de B. FAURE « Règlements locaux et règlements nationaux » in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°42, janvier 2014, p.43 et suiv. ou celle de son commentaire de l'avis du CE de 2012, et G. CHAVRIER Le pouvoir normatif local, LGDJ 2011 coll. Systèmes.

d'intervention de l'autorité réglementaire nationale¹³², et dans le respect du principe d'égalité et de la protection des libertés publiques¹³³. Il reste donc au juge administratif français et aux autorités nationales à franchir cette étape cruciale en admettant cette capacité juridique autonome des collectivités à régler le champ de leur compétences propres et à mettre en œuvre elles-mêmes sur leur territoire les dispositions générales de la loi dans les conditions qu'elle fixe et sans attendre l'adoption d'un règlement national d'exécution. On peut observer aujourd'hui quelques avancées timides en ce sens¹³⁴. Mais elles restent limitées, et ne sauraient faire l'économie d'une reconnaissance constitutionnelle de ce pouvoir d'exécution initial des collectivités, par révision des articles 21 et 72, pour faire franchir un cap décisif dans cette décentralisation française encore bien trop étriquée et marquée par la défiance du pouvoir central envers les autorités territoriales.

Par ailleurs l'échelle de décentralisation doit également considérer **l'étendue** des compétences reconnues aux autorités infra-étatiques, avec la difficile appréciation du rapport quantité/qualité (peut-on apprécier de la même manière des champs d'intervention locale nombreux mais où les collectivités n'y ont que des compétences limitées, et des domaines d'intervention restreints mais avec une capacité normative plus conséquente ?). Dans ce champ de compétences, il s'agira aussi d'analyser la capacité juridique des collectivités à décider ou non en toute opportunité¹³⁵, les moyens financiers conférés aux collectivités pour mener à bien leurs politiques¹³⁶, mais aussi leurs moyens humains et techniques¹³⁷, etc.

Les entrées de cette analyse de la décentralisation et de ses gradations sont ainsi nombreuses, leur traitement nécessitant du reste une certaine souplesse. Mais elles permettent quand même de situer un champ d'études, d'identifier des paramètres d'appréciation et de faire émerger des critères plus ou

¹³² CE 13 février 1985 *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération de Cergy-Pontoise*, AJDA 1985 p.271 note J. MOREAU ou CE 10 juin 1988 *Département de l'Orne*, voire CE Ass. 29 juin 2001 *Commune de Mons-en-Baroeul*, AJDA 2002 p.42, note Y. JEGOUZO.

¹³³ CE Ass, 2 décembre 1994 *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord et Commune de Cuers*, Cah. Fonct. Publ 1995 n°3 p.23, concl. Jacques ARRIGHI de CASANOVA, RFDA 1996 p.105 note B. FAURE. Voir « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », P.-L. FRIER, AJDA 2003 p.559. Voir aussi la décision du Conseil constitutionnel n°2001-454 DC du 17 janvier 2002 *Loi relative à la Corse*, cons.12 et 13

¹³⁴ Après le rapport d'information du sénateur KRATTINGER *Des territoires responsables pour une République efficace* du 8 octobre 2013 qui envisageait déjà ce renforcement normatif, ou le rapport *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives* (juin 2021) de la Direction générale de l'Administration (DGA) sollicitée par le ministère de l'Intérieur dans la préparation du projet de loi 3DS et préconisant une telle reconnaissance normative, l'article 5 de cette loi 3DS du 21 février 2022 a fait inscrire dans l'art. L. 1111-2 du CGCT l'affirmation du pouvoir réglementaire local, reprenant finalement la révision de l'art. 72 al.3 par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dont le développement juridique reste à faire, et fondant désormais donc le pouvoir réglementaire local sur la constitution et la loi. Lire sur ce sujet *Le pouvoir normatif local* du Pr G. CHAVRIER, op.cit., et ses interventions régulières pour faire reconnaître un tel pouvoir réglementaire initial, ou B. FAURE « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires », in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°19, janvier 2006.

¹³⁵ Le transfert de la gestion du RMI-RSA aux départements est à ce titre hautement symbolique de la conception centrale et instrumentalisée de la décentralisation en France, où le conseil départemental verse ainsi l'aide sociale sans aucunement décider des destinataires, du montant ni de la durée de l'aide, fixée par la loi ou par décret. Dans le même ordre, la liberté d'opportunité des Länder autrichiens est assez limitée, faisant souvent qualifier ce système de « fédéralisme d'exécution »

¹³⁶ Ne revenons pas ici sur la chute vertigineuse de la fiscalité locale en France depuis vingt ans, remplacée par des dotations, subventions et péréquations que contrôle mieux l'Etat et qui met les collectivités à la merci de toute décision financière du Centre (moratoire ou baisse des dotations notamment). L'Allemagne connaît de même une vague de contestation locale, à l'heure où certains Länder (riches) préféreraient avoir plus de liberté fiscale que de dépendre des redistributions étatiques de la fiscalité nationale.

¹³⁷ La fonction publique territoriale est un enjeu majeur de toute décentralisation. Notons en France les transferts visibles mais pas encore étudiés statistiquement du personnel de la DATAR ou des services d'urbanisme par exemple dans les effectifs des grandes villes et des intercommunalités, ou la transformation de cette même DATAR en ANCT qui promeut désormais une sorte de centralisation par l'ingénierie, parfois plus intelligente.

moins quantifiables, donnant lieu à une compréhension plus lisible et objective de la décentralisation observée et surtout permettant d'en faire une comparaison intelligente entre différents systèmes territoriaux. Un de mes objectifs potentiels serait alors de parfaire avec des collègues en réseau l'établissement de ces critères et de **mener une grande étude européenne ou internationale** de la décentralisation sur cette base, afin de mieux comprendre ses multiples facettes et les compromis politiques et juridiques qu'elle traduit, comme en France.

2) La dualité de la décentralisation française

Dans cette analyse modernisée de la décentralisation, la France n'est pas à l'abri d'un nouveau questionnement sur le sens et le fondement de ses propres politiques territoriales. La chose paraît entendue, avec cet asservissement du territoire aux politiques d'un Centre conquérant ayant réussi historiquement et juridiquement à imposer sa domination¹³⁸. Mais des nuances peuvent apparaître, permettant de repenser cette décentralisation nationale en dénonçant ses incohérences, pour lui trouver de nouveaux fondements et une légitimité particulière, voire des concepts parallèles favorisant le renforcement des autorités décentralisées.

a) Sans revenir sur l'instrumentalisation en France de la décentralisation par l'Etat central afin de poursuivre ses propres objectifs, il faut bien constater aussi ce **double discours territorial**, paradoxal voire contradictoire, qui empêche de bien comprendre le fait local et son statut juridique.

- Prenons le **principe d'égalité** entre les collectivités territoriales, fermement affirmé¹³⁹, et qui pourtant permet des politiques de plus en plus inégalitaires entre elles.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 relative au nouveau statut de la Corse avait tout d'abord consacré un principe constitutionnel d'**interdiction de toute tutelle** d'une collectivité sur une autre qu'il n'a pas fondé sur un possible principe fondamental reconnu par les lois de la République mais, semble-t-il, sur le principe d'égalité entre collectivités qu'il tire de l'article 72 C et de la libre administration de chacune d'entre elle qui ne saurait donc supporter de tutelle d'une autre. Cette position a été aussitôt reprise par le Conseil d'Etat, qui donne cependant une acception restrictive à la notion de tutelle et admet donc un certain pouvoir d'influence d'une collectivité sur une autre¹⁴⁰, puis par le constituant qui a inclus cette interdiction de tutelle dans le nouvel article 72 al.5 C par la révision du 28 mars 2003 qui servira de fondement à plusieurs décisions du Conseil constitutionnel¹⁴¹. Notons la logique étrange du système : l'égalité entre tous niveaux de collectivités est imposée par principe, sans doute de peur que se mette en place un territoire

¹³⁸ Cette supériorité est admirablement résumée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-687 DC du 23 janvier 2014, cons. 22 : « *Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* ».

¹³⁹ Voir sur le sujet *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, thèse publiée d'A.S.- GORGE, Dalloz Coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011

¹⁴⁰ CE Ass., 12 décembre 2003 *Département des Landes*, qui n'assimile pas à une tutelle les subventions données par le département des Landes aux communes reprenant la gestion de la distribution de l'eau en régie, la décision finale des communes restant libre. Le Conseil constitutionnel confirmera en annulant dans sa décision du 8 juill. 2011, n° 2011-146 QPC, *Dpt des Landes* l'art. L.2224-11-5 CGCT qui avait interdit cette modulation des aides en fonction du mode de gestion du réseau. Voir le commentaire de H. PAULIAT, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* (JCP A) n° 35, 29 Août 2011, p.2279

¹⁴¹ Voir « Le retour de la jurisprudence *Département des Landes* ? » de P. COMBEAU, *AJDA* septembre 2014, p.1830

hiérarchisé comme une communauté autonome ou un land qui pourrait plus efficacement s'opposer à l'Etat central ou qui risquerait de mettre un député-maire sous le contrôle d'un sénateur-président de conseil régional. Mais cette hiérarchie étant toutefois utile voire nécessaire pour rendre cohérentes de nombreuses politiques locales, sont créés dans le même article qui interdit la tutelle des « collectivités chefs de file » qui coordonnent une compétence partagée entre plusieurs collectivités¹⁴², et sont prévus par la loi des emboîtements complexes de plans d'aménagements ou autres documents d'urbanisme entre ces différents niveaux qui doivent avoir entre eux des rapports de compatibilité. C'est d'ailleurs la simple « compatibilité » exigée entre ces normes d'urbanisme, qui se distingue de la « conformité » qui poserait une relation hiérarchique, ou l'absence de pouvoir de commandement des collectivités chef de file qui permettent de tourner autour de la tutelle sans pour autant la consacrer. La subtilité qui en découle traduit bien l'ambivalence de l'Etat sur cette question périlleuse.

Car dans le même temps, ce principe d'égalité entre les collectivités reçoit des **aménagements** de plus en plus visibles¹⁴³. Pour prendre quelques exemples récents, ce sont pour les seules élections municipales qu'est accordé le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires par le traité de Maastricht du 7 février 1992¹⁴⁴. Les élections ou consultations organisées par les régions ou les départements ne sont pas concernées par cette extension des droits civiques à des non-français. De même, les propositions d'étendre le droit de vote local aux étrangers non-communautaires formulées par les candidats à l'élection présidentielle de 2007 (N. Sarkozy) ou de 2012 (F. Hollande) ou donnant lieu à plusieurs propositions de lois¹⁴⁵ ne concernent toutes que les élections municipales. C'est tracer entre les communes d'une part et les départements et régions d'autre part une curieuse frontière civique. Cette frontière se répète avec la suppression, finalement, de la clause générale de compétence pour les départements et les régions entérinée par la loi NOTRe du 7 août 2015, au risque de leur faire perdre en théorie le statut de collectivité territoriale¹⁴⁶, et son maintien pour les communes et la Métropole de Lyon. Faut-il enfin rappeler tout l'arsenal législatif inventé pour promouvoir une coopération au niveau des communes alors que la coopération entre départements et régions ne connaît que des rudiments juridiques, étant finalement tranchée radicalement par la fusion imposée et faussement justifiée des régions par la loi du 16 janvier 2015, sans même les consulter malgré l'obligation faite par la Charte de l'autonomie locale¹⁴⁷.

¹⁴² V. L. JANICOT « La fonction des collectivités chefs de file », *RFDA*, 2014-3, p.472

¹⁴³ V. par exemple « Collectivités à statut particulier et particularisme culturel » de M. LE ROUX, in *Les collectivités territoriales à statut particulier en France. Les enjeux de la différenciation*, N. KADA et A. FAZI (dir.), ed. Peter Lang coll. Diversitas, vol. 29, 2022

¹⁴⁴ Cette disposition du traité a d'ailleurs nécessité la révision de la constitution par la loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992, du fait de l'opposition du Conseil constitutionnel ayant déclaré la mesure contraire à la loi fondamentale dans sa décision n°92-308 DC du 9 avril 1992. La directive n°94/80/CE du 19 décembre 1994 mettant en œuvre le traité de Maastricht sur ce point a été transposée par la loi organique n°98-204 du 25 mai 1998, dont l'adoption a pareillement fait l'objet d'une interprétation stricte du Conseil constitutionnel dans sa décision n°98-400 DC du 20 mai 1998. Voir **mon commentaire** in « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1998-1999 », *Revue administrative* n°322 juill-août 2001, « Le contrôle d'inconstitutionnalité interne », pp.354-362

¹⁴⁵ Voir par exemple la proposition de loi constitutionnelle n°1881 déposée à l'Assemblée nationale le 20 octobre 1999 par le député. B. BIRSINGER et adoptée en seconde lecture au Sénat le 8 décembre 2011, sans suite ; la proposition de loi constitutionnelle du 3 mai 2000 du Parti socialiste visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale mais non transmise au Sénat ; ou les propositions de loi constitutionnelle n°2223 du PS du 14 janvier 2010 ou de S. Houlié (LREM) n°178 du 2 août 2022 déposées sur le bureau de l'AN.

¹⁴⁶ Voir le célèbre article d'A. De LAUBADERE « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales », op.cit. ou L. JANICOT « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* n°2011-2, p.227 et suiv.

¹⁴⁷ Le Conseil d'Etat a même validé d'un revers de main peu glorieux cette absence de consultation imposée pourtant par l'article 5 de cette Charte que la France a fini par ratifier suite à la loi du 8 juillet 2006. Voir décision CE du 27 oct. 2015, *M. H... et autres* (n° 393026, 393488, 393622, 393659, 393724), note M. DEGOFFE, « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », *BJCL*, 1^{er} janv. 2016, n° 01/16, p. 9.

- Prenons également le principe de **libre administration des collectivités territoriales** reconnu par la Constitution dans ses articles 34 et 72. Celui-ci est souvent lié à la décentralisation dont il serait un des aboutissements, à moins que ce ne soit la décentralisation qui serait la mise en œuvre de ce principe de LACT. Toujours est-il qu'il constituerait un grand pas en avant dans la garantie des pouvoirs des collectivités territoriales, reposant sur la reconnaissance d'une vie locale fondée sur une dimension humaine et sociologique que l'Etat serait amené à respecter en lui conférant des droits¹⁴⁸, et apportant ainsi un supplément d'âme à une décentralisation à valeur essentiellement juridique. Il impose par exemple que les collectivités soient gérées par des conseils élus, et le Conseil d'Etat l'a considéré comme une liberté fondamentale permettant de le saisir d'un recours en référé-liberté¹⁴⁹.

Ce lien est pourtant faux. La décentralisation n'est qu'un instrument juridique au service de la réforme de l'Etat comme vu diversement supra, une « *manière d'être de l'Etat* » selon le bon mot d'Hauriou, soumise à une volonté centrale supérieure et variant d'intensité et de modalité au grès du contexte et des besoins. De son côté la LACT est attachée par essence à *l'identité* des personnes territoriales qu'elle protège. Les deux ne se complètent pas : ils s'opposent presque. Le Conseil constitutionnel utilise ainsi les préceptes constitutionnels contenus dans le principe de la LACT **pour encadrer le contenu des lois** de décentralisation et vérifier qu'elles ne portent pas atteinte à cette libre administration des collectivités, et donc pour contrôler que les velléités de l'Etat central ne réduisent pas à néant les droits de ces communautés humaines locales¹⁵⁰. Il n'est pas innocent que le Conseil se réfère pour la première fois en 1979 à ce principe de « libre administration des collectivités locales », qui figure pourtant dans le texte constitutionnel depuis 1958, à propos de la Nouvelle-Calédonie qui présente justement une réalité sociologique et humaine antérieure à son organisation par l'Etat¹⁵¹.

Le principe de la libre administration contient d'ailleurs des éléments justement liés à la gestion d'affaires propres à ces collectivités conçues comme des communautés humaines et sociales : élection des assemblées délibérantes locales, compétences minimales et finances pour les gérer, voire liberté contractuelle¹⁵², selon la jurisprudence cumulative du Conseil constitutionnel.

Le principe de libre administration se rapprocherait ainsi plutôt du concept de **subsidiarité**. Celui-ci a été utilisé par plusieurs courants philosophiques ou religieux, parfois antagonistes, qui ont tous en commun de mettre l'accent sur l'autonomie initiale de l'individu ou de la famille, qui ne délègue ses actions et responsabilités à un échelon supérieur, supplétif et subsidiaire, qu'au constat de sa propre impuissance ou incapacité à assouvir ses besoins, ses devoirs ou ses désirs. D'Aristote à Saint Thomas d'Aquin, d'Althusius à Hegel, de Tocqueville à Proudhon, il se retrouve dans la doctrine sociale de l'Eglise fondée sur les encycliques *Rerum novarum* de Léon XIII en 1891 puis *Quadragesimo Anno* de Pie XI en 1931, ou dans les revendications du Félibrige provençal¹⁵³. Sa traduction en droit européen avec le traité de Maastricht du 7 février 1992 qui l'inscrit dans l'art.5 du TUE n'en est qu'une

¹⁴⁸ Sur la question voir la thèse de Constantinos BACCOYANNIS *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica Paris 1993

¹⁴⁹ CE, Sect. 18 janvier 2002 Cne de Venelles, n°229247, Leb. : « *le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière* »

¹⁵⁰ V. J. MOREAU (dir) *La libre administration des collectivités locales*", Economica, Paris 1993. Sur le principe de libre administration comme liberté fondamentale, voir bien sûr *CE Sect. 18 janvier 2001 Cne de Venelles*, et le commentaire « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale? » d'A. ROUX et L. FAVOREU in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12 - mai 2002

¹⁵¹ Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979 relative à l'élection des membres de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement du territoire de Nouvelle-Calédonie, la référence à cette libre administration n'empêchant toutefois pas le législateur national de dissoudre en l'occurrence ces deux institutions dans le cadre du nouveau statut adopté.

¹⁵² Voir de C. LAJOYE « De la valeur constitutionnelle de la liberté contractuelle », *cahiers du C.R.D.F.* (université de Caen) n°1/2002 p.117, et notamment son I. A télécharger sur <https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf0108lajoye.pdf>

¹⁵³ Sur cet historique, voir notamment *Le principe de subsidiarité* de C. MILLON-DELSOL, Que-sais-je ? 1993

pâle copie, voire une perversion sous influence du fédéralisme allemand, inversant la logique pour en faire un principe *descendant* et limité qui admet la compétence des Etats dans le cas des domaines partagés lorsque la Commission, qui fixe elle-même les objectifs de ses projets de textes, n'arrive pas à établir la valeur ajoutée d'une action européenne supérieure.

La révision constitutionnelle française du 28 mars 2003 a inséré dans l'article 72 de la Constitution un alinéa 2 ainsi rédigé : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon* ». Certains auteurs y ont vu une consécration du principe de subsidiarité, tendant à confier aux collectivités les compétences qui correspondraient le mieux à leurs capacités et niveau territorial, et qui pourrait donc encadrer les lois de décentralisation et de transferts de compétences.

Mais dans les deux cas, le **réalisme étatique** vient bien vite annuler les prétentions de ces concepts qui risqueraient d'émanciper les politiques territoriales des logiques de la décentralisation qui les soumet. Il en va ainsi de la consécration imparfaite du principe de **subsidiarité** dont l'inscription dans la Constitution en 2003 a fait long feu. Outre le fait que toute attribution de compétence reste librement décidée par le législateur au nom du Souverain comme le précise l'article 34 C, et que l'expression trop vague « *ont vocation* » n'est guère juridique¹⁵⁴, il reste difficile de définir avec certitude l'échelon le plus compétent pour une matière. Les collèges ne sont pas plus de niveau départemental par nature que les lycées de niveau régional, les crèches et les écoles municipales pourraient tout aussi bien relever d'un plan départemental ou national, etc. L'attribution de compétence se fait bien souvent sur un seul argument financier auprès de la collectivité pouvant le mieux la financer, comme les riches départements pour le RMI-RSA.

Quant au principe de **libre administration**, le Conseil constitutionnel a toujours été très prudent pour en développer le contenu et le garantir contre les lois. S'il a confirmé plusieurs fois que ce principe impliquait la gestion par un conseil élu, y appliquant alors un contrôle relatif à la qualité des élections et scrutins locaux¹⁵⁵, il a néanmoins systématiquement accepté les lois qui modifiaient la durée de ces mandats ponctuellement et toute atteinte justifiée « par un motif d'intérêt général »¹⁵⁶. Il en va de même pour les compétences des autorités décentralisées, pour lesquelles il n'a consacré aucun effet cliquet et régulièrement accepté que le législateur modifie la répartition des compétences et même attribue des compétences municipales à des établissements publics de coopération¹⁵⁷. Il a même admis, y compris en constatant la violation du principe de LACT, que le législateur puisse forcer des communes à intégrer des EPCI qu'elles rejettent pourtant, ou les fusions de collectivités¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Sur l'impérativité de la norme, V. D. de BECHILLON *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, ed. Odile Jacob 1997, p.61

¹⁵⁵ V. par exemple ses décisions n°87-227 DC du 7 juillet 1987 sur le régime électoral de Marseille ou n°85-196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie, dans lesquelles il exige une découpe équitable des circonscriptions pour garantir l'équité démographique des scrutins. Il a même étendu ces exigences aux EPCI du fait qu'ils exercent des compétences en lieu et place des collectivités municipales, comme dans sa décision n°2015-717 DC du 6 août 2015 Loi NOTRe (sauf à tenir compte « *dans une mesure limitée, d'autres considérations d'intérêt général* »).

¹⁵⁶ Voir par exemple ses décisions n°90-280 DC du 6 décembre 1990 ou n°93-331 OC du 13 janvier 1994, acceptant que le législateur raccourcisse ou rallonge certains mandats locaux pour mieux faire coïncider les élections, n'exigeant au nom du principe de ALCT qu'une « *périodicité raisonnable* » de ces élections.

¹⁵⁷ Il ne soulève ainsi d'office aucune question relative aux transferts forcés de compétences des communes vers les EPCI opérés par la contestée loi NOTRe du 7 août 2015, ni pour aucune autre loi.

¹⁵⁸ Le Conseil n'a pas eu à se prononcer sur les créations d'offices des communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966 ni sur les fusions de communes prévues par la loi Marcellin du 16 juillet 1971, n'ayant pas été saisi. On peut se douter néanmoins de sa position sur le sujet. Quant aux intégrations forcées à un EPCI prévues par la loi, il a validé l'obligation légale d'adhérer à un EPCI spécifique (Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007), estimé qu'une fusion forcée pouvait ne pas porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales (Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*, cons. 4), et quand bien même il a constaté une atteinte à ce principe, il a accepté l'adhésion forcée d'une commune à un EPCI ou les contraintes opposées à son retrait au nom

Par ailleurs, il n'a pas plus intégré à ce principe la **clause générale de compétence** qu'il ne l'a reconnue comme principe fondamental reconnu par les lois de la République, comme il aurait pourtant pu le faire lors de son analyse de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui la supprime pour les départements et les régions¹⁵⁹.

Ce rejet s'est d'ailleurs fondé sur une argumentation lapidaire, le commentaire aux Cahiers du Conseil l'étant tout autant. En 2010, le Conseil s'est contenté d'affirmer et pour les seuls départements, puisque les régions n'existaient pas avant 1958 et que les communes ne faisaient pas partie de la saisine, que la loi de 1871 n'avait pas consacré de clause générale de compétence qui ne pouvait donc pas relever des PFRLR, sans plus d'explication et sans doute sans cerner correctement la situation¹⁶⁰. Quant à la violation supposée du principe de libre administration en 2010 par la suppression de la clause pour les deux collectivités départementales et régionales, le Conseil a écarté la critique du fait que la loi prévoit la possible intervention de ces collectivités sur toute question d'intérêt local non attribuée à une autre autorité, à titre subsidiaire et par délibération spécialement motivée, ce qui revient en fait à maintenir cette clause générale par exception¹⁶¹. Cette réponse permettrait de considérer par la bande que le principe de libre administration comprendrait effectivement bien cette possible voire nécessaire intervention des collectivités sur tout domaine d'intérêt local non attribué à une autre autorité, qui ne saurait donc disparaître. Mais sa décision n° 2015-717 DC du 06 août 2015 relative à la loi NOTRe ne permet pas de le conclure réellement. Saisi par les députés et les sénateurs sur de seules questions relatives aux élus du Grand Paris, il n'a pas daigné soulever d'autres questions d'office alors même que cette loi supprime réellement au final la clause générale de compétences pour les régions et les départements sans prévoir cette fois-ci d'alinéa « de rattrapage » permettant une intervention exceptionnelle de celles-ci comme en 2010.

Le Conseil aurait pu profiter de l'occasion pour statuer clairement sur le sujet. Mais en acceptant implicitement la suppression radicale de cette clause sans se saisir d'office pour y opposer le principe de libre administration, il persévère dans son interprétation très centralisante du statut des collectivités¹⁶². En l'état donc et d'après le législateur, il reste difficile d'affirmer que la clause générale de compétence fasse partie du principe de libre administration, puisque celui-ci va continuer de

de certaines autres justifications d'intérêt général, comme l'achèvement de la carte intercommunale. Sur la question, voir les analyses critiques de J. FIALAIRE « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *AJADA* 8 juillet 2013, n° 24, p. 1386-1392, ou **mon article** « Les amours territoriales », 2021, §II. Dans sa décision n°2014-709 DC du 15 janvier 2015 sur les fusions de régions, déclinant une nouvelle fois sa compétence en matière de contrôle de conventionnalité des lois le Conseil a rappelé que la consultation des populations prévue par l'art.72-1 en cas de modification des limites de leur collectivité n'est qu'une possibilité et non une obligation, refusant d'interpréter le texte au regard de la LACT.

¹⁵⁹ Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons.52 et suiv.

¹⁶⁰ id. Cons. 54. : « *Considérant que l'article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère « sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres » ; que ces dispositions n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une « clause générale » rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence* ». Sur la critique de cette décision considérée sur ce point précis comme un « devoir bâclé », V. J.-M. PONTIER « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op.cit.*

¹⁶¹ Id. Cons.55. : « *Considérant, en second lieu, que les dispositions critiquées permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ; que, par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que les dispositions critiquées seraient contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales ; que n'est pas non plus méconnu le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que ces dernières « ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »*

¹⁶² **Ma thèse**, p.257 et suiv.

s'appliquer aux régions et aux départements dont les compétences spécifiques sont pourtant désormais limitées à celles expressément attribuées par la loi, suivant en cela plusieurs rapports récents¹⁶³.

Le Conseil n'a pas plus tenu à intégrer dans ce principe de LACT ni à reconnaître comme PFRLR la **consultation** des populations dont les découpes territoriales de leur collectivité seraient modifiées unilatéralement par la loi. Si cette consultation conforme est obligatoire en cas de cession du territoire selon l'article 53 de la Constitution, de changement de régime juridique en outre-mer (art.72-4), voire de fusion des collectivités ultra-marines (art.73 al.7), les modifications complémentaires relatives aux collectivités d'outre-mer à statut particulier demandant pour leur part une consultation de la seule assemblée locale (art.74 al.4), le Conseil a rappelé que le verbe « peut » de l'article 72-1 à propos des modifications territoriales d'une collectivité n'impose en soi aucune consultation *obligatoire* et permet donc une fusion des régions imposée d'en haut sans aucun assentiment d'en bas¹⁶⁴.

- Ceci étant, même si le Conseil voulait étendre et garantir ce principe de libre administration, **le pourrait-il seulement** ? Les ambiguïtés du constituant de 1958 sont ici manifestes et finissent par anéantir les avancées qu'il propose. Car finalement non, dans la lecture du Conseil le principe de LACT n'est pas si puissant face aux velléités du législateur car justement l'article 72 al.3 et l'art.34 qui le consacrent et qui permettraient d'opposer cette libre administration aux lois de décentralisation prévoient aussi que ce principe est mis en œuvre... par le législateur lui-même¹⁶⁵. Troublante mise en perspective constitutionnelle. On comprend mieux pourquoi le Conseil constitutionnel, qui n'est déjà pas un ardent défenseur des libertés locales, n'a jamais su ni pu consacrer ni développer ce principe de libre administration à l'encontre de la loi¹⁶⁶, le législateur possédant de par la Constitution le pouvoir d'organiser lui-même le rapport entre les lois de décentralisation et le principe de libre administration. Il lui suffit alors d'invoquer un quelconque intérêt général pour faire pencher la balance au profit d'une décentralisation dont il peut imposer ses propres modalités à l'encontre des libertés locales, le Conseil constatant alors par un considérant classique qu'il ne dispose pas de la même liberté d'appréciation que le législateur, qui peut donc décider en opportunité comme il l'entend. Seul au fond le *principe* de l'élection des conseils locaux semble alors protégé au fond.

Ainsi les contradictions ambiguës du législateur confortées par la jurisprudence du juge administratif ou constitutionnel semblent miner toute possibilité de s'évader du piège centralisateur de la décentralisation, qui à la fois affirme et contredit la liberté des collectivités sans que la LACT ni la subsidiarité ne puisse les protéger. Pourtant, des nuances peuvent être apportées à ce pessimisme.

b) Les politiques territoriales ne sont-elles donc toujours que des réformes menées par et pour le Centre ? La réponse aujourd'hui permet d'envisager une nouvelle reconnaissance juridique propre des collectivités territoriales renforçant leurs droits face à l'Etat¹⁶⁷.

¹⁶³ Voir les propositions du Comité Balladur de mars 2009, ou le « rapport d'information » du sénateur A. Lefèvre sur « La clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales » du 2 février 2011. V. J.-M. PONTIER « Clarification de la répartition des compétences : le rapport Lefèvre », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 10, 7 Mars 2011, 2092. V. **ma conférence** « les nouvelles influences des réformes territoriales en France », op.cit.

¹⁶⁴ Décision n°2014-709 DC du 15 janvier 2015 *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. Commentaire de M. VERPEAUX « Les nouvelles régions sont constitutionnelles », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 12, 23 Mars 2015, 2074

¹⁶⁵ Art.72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement... », art.34 : « La loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »

¹⁶⁶ Le rapport sénatorial n°27 du 23 octobre 2002 sur le projet de loi constitutionnelle de 2003 ne recense que quatre cas de censure du Conseil sur cette base.

¹⁶⁷ Voir pour les développements suivant **mon article** « De la légitimité territoriale », *Mélanges Rousseau*, 2020

- Il faut signaler tout d'abord que le Conseil constitutionnel se laisse une marge de contrôle dont il pourrait peut-être un jour faire usage. Chaque fois qu'il a accepté qu'une loi de décentralisation vienne rogner certaines libertés locales ou remettre en question les compétences des collectivités ou modifie leur régime électoral, c'est toujours en affirmant que l'intérêt général revendiqué ne permettait de tels accroc que « *dans une mesure limitée* », notamment en matière électorale¹⁶⁸. Il suffira qu'un jour il précise les conditions établissant la mesure de ces limites, même si ce n'est guère dans ses habitudes, et qu'au besoin il les renforce pour que son contrôle sur les lois soit plus pressant.

De même peut-on constater qu'en acceptant, toujours, les contraintes imposées par la loi comme par exemple l'adhésion forcée à un EPCI, du fait de la libre compétence du législateur posée par les articles 34 et 72, il rappelle que « *les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration* »¹⁶⁹. Peut-être pourra-t-il un jour aussi clarifier cet argument paradoxal (les atteintes admises à la libre administration des collectivités ne sauraient entraver leur libre administration) et l'utiliser à l'encontre d'une loi qui excèderait de trop cette liberté territoriale.

- Mais plus que sur ces points de détail jurisprudentiels, c'est sans doute d'un **point de vue général et conceptuel** que la théorie territoriale peut évoluer positivement. En observant les dernières réformes législatives, il apparaît d'une part que l'Etat central ne sait plus très bien que penser de son territoire ni comment l'organiser, la DATAR ayant disparu, et qu'il laisse désormais les autorités locales elles-mêmes lui proposer des changements éventuellement sous le sceau d'une expérimentation que la loi 3DS a même voulu faciliter¹⁷⁰. D'autre part, ces changements proposés ont alors tous un point commun : les évolutions qu'ils envisagent ne reposent pas que sur des critères techniques, mais traduisent au fond une nouvelle conception *sociale* du territoire.

Revenons à la distinction entre **communes** et départements ou régions et aux aménagements vus plus haut. Il faut noter que ces différences de régime juridique semblent rejoindre des différences presque organiques et conceptuelles entre ces collectivités. Les communes ont en effet préexisté à la construction de l'Etat moderne et étaient considérées comme des « *sociétés de citoyens* » dans la première constitution de 1791, alors que les départements et les régions ont été créés par l'Etat, et pensés à l'origine comme de simples « *départitions* » techniques du territoire national et des espaces d'action de l'Etat central, sans personnalité juridique qu'ils n'ont acquise que très progressivement. De ce fait, il semblerait que le fait communal, par son historicité et évidence sociologique, ait plus de légitimité à s'imposer à l'Etat central, comme lieu de vie humain, alors que les départements et les régions sont avant tout des collectivités de missions, créées artificiellement pour gérer certains besoins. Les différences reconnues à ces communes se fonderaient ainsi non plus sur une approche technique de ces administrations mais sur leur fondement social. Il serait ainsi possible de distinguer

¹⁶⁸ V. sa décision n°85-196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie qui lui permet justement d'annuler le projet de découpage électoral jugé inéquitable. Dans sa décision n°2015-717 DC du 6 août 2015 sur la loi NOTRe, dans laquelle il réalise l'exploit de ne jamais utiliser le terme de « libre administration » pour contrôler la loi, il impose que « la délimitation des circonscriptions internes à la commune respectent au mieux l'égalité devant le suffrage » mais admet « qu'il peut toutefois être tenu compte, *dans une mesure limitée*, d'autres considérations d'intérêt général ».

¹⁶⁹ Décision n°2013-687 DC du 23 janvier 2014 loi MAPTAM, 25^{ème} considérant. En l'occurrence, le regroupement forcé des communes parisiennes dans la métropole du Grand Paris est accepté sans discussion, le législateur arguant d'un intérêt général à « *assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué* » en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines », sans que le Conseil n'ose vérifier la réalité de cet intérêt général ni l'opportunité du périmètre revendiqué.

¹⁷⁰ En attendant la grande réforme constitutionnelle bloquée depuis plusieurs années, les expérimentations de cette loi du 21 février 2022 ne sont toutefois que techniques et limitées, en matière de logement par exemple ou d'aides sociales (recentralisation du RSA, encadrement des loyers, etc.).

entre les collectivités « sociologiques » de proximité dotées de tous les moyens pour assurer le bien vivre de leurs populations, entendu au sens large et dont la clause générale de compétence serait le marqueur¹⁷¹, et les collectivités « de mission » chargées quant à elles de compétences décentralisées essentiellement techniques déterminées par la loi et relevant de critères divers (capacité financière, cohérence territoriale de la politique, pertinence administrative, volontariat, etc.).

On retrouve cette nuance dans les **autres réformes** législatives récentes. Le régime spécifique de la Nouvelle-Calédonie se fonde essentiellement sur les spécificités de sa réalité historique, sociologique voire ethnique si clairement mises en lumière par le préambule de l'Accord de Nouméa de 1998. Le statut de la Corse encore réaménagé récemment par la loi NOTRe, et faisant toujours l'objet de négociations entre les autorités insulaires et le ministère de l'Intérieur, répond à une longue revendication identitaire de l'île malheureusement souvent marquée par la violence. Les évolutions en outre-mer conduisant à la fusion des départements et régions à Mayotte (2010), en Guyane (2010) et en Martinique (2016), au statut juridique particulier de Saint Barthélémy et de Saint Martin (2007), ou en métropole la fusion des départements d'Alsace au 1^{er} janvier 2021 au nom d'un officiel « Désir d'Alsace » se fondent tout pareillement sur une affirmation d'identité « par le bas », qui cherche à trouver dans le droit les marques de sa reconnaissance. Et le législateur national y a consenti.

S'il est encore difficile de revendiquer des transferts de compétences reposant sur des affaires locales propres qui n'existent pas par nature¹⁷², et si toutes les collectivités ne prétendent pas à la même reconnaissance juridique de leur spécificité identitaire¹⁷³, il faut convenir que désormais le droit national suit parfois une certaine réalité sociologique, et que les communautés locales arrivent à se faire entendre d'un Paris qui jusqu'à présent niait le territoire au profit de la carte, la réalité humaine locale au profit de sa traduction en droit.

C'est dès lors une **nouvelle dynamique** qui anime la décentralisation, même si celle-ci au fond et au final reste une politique juridique soumise à la volonté et aux intérêts du souverain national. Alors que traditionnellement la France n'adoptait que des réformes « **top-down** » selon une décentralisation descendante dans laquelle l'Etat central imposait sa propre conception des politiques territoriales, instrumentalisant les collectivités à ses propres fins, une part plus grande est réservée aujourd'hui à des initiatives « **bottom-up** » dans lesquelles ce sont les populations et les élus locaux qui préparent les projets ou modifient les propositions centrales. Cette décentralisation ascendante soutenue par des revendications locales étendues est souvent porteuse de réformes plus ambitieuses, et se retrouve bien souvent dans les échelons supérieurs de la décentralisation constitutionnelle et législative, comme en Allemagne, en Espagne ou en Italie, au Royaume-Uni ou en Belgique. Or, c'est bien sur la base de ces initiatives locales que le statut de la Corse a évolué depuis 1991, tout comme les statuts de collectivités d'outre-mer et de métropole revendiquant leur différenciation identitaire.

¹⁷¹ Notons ici à nouveau le double discours trompeur par lequel l'Etat central a tout à fait accepté en 2020 et même encouragé l'intervention des départements et des régions pour renforcer la lutte contre l'épidémie de Covid par le biais de fourniture de masques par exemple, alors même que cela ne relevait pas de leur compétence légale et ne pouvait être fondé que sur leur gestion d'un intérêt local et sur une clause générale de compétence que la loi de 2015 avait cependant fait disparaître (l'Etat a même pu profiter alors de cette ambiguïté pour réquisitionner ensuite sur le tarmac des aéroports les masques que certaines collectivités avaient pu trouver et acheter par leurs propres moyens !).

¹⁷² Comme l'a bien démontré J. CHAPUISAT dans sa thèse *La notion d'affaires locales en droit administratif* (1971) et diverses analyses de J.-M. PONTIER (« Qu'est-ce que le local ? », *AJDA* 2017, p. 1093, « Les affaires locales », in *La Décentralisation 30 ans après*, P. Univ. Toulouse-LGDJ - Lextenso, coll. Travaux de l'IFR, 2013, p.145), ou F.-P. BENOIT « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences » in *Mélanges Douence La profondeur du droit local*, Dalloz 2006 coll. Mélanges, p. 23 et s.

¹⁷³ Les élus de la Réunion se sont ainsi opposés à la fusion sur l'île entre conseil départemental et conseil régional et ont même fait inscrire dans la Constitution l'interdiction de toute évolution statutaire de la Réunion selon l'article 73.

Un autre exemple symbolique est celui de la **Métropole de Lyon**. Cette entité ne correspond pas vraiment à une identité locale historique cherchant à imposer sa reconnaissance juridique, la ville de Lyon étant plutôt une ville charnière au territoire flou dans les confins historiques du royaume de France et du Saint-Empire romain-germanique¹⁷⁴. Pourtant deux sénateurs et élus locaux, G. Collomb maire de Lyon et président du Grand Lyon et M. Mercier président du conseil départemental du Rhône, ont initié le projet commun de transformer le Grand Lyon-communauté urbaine en collectivité à statut particulier sur la base d'intérêts économiques et politiques ou stratégiques divers. Ayant su convaincre le Président de la République F. Hollande et son Premier ministre en visite à Lyon en décembre 2012, ils ont porté sa mise en œuvre parlementaire arrivant à faire adhérer à ce projet par leur unité de vue les autres élus nationaux, et ont fait inscrire dans la loi MAPTAM de 2014 les statuts si particuliers de cette métropole qu'ils avaient rédigés eux-mêmes¹⁷⁵, entérinant ainsi un régime spécial pour une collectivité qui ne l'est pas, spéciale, au fond. L'argument souvent utilisé par ces fondateurs de la métropole était seulement de faire coïncider pouvoir économique (de la communauté urbaine) et compétences sociales (du département) pour créer un espace de vie plus performant.

Les arguments commencent donc à s'entasser aujourd'hui pour envisager une décentralisation encore pensée comme une autre manière d'être de l'Etat et soumise à ses impératifs, mais pouvant également se fonder sur la reconnaissance de « **sociétés locales** » dont la réalité humaine et sociologique est prise en compte par le droit, et non pas seulement contrainte par lui. Du moins, aux côtés de réformes territoriales fondées sur la recherche d'efficacité technique et financière, et que symbolisent notamment les administrations-outils que seraient les départements, les régions et les EPCI qui n'ont que des compétences d'attribution pour une meilleure rationalisation de l'action publique, seraient ainsi prises en compte ces administrations-sociétés coexistant avec la société nationale qu'elles ne concurrencent pas mais viennent humainement compléter.

Il faut alors revenir sur les grands prés-supposés de notre construction étatique et notamment sur celui de souveraineté de Jean Bodin. La pensée commune fait du **Souverain** une « *puissance perpétuelle et absolue* »¹⁷⁶, selon l'analyse que propose cet auteur qui écrit en pleine guerre civile de religions pour permettre la consécration d'un monarque au-dessus des litiges. Il veut ainsi fonder une autorité qui perdure à son titulaire et à ses sujets, alors que la suzeraineté du Moyen-âge fondait les relations hiérarchiques sur des échanges de souffle et par contrat *intuitu personae*, et qui puisse également s'imposer à tout pouvoir et à toute personne de façon générale et non pas aux seuls qui ont accepté la supériorité du suzerain dont ils deviennent les vassaux par acte de volonté. Mais les exégètes français, soucieux de renforcer toujours et encore ce pouvoir central y compris contre lui-même¹⁷⁷, vont aller plus loin. Car finalement, pour Bodin la puissance du Souverain consiste essentiellement à ne pas devoir conditionner ses décisions aux décisions d'autrui¹⁷⁸, ce qui lui permet de s'affranchir des diètes

¹⁷⁴ La ville de Lyon s'est alors étendue par fusion avec des communes relevant historiquement de cet Empire, comme La Guillotière en 1852, et le territoire de l'ancienne communauté urbaine créée par la loi en 1966 n'a jamais eu d'identité propre, étant constitué en partie de communes rattachées de l'Isère et de l'Ain dont il a fallu modifier les frontières pour permettre sa création. La Métropole d'aujourd'hui relève plus du patchwork territorial que d'une communauté identitaire et revendicative.

¹⁷⁵ Sur les conditions d'élaboration du statut de la métropole de Lyon par les cabinets de G. Collomb et M. Mercier, voir d'A. Chambre-Foa « La création de la Métropole de Lyon », in *La Métropole de Lyon, de la singularité à la modélisation ?* (Dir. C. CHABROT), ed. L'Harmattan coll. Gralé 2019, p.39 et suiv.

¹⁷⁶ J. BODIN, *De la République*, Livre I, chap. IX De la Souveraineté, ed. de La Veuve Quillau, 1756 (facsimilé des ed. Elibron Classics), p.266, 276, 314

¹⁷⁷ Voir ici la loi salique et la théorie statutaire de la Couronne de Jean de TERRE VERMEILLE, d'où découlent par exemple une succession automatique au trône qui échappe à la volonté du roi ou plus tard l'impossibilité d'aliéner les possessions royales. Voir **mon article** « The paradoxical framework of French monarchy », 2022.

¹⁷⁸ « *La puissance de législation sur tous en général et sur chacun en particulier est donc le premier attribut de la souveraineté et du souverain, sans mendier l'agrément d'un supérieur, d'un égal ou d'un inférieur* », Bodin op. cit. p.436., « *Le souverain exclut toute obéissance aux commandements d'autrui* » (p.280)

impériales et autres Etats généraux français ou grands dignitaires de la Couronne. Mais de l'absence de supérieur les auteurs en ont conclu à une supériorité propre, croyant que l'absolu et le perpétuel de ce pouvoir résidait dans sa nature et non pas dans son cadre d'accomplissement.

Car Jean Bodin rappelle de son côté que le pouvoir du Souverain n'est pas lui-même absolu. S'il peut décider seul sans en référer à d'autres et imposer sa volonté à ses sujets, et s'il peut y compris modifier les lois anciennes par ses propres lois, il doit néanmoins se plier aux lois de la Nature et aux volontés de Dieu, aux lois fondamentales du Royaume et même aux engagements pris par lui-même vis-à-vis des autres Souverains et de ses sujets¹⁷⁹. Si aucune autre volonté humaine ne peut donc s'opposer à la volonté du Souverain, certaines règles néanmoins encadrent cette dernière qui ne peut décider totalement librement. Le Souverain *national* né de la Révolution est pareillement tenu par des règles extérieures à sa volonté, comme les lois fondamentales ou les traités ratifiés et les contrats signés, et plus encore aujourd'hui avec le développement du droit international et des droits fondamentaux.

Parmi ces règles, certaines attachées aux communautés humaines s'opposent ainsi aux lois nationales. Ce que reconnaît d'ailleurs la Constitution de 1958, qui confirme dès son Préambule alinéa 2 la soumission de la République au principe de « libre détermination des peuples ». D'où l'obligation de consulter les populations en cas de cession de territoire ou de changement de statut et de régime juridique des collectivités d'outre-mer, et de faire droit au bout du compte aux revendications indépendantistes légitimement exprimées comme aux Comores. Sans doute le Conseil constitutionnel a-t-il refusé de consacrer dans sa décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la Corse une pluralité au sein du « peuple français » en dehors du cas spécifique des « peuples d'outre-mer » reconnus un temps dans la Constitution¹⁸⁰. Mais cette étrange « unicité » juridique actuelle du peuple français ne saurait faire oublier la réalité sociologique des différentes populations et nations, au sens linguistique du moins, que les pouvoirs centraux de France ont inclus historiquement dans le territoire du royaume puis de la République. La métropole aussi est une terre colonisée par un royaume de France au départ niché entre Paris et Orléans, avant que ne s'opère progressivement la grande synthèse nationale.

Sans aller jusqu'à reconnaître un droit à l'indépendance de la Bretagne, de la Corse ou du Pays Basque le droit contemporain serait toutefois bien inspiré de concéder quelques droits à leur reconnaissance. Les avancées régulières en matière d'apprentissage des langues locales, la possibilité pour certaines entités de se constituer en organismes juridiques uniques comme la Corse ou la communauté d'agglomération du Pays Basque qui regroupe les 158 communes des Pyrénées-Atlantiques se définissant comme basques, ou la fusion des deux Normandie en 2015 ouvrent ainsi des pistes.

Comme analysé supra ces avancées décentralisatrices, pouvant même reconnaître des compétences fortes à des autorités locales fortement identifiées, ne s'inscriraient toujours que dans le cadre de l'unité de l'Etat qu'elles exprimeraient et permettraient de reproduire en évitant des affrontements

¹⁷⁹ « Cette puissance... n'a d'autres bornes que celles de la nature et de Dieu » (op.cit. p.276), « j'en excepte les lois fondamentales des Royaumes... on se baisse sous le joug de ces lois ; je citerai la loi Salique... » (p.289), « Ce serait insulter Dieu que de soutenir publiquement que les Souverains peuvent briser les nœuds des lois et des conventions sans en excepter celles de Dieu, de la Nature, et les traités légitimes qu'ils ont signés » (p.314) ou « Je pose donc pour règle d'Etat que le Souverain est tenu aux contrats qu'il a ratifié soit avec son sujet soit avec l'Etranger » (p.318).

¹⁸⁰ « la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination » mais le « peuple français », au singulier, « a valeur constitutionnelle » (cons.12), ce qui l'amène à censurer l'article 1^{er} de la loi qui reconnaissait un « peuple Corse, composante du peuple français ». Le Conseil valide ainsi implicitement, mais sans reprendre officiellement l'expression proposée par les auteurs de la saisine, « l'unicité » du peuple français. Il attendra que la révision constitutionnelle de 1995 modifie l'article 1^{er} de la loi fondamentale, et supprime alors l'expression « peuples des territoires d'outre-mer », pour consacrer de façon rageuse cette « unicité du peuple français » à qui il octroie une valeur constitutionnelle dans sa décision n°99-412 DC du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, cons.5.

entropiques et séparatistes. Ce que théorise en son temps J. Althusius, qui affirmait que l'Etat n'est qu'une puissance recevant des « communautés symbiotiques », communautés autonomes vivant en symbiose dans le pays, le pouvoir de les coordonner et de les faire coexister pacifiquement dans leurs droits et devoirs, mais limité alors ici à cette fonction. La plupart des monarchomaques postulent pareillement à cette unité nationale sous le giron de l'Etat et du roi mais en encadrant et assujettissant la puissance souveraine au respect des droits premiers de ces communautés premières¹⁸¹.

La décentralisation n'est donc pas toujours l'affirmation de la supériorité absolue du pouvoir central, et peut aussi se fonder sur la reconnaissance de l'identité et de pouvoirs propres des autorités et populations locales. Mais comment concevoir alors cette nouvelle approche de la gestion légitime d'un intérêt général local¹⁸² par des collectivités socio-juridiques propres, sans tomber dans les filets d'une décentralisation « à la française » qui mine toute politique territoriale, tout en contournant le piège des concepts de libre administration et de subsidiarité dont l'affirmation les rend justement inopérants ? Un mot, nouveau et inventé pour les besoins de la cause, peut ouvrir quelques pistes que mes récentes et futures recherches commencent à explorer : « la démocratie ».

§ III - Les spécificités de la « démocratie » locale

Les collectivités territoriales en tant que personnes juridiques secondaires ne sont en France que des autorités administratives. Mais cette qualité ne les exclut pas pour autant de tout lien à la démocratie, même si celle-ci n'est pas l'apanage premier de l'Administration¹⁸³. Toutefois, cette démocratie territoriale ne saurait être simplement la reproduction au niveau local de la démocratie nationale et implique un traitement particulier, d'ailleurs peu théorisé par la doctrine. En effet, elle s'inscrit dans un contexte spécifique tenant à la fois des électeurs-administrés et du contexte des autorités locales élues qui sont avant tout des administrations, devant donc accomplir leurs missions avec une certaine obligation d'efficacité.

Au cœur de cette problématique se cache le fait que le territoire est un espace sans doute politisé mais qu'il n'est pas le lieu d'expression *du* politique. Il faut donc tout d'abord fonder théoriquement cette démocratie locale qui s'exprime en dehors du Souverain (A), avant de voir les différentes possibilités ouvertes par cette conception d'une démocratie avant tout administrative (B).

A) Une démocratie locale à fonder théoriquement

La question démocratique touche désormais toutes les strates du pouvoir, et devient une exigence difficile à contourner. Au sens strict la démocratie est directement liée au Souverain et à l'expression de sa volonté. C'est un « demos » - « kratein » ou « kratos », c'est-à-dire le pouvoir du Peuple. Elle est donc une notion « politique », en considérant avec le Conseil constitutionnel qu'est *politique* au sens juridique tout ce qui a trait à l'expression du Souverain¹⁸⁴.

Or de nouveaux centres de pouvoir émergent ou se consolident à l'abri du Souverain ou en dehors de

¹⁸¹ Sur Althusius, « père de fédéralisme », voir notamment de C.J. FRIEDRICH *Pouvoir et fédéralisme* (articles réunis et traduits par G. DEMELEMESTRE), ed. Classiques Garnier coll. Politiques, 2012, et *Introduction à la 'Politica methodice digesta' de Johannes Althusius*, G. DEMELEMESTRE, ed. du Cerf coll. Humanités, 2012

¹⁸² « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », F. Rangeon in *La proximité en politique*, C. Le Bart et R. Lefebvre, ed. Pr. universitaires de Rennes, coll. Res Publica, Rennes 2005, p.45

¹⁸³ V. B. DAUGERON « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », in *Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens*, RFAP 2011-1, n°137-138, p.21-37, mais aussi C. TESTARD *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ, 2018, Bib. de droit public n°304 et **mon article** « Démocratie et Décentralisation, un couple platonique ? », 2003.

¹⁸⁴ Décision du Conseil *Quota par sexe* notamment, n° 82-146 dc du 18 novembre 1982.

sa sphère de définition, mais pareillement soumis à la contrainte démocratique. L'**Union européenne**, donnée comme un quasi-Etat, prend ainsi les apparences d'une démocratie par l'élection de son Parlement, sa navette législative, la responsabilité de la Commission ou encore sa charte des droits fondamentaux et même la « citoyenneté » qu'elle reconnaît depuis le traité de Maastricht de 1992. Néanmoins, l'absence de souverain européen que ni les Etats ni les Peuples semblent prêts à accepter interdit de penser l'UE comme un régime réellement démocratique, ce qui pose d'ailleurs justement les problèmes de son développement et de son acceptation¹⁸⁵. Les **collectivités territoriales** connaissent la même ambiguïté dans leur rapport au politique et à la démocratie, notamment du fait qu'elles ne sont comme l'Union que des autorités secondaires soumises à une volonté étatique qui en règle le sort car reposant, elle, sur un véritable souverain.

La notion même de démocratie locale porte alors en elle un contresens en France, dès lors que les collectivités territoriales n'y sont pas un espace « politique » porteur d'un « demos » mais de seules circonscriptions « administratives ». A moins de distinguer entre la *démocratie*, au sens fort, et les *mécanismes démocratiques* qui en traduisent le fonctionnement sans en revêtir le fondement. En tout état de cause, l'attente de démocratie est très forte au niveau local. Elle est même devenue une exigence historique, même si rien ne fonde véritablement ce lien en droit. Détachée du souverain (1), cette démocratie doit alors trouver ses fondements propres (2).

1) Une démocratie déliée du Souverain

Il a fallu près d'un siècle pour que se réalise cette prophétie de Maurice Hauriou annoncée dès 1892 puis reprise dans son traité de droit constitutionnel : « *la démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation et à l'élection locale comme un fleuve suit sa pente* »¹⁸⁶. Pourtant, le lien entre démocratie locale et souveraineté reste à construire, sur des conceptions théoriques d'ailleurs parfois douteuses¹⁸⁷. Car la démocratie locale n'est pas « politique » mais bien seulement administrative, en dépit de ce qu'affirme le Conseil constitutionnel.

a) La démocratie envisagée au niveau national est avant tout une **notion « politique »**, c'est-à-dire liée à l'expression du Souverain. Elle est le « pouvoir du Peuple »¹⁸⁸. Certes, elle n'est pas une « laocratie ». Elle repose sur un « demos » qui est en quelque sorte la partie supérieure et citoyenne du « laos », masse du peuple éventuellement guerrier pris dans son ensemble¹⁸⁹ et qui donnera le mot laïc. En fait, ce « demos » n'est donc pas lui-même le Peuple mais un représentant de celui-ci, chargé d'exprimer la volonté de ce Souverain dont le pouvoir domine tous les autres. Il répond alors à un processus de sélection, pour octroyer ce pouvoir d'expression aux membres du Peuple les plus capables d'en connaître la volonté profonde. Peuvent ainsi en être exclus les enfants mineurs¹⁹⁰, à une

¹⁸⁵ V. **mes interventions** aux colloques fédéralistes italiens de Pavie : « The project for a political Europe in the wake of the 2005 French referendum » (2006) et « The foundations of European Democracy » (2007)

¹⁸⁶ *Traité de Droit constitutionnel*, ed. Sirey 1929 rééd. CNRS 1965, p.190, ou Répertoire Becquet 1882 pp.481

¹⁸⁷ Sur cette question, voir **mon article** « Démocratie et Décentralisation : un couple platonique ? » 2002, ou de G. CHAVRIER « Décentralisation et démocratie locale », *AJDA* 2013 p.1317.

¹⁸⁸ ARISTOTELE la définissait avec horreur comme « le pouvoir du plus grand nombre », c'est-à-dire en fin de compte « des plus pauvres » (« *là où ce sont les pauvres qui gouvernent, c'est une démocratie* », *La Politique*, III, 8 §35). Mais il classait bien ce régime dans les constitutions politiques de la Cité.

¹⁸⁹ V. par exemple Michel GRODENT « De *demos* à *populus* », *Hermès, La Revue*, vol. 42, no. 2, 2005, pp. 17-22. Sur les subtilités de l'opposition entre *demos* et *laos* chez Homère, voir « Laos et *Demos*, le peuple de l'épopée » d'E. SCHEID-TISSINIER, in *L'antiquité classique*, Tome 71, 2002, pp.1-26 (https://www.persee.fr/doc/antiqu_0770-2817_2002_num_71_1_2475) ou « Aristocratie et démocratie : idéologies et sociétés en Grèce antique » d'Alain FOUCHARD, in *Annales littéraires de l'université de Franche-Comté*, 1997, p.38 et notamment note 70 (<https://books.google.fr/books?id=KVnsbFteEA0C&lpg=PA38&ots=P20XqpDEKE&dq=laos%20demos&hl=fr&pg=PP6#v=onepage&q=laos%20demos&f=false>).

¹⁹⁰ La majorité électorale s'obtient à 18 ans en France depuis 1974, mais elle est de 16 ans en Autriche ou au Brésil.

certaine époque les femmes¹⁹¹, les illettrés¹⁹², les militaires¹⁹³, les personnes sous tutelle¹⁹⁴, les prisonniers¹⁹⁵, les populations colonisées¹⁹⁶ ou dans certains régimes de ségrégation raciale les hommes de couleurs¹⁹⁷, ou encore les étrangers. Du moins, dans le cadre de sa définition, ce « demos » est l'interprète et le locuteur de la volonté du Souverain, et obtient par là une dimension politique¹⁹⁸. Ce qui oblige au passage à conclure qu'il ne saurait au fond y avoir de démocratie directe : même un vote référendaire ou une décision collective immédiate sur un forum ou dans une assemblée n'est jamais le choix du peuple *entier* - « laos » - mais celui du seul peuple *politique* - « demos » - chargé de le représenter. Toute démocratie n'est au fond que représentative¹⁹⁹, sauf à admettre un droit de vote absolu pour tout citoyen, quel que soit son âge, sa fonction ou son casier judiciaire par exemple, mais dont l'exercice pourrait toutefois prendre en compte les vicissitudes matérielles de la situation des électeurs « fragiles » (mineurs, physiquement incapables, etc.)²⁰⁰.

C'est donc bien ce rapport au Souverain national qui fonde la démocratie nationale. La Constitution de 1958 en rappelle le sens dans son article 3 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple.... Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Font partie du Peuple français électeur, chargé d'exprimer la volonté du Souverain, « *tous les nationaux français majeurs des deux sexes* » et sont politiques toutes les votations qui mettent en jeu cette volonté du Souverain dans le cadre prévu pour son expression. A contrario, les votations qui ne se situent pas dans le cadre du Souverain ne sont donc pas politiques. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a pu affirmer que les élections du Parlement européen ne traduisent pas la volonté politique du Souverain français puisque cette assemblée européenne ne fait pas partie des institutions de la République chargées de l'exprimer²⁰¹.

¹⁹¹ Les femmes n'obtiennent en France leur droit électoral que par l'ordonnance du 21 avril 1944, alors que les femmes propriétaires votent depuis 1691 dans le Massachusetts ou 1893 en Nouvelle-Zélande et 1918 en Grande-Bretagne,

¹⁹² La constitution de 1795 (An III) prévoyait dans son article 16 cette condition capacitaire de vote, réservé à ceux qui prouvaient savoir lire et écrire, ou satisfaisant d'autres conditions de propriété ou professionnelles, peut-être sur l'inspiration de J.-J. Rousseau (voir **mon intervention** « Rousseau et la démocratie égalitaire », 2012)

¹⁹³ Les militaires obtiennent le droit de vote (mais toujours pas le droit syndical ni celui d'adhérer à un parti politique) par l'ordonnance du 17 août 1945, un an après les femmes, et avec un régime d'incompatibilité électorale spécial rappelé par la décision du Conseil constitutionnel n°2014-432 QPC du 28 nov 2014, op.cit.

¹⁹⁴ Ce n'est que depuis la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, que les personnes sous tutelle sont réputées jouir de leurs droits civiques sauf décision contraire du juge, alors qu'auparavant c'était le régime inverse qui prévalait, d'une incapacité de principe éventuellement aménagée par le juge.

¹⁹⁵ Voir à ce sujet la condamnation du Royaume-Uni par la CEDH à l'occasion de son arrêt *Hirst* du 6 octobre 2005, du fait de la suspension automatique des droits civiques pour tout condamné. En France, depuis la réforme du code pénal de 1994, le droit de vote des prisonniers est admis sous certaines conditions, notamment selon la nature de l'infraction commise, répondant ainsi aux critères de la CEDH (arrêt *Scopolla* du 22 mai 2012). En pratique, moins de 2% des détenus ont voté aux élections de 2012, notamment du fait d'une organisation complexe de ce vote, améliorée en 2022.

¹⁹⁶ Il faut attendre 1946 en France pour que les « indigènes » obtiennent le droit de vote, et la loi-cadre du 23 juin 1956 pour que soit supprimé le « double collège » qui distinguait les électeurs « blancs » et les « locaux ». Sur cette question, voir la thèse d'H. ANDRES *Le droit de vote des étrangers, état des lieux et fondements théoriques*, Paris VII 2007, (<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>), ou son article *Droit de vote : de l'exclusion des indigènes colonisés à celle des immigrés*, Asylon(s) 2008 p.7 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00281063>)

¹⁹⁷ Par exemple, émancipés en 1862 les noirs des Etats-Unis n'obtiennent effectivement une garantie de droit de vote que par la Loi sur les Droits civiques [*Civil Rights Act*] de 1964 et celle sur le Droit de vote [*Voting Rights Act*] de 1965.

¹⁹⁸ V. les développements dans **mon article** « Au fondement de la Démocratie européenne », 2007

¹⁹⁹ Sur cette question, voir par exemple Ernst-Wolfgang BOCKENFORDE *Le droit, l'Etat et la constitution démocratique*, trad. O. JOUANJAN, ed. Bruylant-LGDJ, La pensée juridique, 2000 et notamment la partie III « La Constitution et La Démocratie » et l'article « Démocratie et représentation : pour une critique du débat contemporain » et les commentaires du traducteur.

²⁰⁰ En Autriche et en Allemagne, un courant appelé *Kinderwahlrecht jetzt!* (« droit de vote pour les enfants, tout de suite ») prône l'attribution du droit de vote dès la naissance, exercé par les parents ou tuteur jusqu'à la majorité. Voir **mon intervention** « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion », 2018, et notamment p.57

²⁰¹ Décision n°76-71 DC des 29-30 septembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, cons.6 et 7 «*Considérant que la souveraineté*

Par ricochet, cette décision est tout aussi applicable aux assemblées et élections locales, qui ne participent pas à l'expression de la volonté du souverain et ne sont donc pas « politiques ». Ce n'est pas le Peuple français qui vote à Lyon pour élire le conseil municipal qui ne concerne que cette ville, et non la France.

Mais une décision de 1982²⁰² complétée par sa décision du 9 avril 1992 sur le traité de Maastricht a néanmoins affirmé le statut *politique* des élections locales, au motif que ces élections permettent de désigner des autorités qui participent ensuite à l'élection des sénateurs, membres d'une chambre parlementaire participant à l'expression du Souverain²⁰³. Cette décision contredit ainsi celle de 1976 mais sur une double assimilation étrange : le Conseil confond ici élection et fonction, et électeurs et élus. En effet, dans sa décision de 1976 le Conseil affirme que les élections européennes, et par extension locales, ne sont pas *par nature* des élections politiques car n'exprimant pas le Souverain, mais dans celles de 1982 et 1992 il pose que ces mêmes élections locales le deviennent *par une des fonctions* exercée par les *élus* locaux, celle d'élire les sénateurs membres du Parlement. La solution trouvée par le constituant en 1992 est alors très simple et assure la synthèse des deux approches : il admet dans la Constitution le vote des ressortissants européens aux élections locales en excluant pour les étrangers élus l'exercice des pouvoirs liés à la souveraineté, comme leur désignation en tant que maire ou adjoint²⁰⁴ et bien sûr la participation aux élections sénatoriales²⁰⁵.

Mais il faut dénoncer la fragile argumentation du Conseil. Il se réfère en effet dans ses décisions de 1982 et de 1992 à l'article 3 de la Constitution relatif à la Souveraineté nationale, dans le cadre du titre premier éponyme. La chose est surprenante puisqu'une élection locale ne relève pas *en soi* de l'expression du Souverain. En 1998 lors du contrôle de la loi organique relative au vote des étrangers communautaires²⁰⁶, il se réfère alors au nouvel article 88-3 adopté suite à sa décision de 1992 et qui précise le cadre d'application de l'article 3 dans ce domaine, en vérifiant que ces ressortissants sont bien exclus des fonctions de maire, d'adjoint et ne sont pas liés d'une façon ou d'une autre au collège

qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République ; Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'acte du 20 septembre 1976 est relatif à l'élection des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et qui ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale »

²⁰² Décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982, dite *Quotas par sexe I*, Cons.7 : « Considérant que du rapprochement de ces textes [art.3C et 6DDHC] il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux » ;

²⁰³ Décision n° 92-308 DC du 09 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, cons.26 : « Considérant qu'il résulte de ces dispositions [art.3, 24 et 72C] que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République ne peut procéder que d'une élection effectuée au suffrage universel ; que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; qu'il s'ensuit que la désignation des conseillers municipaux a une incidence sur l'élection des sénateurs ; qu'en sa qualité d'assemblée parlementaire le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, dès lors, le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris », s'opposant ainsi au droit de vote des étrangers communautaires.

²⁰⁴ Les maires ou leurs adjoints sont en effet garants de l'exécution des lois nationales et de l'application des principes de liberté et d'égalité, peuvent recourir à la force publique, organiser des scrutins nationaux, tenir l'état-civil des habitants et adopter des actes au nom de la République (certificats, mariages, etc.).

²⁰⁵ Article LO 286-1. du Code électoral

²⁰⁶ Décision n°98-400 DC du 20 mai 1998, Rec.251, relative à la loi organique mettant en oeuvre la Directive européenne sur le droit de vote et d'éligibilité des étrangers communautaires.

sénatorial. C'est bien admettre *a contrario* que toutes les autres fonctions de ces élus locaux sont administratives et non pas politiques, et que c'est donc une partie seulement de leurs attributions qui est concernée par ce lien au Souverain, du reste très minime dans l'ensemble de leurs compétences et qu'il est de plus très facile d'exclure. Pour le reste, l'élection comme la fonction ne relèvent pas du politique, du lien au pouvoir du Souverain. Le Conseil ne signale pas non plus d'empêchement ontologique à ce que les maires et adjoints soient eux-mêmes issus d'une élection comprenant des électeurs étrangers ayant pu pourtant influencer le résultat du vote²⁰⁷. Le Constituant ayant validé la chose, elle ne pose plus de problème réel. Il suffit donc de changer le texte constitutionnel pour que tout obstacle disparaisse. A vrai dire, le taux d'influence de ces votes est de toute façon très marginal au regard des statistiques nationales et étrangères²⁰⁸, et la question est plus un principe qu'un enjeu.

Ce rattachement des élections locales au régime des élections nationales est à double tranchant. D'une part, il permet de donner une valeur particulière à ces scrutins désormais parés d'une aura supérieure, dans l'ombre du Souverain. Le Conseil constitutionnel pourra alors exiger la périodicité régulière de ces élections²⁰⁹, un découpage électoral fondé sur la proportionnalité démographique, un scrutin honnête égal et secret, etc. Par extension, ces exigences vont même se déporter sur les élections des EPCI qui ne sont pourtant même pas collectivités territoriales eux-mêmes mais simplement composés de celles-ci²¹⁰. Ces grands principes n'empêcheront toutefois pas le Conseil de valider à chaque fois les lois qui bouleversent ces exigences au nom d'un intérêt général annoncé, comme la réduction de la durée des mandats départementaux et régionaux en 1990 ou en 2014-15 pour faire coïncider des élections et favoriser la participation, ou le maintien de déséquilibres démographiques marqués²¹¹.

²⁰⁷ Selon l'INSEE seulement 64.500 ressortissants communautaires étaient inscrits sur les listes électorales municipales en 2020, pour 2.500 élus (0,5% des élus totaux), essentiellement dans les communes de moins de 3.500 habitants, et seuls 38 conseils municipaux comptent au moins un quart d'Européens, 15 en comptent au moins un tiers, et seul le conseil municipal de Verneuil-Grand, dans la Meuse, a plus d'élus étrangers (6 belges) que français (5). <https://www.leprogres.fr/politique/2020/07/18/qui-sont-les-2-700-europeens-elus-dans-des-communes-francaises-ain-jura-loire-haute-loire-rhone-municipales-2020>.

²⁰⁸ En Belgique, seuls 18% des étrangers résidents européens et 14% des étrangers non européens disposant du droit de vote se sont inscrits sur les listes électorales en 2011, soit 1,8% du corps électoral national (Source : Direction des Elections, Service Public Federal Intérieur belge, et article <http://www.minorites.org/index.php/2-la-revue/1384-belgique-levote-des-etrangers-fait-pschitt.html>). En France, l'INSEE comptabilise 1,5 million de ressortissants UE (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381750>), soit un peu moins d'1 million d'électeurs potentiels sur 48 millions d'électeurs français, mais seulement 316.000 inscrits sur les listes complémentaires municipales en 2020 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5395043#titre-bloc-11>) soit environ 31% des électeurs européens potentiels mais 0,65% des électeurs totaux. Il faut noter désormais la radiation de près de 46.000 britanniques depuis le Brexit, qui avaient de nombreux élus en Dordogne notamment.

²⁰⁹ Décision n°90-280 DC du 6 décembre 1990 sur la loi relative à la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux,

²¹⁰ Sur l'exigence de proportionnalité démographique dans l'attribution des sièges en fonction de la population, V. CC décision n°82-149 DC du 28 décembre 1982, Rec.76, *Paris-Lyon-Marseille* pour les conseils d'arrondissement, n°87-227 DC du 7 juillet 1987 sur les secteurs de Marseille, ou décision n°94-358 DC du 26 janvier 1995 *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* pour les EPCI, et très récemment décision n°2015-717 DC du 6 août 2015 *Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* pour ce qui est des élus au conseil de la métropole du Grand Paris.

²¹¹ Sur les modifications de la durée des mandats locaux, voir la décision du 6 décembre 1990 précité, la décision n°93-331 DC du 13 janvier 1994 sur le renouvellement par moitié des conseils généraux, ou récemment la décision n°2014-709 DC du 15 janvier 2015 *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, le Conseil ayant toujours confirmé qu'il ne disposait pas en l'occurrence du même pouvoir d'appréciation que le législateur et se contentant alors d'un contrôle minimal voire purement formel y compris quand les mandats dans une même assemblée pouvaient alors varier du simple au double, ayant même affirmé que ces modifications pouvaient même intervenir alors que le processus électoral avait déjà commencé, dans sa décision n°2007-563 DC du 21 février 2008. Sur les seuils démographiques, voir ses décisions relatives à la Nouvelle-Calédonie de 1985 par lesquelles il admet les découpages modifiés suite à sa censure alors que les proportions ne sont améliorées qu'assez symboliquement (décision n°85-196 DC du 8 août 1985), ce qu'a noté la critique (L. FAVOREU

Mais surtout bien sûr, ce rattachement à l'article 3 de la Constitution implique que ne soient électeurs locaux que les nationaux français, ou le cas échéant pour les élections municipales les ressortissants d'un pays de l'Union européenne satisfaisant les conditions posées par l'article 88-3 C et la loi organique de 1998 qui le met en œuvre. Ce cadre strictement posé a alors empêché le développement de toute réelle initiative allant dans le sens d'une ouverture de ce droit de vote à tout habitant étranger aux élections municipales (aucune proposition n'ayant été déposée pour élargir ce vote aux élections départementales ou régionales, ce qui semble confirmer la spécificité des élections municipales vue plus haut). La proposition de loi constitutionnelle du 21 octobre 1999 déposée par le député B. Birsinger ou la proposition parallèle déposée et adoptée par l'Assemblée le 2 mai 2000 n'a pas été mise à l'ordre du jour du Sénat par le gouvernement Jospin, et quand elle le fut et adoptée le 8 décembre 2011 par cette chambre passée à gauche sous le Gouvernement Fillon, elle ne fut pas transmise à l'Assemblée nationale sous le Gouvernement Ayrault²¹², le nombre de voix n'étant de toute façon pas suffisant pour espérer une validation en Congrès. Avec la rapide détérioration de la confiance accordée au Président Hollande et la montée du repli nationaliste, la perspective d'un référendum sur ce sujet a vite été écartée également par le premier ministre M. Valls, remettant à nouveau à d'autres échéances cette promesse électorale de F. Mitterrand en 1981, de N. Sarkozy en 2007 et de F. Hollande en 2012. Ne sont donc électeurs locaux que les « nationaux » français, ou européens sous condition, selon l'article L.2 du code électoral, en dépit du bon sens.

Cette position se défendrait si les élections locales étaient effectivement politiques, c'est-à-dire si elles avaient un lien direct avec *l'expression* du Souverain, ce qui n'est pas le cas comme démontré. Mais cette interprétation va même jusqu'à son ridicule, puisque cette condition de nationalité est également étendue à tous les autres scrutins locaux, aux pétitions, aux simples consultations et aux référendums locaux désormais permis par l'article 72-1 de la Constitution pour les collectivités mais aussi pour les établissements de coopération²¹³ et qui n'ont véritablement aucun lien même lointain avec le Souverain, n'étant parfois même pas décisives. On voit bien que cette condition de nationalité devient une question de principe qui n'a plus rien à voir avec la logique juridique.

b) Car en droit, les élections locales doivent naturellement être considérées comme des **élections administratives**, permettant de désigner les autorités administratives de collectivités administratives, adoptant des actes administratifs sous contrôle du juge administratif, seules quelques fonctions de certains élus relevant d'un lien indirect au politique. Il est donc tout à fait nécessaire de disjoindre la démocratie nationale de la démocratie locale, ainsi que les administrations nationales des administrations locales qui ne remplissent pas les mêmes fonctions²¹⁴.

Considérées comme administratives, ces élections offrent d'ailleurs d'avantage de souplesse dans leur mise en œuvre, et permettent finalement d'étendre encore plus le principe démocratique à l'échelle locale. Ainsi par exemple, l'admission des étrangers au scrutin local devient une évidence : les électeurs n'y sont plus considérés (abusivement) en tant que « nationaux » mais bien comme des « administrés », c'est-à-dire des personnes soumises à l'autorité de l'administration concernée, au-delà de tout critère de nationalité comme l'induit le principe constitutionnel d'égalité. La loi, le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel ont ainsi depuis longtemps admis le droit de vote et d'éligibilité

in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 1988, p.653)

²¹² J.-M. AYRAULT avait pourtant lui aussi déposé une proposition de loi constitutionnelle le 14 janvier 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale pour accorder dans la constitution le droit de vote et d'éligibilité des étrangers non communautaires aux élections municipales.

²¹³ Les articles LO1112-3 (référendum local) et L1112-16 (droit de pétition) du Code général des collectivités territoriales réserve ce droit aux « électeurs » qui sont donc français voire européens pour les scrutins dans le cadre municipal

²¹⁴ V. **mes articles** « Considérations sur la démocratie 'intégrative' locale française », 2012, et « A propos d'un gros mot : la démocratie locale », Hiroshima 2018.

des étrangers à diverses élections administratives comme dans les universités ou les CROUS²¹⁵, dans les conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale ou d'établissements publics gérant des logements sociaux, dans les élections scolaires, et ont même validé leur participation à la désignation de magistrats jugeant au nom du Peuple français souverain comme pour les élections prud'homales²¹⁶ ou des tribunaux de commerce, quand ce ne sont pas des étrangers qui exercent directement ce mandat de magistrat comme à la Cour nationale du droit d'asile où le représentant du HCR représente un tiers des membres du tribunal²¹⁷. Devraient donc pouvoir voter et être élus pour toutes les collectivités territoriales de quelque niveau que ce soit les personnes répondant aux critères requis, comme être avant tout « administré » de cette autorité quelle que soit leur nationalité, européenne ou non.

De même, l'exercice du droit de vote peut être démultiplié en fonction du statut d'administré : toute personne relevant d'une collectivité territoriale en tant qu'administré stable, selon des critères que la loi peut déterminer, serait en droit de participer à la vie démocratique de cette collectivité, à ces scrutins principaux ou à certains d'entre eux seulement au regard de la nature de leur rattachement administratif, quand bien même il exercerait également ce droit dans d'autres collectivités parallèlement. Comme un étudiant qui vote dans toutes les universités où il est éventuellement inscrit, ou un salarié dans toutes les entreprises qui l'emploient, un habitant possédant par exemple une maison secondaire ou travaillant dans une autre commune que celle de résidence, ou y scolarisant ses enfants ou y hospitalisant ses parents, pourrait aussi disposer du droit de participer aux décisions locales le concernant en tant qu'administré dans cette autre commune, soit par un droit de vote général pour tout scrutin, soit par un droit de vote ou de participation retreint aux seules affaires pouvant le concerner (référendums locaux ou pétitions relevant de sa situation ou de ses intérêts, etc.), soit par un simple droit d'accès aux documents par exemple²¹⁸.

D'autres aménagements sont envisageables, comme la modulation de l'âge électoral pour participer à ces scrutins locaux administratifs qui pourrait se différencier de l'âge de la majorité politique nationale, ou des votes sectoriels s'adressant à certaines catégories d'administrés seulement au vu de leur condition spécifique au regard du problème administratif à traiter, social ou géographique. Ce ne serait qu'une extension du principe de consultation des riverains ou des habitants d'une zone concernée par un aménagement urbain et une enquête préalable.

En matière administrative, les dérogations au principe d'égalité sont ainsi plus faciles à justifier au regard de situations matériellement différentes. Cette qualité administrative, détachée des fonctions politiques des élus, ouvre alors de vastes possibilités démocratiques qu'il reste à explorer et que la pratique actuelle des villes notamment commence à développer. Mais ces possibilités dépendent en fait des fondements théoriques justifiant la spécificité de la démocratie locale.

2) Une « démocratie » fondée sur la résidence

Si les élections locales ne sont pas fondées sur l'expression directe du Souverain, elles ont donc une nature administrative. Or, la désignation d'autorités administratives par l'élection n'est pas

²¹⁵ CE 20 janvier 1975 *Election des représentants du personnel au conseil d'administration du CES de François Mauriac*, ou 12 mai 1978 *Election des membres étudiants du conseil d'administration d CROUS de Nancy-Metz*, RDP 1978 p.1148 note Waline. CC n°82-148 DC du 14 décembre 1982 *Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de la Sécurité sociale*

²¹⁶ Décision du Conseil constitutionnel n°78-10 DC du 17 janvier 1979, Rec. p.23

²¹⁷ Décision n°98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*

²¹⁸ Aujourd'hui, la possession d'une maison secondaire et l'inscription au rôle fiscal d'une commune donne déjà le droit de se présenter comme candidat dans cette commune. Mais selon l'article L238 du code électoral, toute élection est exclusive et empêche de se porter candidat dans plusieurs villes ou d'être élu dans plusieurs conseils municipaux. En acceptant par sagesse cette interdiction du cumul horizontal des mandats, un droit de vote sans éligibilité pourrait être toutefois reconnu à ces administrés de plusieurs communes.

un principe général. La théorie voudrait même au contraire que démocratie rime avec centralisation voire avec déconcentration, mettant les collectivités locales administratives sous contrôle direct du Gouvernement, seul responsable devant le Parlement représentant le Souverain de la bonne exécution des lois par l'Administration, y compris locale. Démocratie et décentralisation forment donc un couple construit²¹⁹, par l'histoire notamment avec la conquête progressive du principe électif local par les libéraux écartés du pouvoir central par l'aristocratie de la Restauration et de l'Empire, puis par les républicains voulant développer la démocratie dans les campagnes plutôt monarchiques. Mais l'élection ne résume pas à elle seule la démocratie. Elle n'en est qu'une technique, pas son fondement.

Sur quoi alors fonder ou justifier cette démocratie locale en dehors du Souverain ? Pas sur la **proximité**, le terme étant faillible. Certes les administrés d'une commune peuvent s'en sentir proche de fait, mais cette proximité devient beaucoup plus ténue à propos du département et encore plus vis-à-vis des régions, surtout depuis que celle-ci sont devenues des hyper-régions par la loi du 16 janvier 2015 reconstruisant des espaces méga-régionaux artificiels. Le terme de démocratie de proximité utilisé un temps par la loi du 27 février 2002 est aujourd'hui à relativiser.

Cette démocratie pourrait alors se fonder sur la **contribution financière** des administrés, sur la base de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen²²⁰. C'est d'ailleurs ce qui semble être le cas, dès lors que l'article L228 du Code électoral stipule que « *Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes* », confirmé par l'article LO 228-1 pour ce qui est des électeurs européens²²¹. Mais cet article est en fait trompeur. En effet, ce n'est pas la participation financière qui est exigée ici pour donner des droits électoraux, mais la seule inscription au rôle fiscal qui permet d'obtenir ces droits y compris lorsque la personne est exonérée d'impôt, par exemple de par ses revenus trop faibles. De plus, cet argument est parfois repris pour tenter de justifier le droit de vote de tout étranger y compris aux élections nationales, en cas de participation aux contributions directes du budget national. Cette question du droit de vote national des étrangers peut en effet être posée²²², mais elle est sans doute prématurée en l'absence d'évolution du concept de souveraineté nationale qui enchaîne maladroitement d'ailleurs citoyenneté et nationalité, et avec des variantes dans le temps et dans l'espace qui mettent à mal sa cohérence²²³. Surtout, il serait étrange de donner ces droits électoraux aux seuls imposables acquittant des contributions directes alors que celles-ci sont assez mineures dans le budget global de l'Etat. Il faudrait alors reconnaître ce droit de vote y compris à tous ceux qui acquittent des impôts indirects en France, c'est-à-dire aux 85 millions de touristes passant par notre pays et qui y achètent au moins un produit en station-service et donc la TVA qui lui est intégrée, ou les propriétaires étrangers d'entreprises acquittant un impôt sur les sociétés²²⁴, avec tous les conflits

²¹⁹ Sur la question voir **mon article** « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », 2002.

²²⁰ « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* »

²²¹ Sont ainsi éligibles aux conseils municipaux les ressortissants européens « *inscrits au rôle d'une des contributions directes de la commune ou justifient qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection* ».

²²² Le Luxembourg d'ailleurs l'a posé à ses citoyens, organisant un référendum constitutionnel le 7 juin 2015 sur trois questions, dont celle-ci qui prévoit le droit de vote des étrangers résidents aux élections nationales : « *Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ?* ». Avec un taux de participation de 87%, le « oui » n'obtiendra que 22% des voix, et le « non » 78%, rejetant ainsi la mesure par une très forte majorité. Les temps et les consciences ne sont pas (plus) mûrs pour concevoir une citoyenneté nationale en dehors de la nationalité.

²²³ Sur la question, voir **mon article** « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion », 2018.

²²⁴ Dans la loi de finances initiale de 2013, l'impôt sur le revenu ne représente que 24% des recettes directes (72 milliards d'euros), l'impôt sur les sociétés 18% (53,5 milliards) et la TVA 47,3% (141 milliards).

de preuve que cela supposerait²²⁵ Mais l'on risque de tomber alors ici dans une conception censitaire de la démocratie, conditionnée à la richesse des électeurs et au paiement de leurs taxes et impôts.

Par contre, l'inscription au rôle fiscal des contributions directes peut avoir un autre fondement, celui de prouver la **résidence** de l'électeur ou du candidat. Car c'est bien cet argument qui peut fonder toute démocratie locale : la vie sur le territoire. Celle-ci prouverait l'appartenance à la « société de citoyens » dont faisait mention la Constitution de 1791 ou, dans un vocabulaire plus actuel, à une « **société locale** »²²⁶ qui fonderait elle-même la qualité de collectivité territoriale et pousserait l'État à lui reconnaître un pouvoir d'auto-gestion, matérialisé notamment par l'élection entre les habitants de ceux qui seront chargés de présider à la destinée du groupe. Ce que le Moyen-âge consacrait avec les chartes municipales mettant la plupart du temps en place un pouvoir consulaire électif, bien qu'aristocratique ou corporatiste. C'est d'ailleurs le principe retenu pour accorder le droit de vote aux étrangers communautaires, qui doivent prouver leur domicile régulier en France et/ou leur inscription sur le rôle fiscal de la commune établissant cette installation. C'est ce que semblent également déterminer la plupart des chartes ou propositions de lois relatives au droit de vote des étrangers, qui accordent ce droit après une certaine durée de résidence afin de valider l'intégration territoriale de la personne n'ayant pas la nationalité du pays²²⁷. C'est également sur un critère de durée de résidence que peut être accordée la « citoyenneté calédonienne » pour les élections des autorités locales et autres référendums.

Cette « **citoyenneté de résidence** » telle qu'elle est ainsi présentée, et qui s'ajouterait à la citoyenneté nationale, européenne ou sociale, a le mérite d'être facilement compréhensible, remplaçant la condition de nationalité par celle de résidence²²⁸, mettant en parallèle le citoyen national et l'habitant local. Elle met en outre l'accent sur son rôle d'intégration immédiate des populations étrangères installées durablement en France, qui y payent des impôts, y créent des commerces, des associations, participent à la vie économique et sociale mais ne peuvent toujours pas voter aujourd'hui. Cela va enfin dans le sens de la libre administration des collectivités locales, renforçant la dimension humaine et intégratrice de ces collectivités locales qui reposent sur une communauté d'habitants partageant un destin commun local.

Mais l'argument reste en l'état **délicat à développer**. Utilisé pour intégrer les populations étrangères, il contribue aussi à créer des inégalités entre les Français disposant de ce droit par nature et les ressortissants européens devant prouver leur résidence habituelle de plus de six mois sur le territoire ou les autres étrangers devant attendre 5 ans parfois selon certaines chartes avant de disposer des mêmes droits. Il revient donc à confirmer le lien entre démocratie locale et nationalité, l'octroi des droits de vote et d'éligibilité aux étrangers se faisant par exception. Cette citoyenneté de résidence telle qu'exprimée n'est donc qu'un assouplissement du lien nationalité-citoyenneté, qu'il confirme par la même occasion et qui distingue de plus entre les niveaux de collectivités, admettant le vote des européens pour les élections municipales mais le refusant pour les départements et les régions, la question restant posée pour les établissements de coopération intercommunale rarement intégrés dans

²²⁵ Voir par exemple d'E. JOANNARD-LARDANT *L'établissement de la preuve fiscale : essai de droit processuel*, L'Harmattan, 2019, coll. Finances publiques.

²²⁶ Voir **mon intervention** « La métropole de Lyon, société locale », 2021.

²²⁷ La Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale du Conseil de l'Europe, adoptée le 5 février 1992 (STE n°144), prévoit ainsi une durée minimale de 5 ans de résidence avant tout octroi de droit civique, comme la proposition de loi constitutionnelle du député B. BIRSINGER du 21 octobre 1999, ou celle du député J.-M. AYRAULT du 14 janvier 2010 qui envisage ce délai dans la loi organique mettant en œuvre cette révision. La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville ramène ce délai à 2 ans (voir **mon article** « La charte européenne des droits de l'homme dans la ville : exemple d'acte 'pré-juridique' ? », 2007.

²²⁸ Cf l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle du 14 janvier 2010

les propositions²²⁹.

Cette évolution devrait donc aller jusqu'au bout de la logique pour arriver à mettre en place une véritable « **domocratie** », c'est-à-dire une « **démocratie de résidence** » globale, de « domus », *résidence* et « kratos », *pouvoir*²³⁰, pendant de la « démocratie de nationalité » à l'échelle nationale. Cette domocratie qui organiserait le droit de participer à la vie de la cité, et les devoirs qui en découlent, viserait ainsi à identifier les spécificités de la démocratie locale sur des critères autres que l'appartenance au corps des citoyens nationaux, qui n'a pas de sens à l'échelle locale (ce n'est pas le Peuple français qui désigne le conseil municipal de Lyon, mais ses habitants administrés), en valorisant alors la résidence.

Derrière la simplicité du mot, la domocratie recouvre cependant quelques **subtilités**. Elle suppose que ce soit l'habitation qui fonde un lien entre les « **habitants** » et les pouvoirs locaux qu'ils sont appelés à désigner, ou les décisions locales sur lesquelles ils sont appelés à peser. Ce lien peut alors être travaillé. Toute résidence peut par exemple entraîner *de facto* son intégration dans le corps des habitants et donner droits et devoirs domocratiques. Il suffirait par exemple que tout nouvel habitant fasse la démarche de se présenter en mairie pour certifier son emménagement, ou que les services coopèrent pour transmettre à la mairie toute nouvelle installation (sur le fondement d'une ouverture de compteur d'électricité, de gaz, de ligne téléphonique, etc.) avec inscription automatique sur le registre des habitants. Au besoin, l'inscription sur le rôle fiscal au 1^{er} janvier peut pareillement donner lieu à récépissé permettant de revendiquer sa qualité d'habitant pour participer à la vie domocratique.

Une durée de résidence peut également être fixée, même si l'hypothèse ne paraît pas heureuse. Que ce soit pour les droits de vote ou pour les droits d'éligibilité, une certaine stabilité géographique pourrait en effet être demandée prouvant l'implication territoriale de l'habitant. Mais alors, cette durée de résidence minimale doit s'appliquer à **tous**, y compris aux Français venant d'emménager dans la commune par exemple, et **partout**, pour tous les niveaux territoriaux décentralisés, départements ou régions, aucun ne pouvant être écarté de cette domocratie localisée. Notons que pour s'adapter aux caractéristiques de la vie post-moderne fondée sur la mobilité, qui augmente les chances de déménagement ou les déplacements professionnels ou personnels, cette durée de résidence éventuelle devrait être ramenée plus simplement à un ou deux ans voire moins, et permettre même une habitation non continue.

Mais en poussant un peu l'analyse, plus que la résidence et le statut d'habitant c'est plus exactement le statut **d'administré** qui fonde la domocratie, sur la base d'une **acception élargie de la notion de résidence** qui peut concerner tout lien administratif géographiquement localisé. Cette extension de la notion émancipe en quelque sorte la domocratie de son rattachement sociologique à l'habitation, qui donne droits et devoirs aux habitants du fait qu'ils ont, par leur résidence continue, démontré un intérêt à participer à la gestion de la Cité. Dans la post-modernité locale, ce pourrait n'être qu'un simple rattachement juridique y compris ponctuel à la collectivité géographique qui ouvrirait à une telle participation. Et celle-ci peut alors être variable en fonction du lien administratif considéré.

Dans cette approche fluide, plusieurs conséquences sont à consacrer, comme envisagé supra.

²²⁹ Englobant les communes dans des « périmètres de solidarité » ou « de projet », ces nouveaux EPCI à fiscalité propre se donnent eux aussi comme des « communautés » en construction, chargées de gérer la vie locale autour de ses propres affaires et spécificités. Ils seraient donc eux aussi appelés à permettre le vote local des étrangers, sur le même principe d'intégration humaine et juridique que pour les communes dont ils récupèrent d'ailleurs les compétences.

²³⁰ Voir **mes articles** « A propos d'un gros mot : la domocratie locale », Hiroshima 2018 paru en 2020,, et « Réflexions sur la 'domocratie' locale », au colloque international « La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ? », Lyon, 2018 paru en 2019

D'une part ce statut d'administré démocratique, issu d'une résidence au sens large, doit bien sûr être reconnu **en dehors de toute contrainte de nationalité**, et s'adresser à toute personne remplissant les critères élaborés par la loi, sans discrimination. Comme il n'est pas demandé la nationalité française aux étudiants étrangers qui votent aux élections universitaires, il ne saurait être exigé une telle condition aux administrés locaux résidents à un titre ou un autre. Le statut d'administré/habitant est sans lien avec le critère de nationalité, et peut être octroyé à toute personne soumise à l'administration locale quelle que soit sa situation nationale. Le droit de vote, d'éligibilité, de participation et de contrôle au niveau local doit pouvoir être reconnu à toute personne du fait de sa condition d'administré et non selon un critère d'appartenance nationale.

D'autre part, cette condition d'administré concerne le rattachement administratif à **toute collectivité**, commune (et regroupements), département ou région. La démocratie ne saurait se limiter aux affaires municipales, et la participation des habitants administrés s'applique ainsi à tous les échelons territoriaux, sauf à consacrer cette distinction vue supra entre communes et départements-régions.

Egalement, cette démocratie doit admettre le statut de « **poly-administré** » et donner des droits et devoirs aux administrés rattachés à plusieurs collectivités, dans chacune de ces collectivités. Ainsi la possession d'un bien immobilier secondaire dans une autre commune que celle de résidence, ou la scolarisation des enfants ou son emploi dans une autre ville que celle où un administré habite doit lui permettre de participer également aux décisions prises dans cette commune (ou département, ou région) autre. La loi pourrait fixer les conditions de reconnaissance de ce statut de poly-administré.

Toutefois, des **variables démocratiques** sont susceptibles d'être reconnues, avec des droits décroissants selon le lien de rattachement administratif. Ainsi, les droits ouverts aux parents d'enfants scolarisés dans une autre commune ne sauraient concerner que les décisions relatives à cette scolarité, tout comme les automobilistes réguliers ne sauraient participer qu'aux décisions relatives aux conditions de circulation, dans des modalités à établir (droit d'information, de consultation, de participation aux réunions, droit de vote pour ces seules questions, etc.). La possession d'un bien secondaire pourrait donner des droits de vote, éventuellement restreints à certaines consultations directement liées à cette résidence, mais pas d'éligibilité²³¹, ou la simple possibilité de voter lors d'une consultation locale. Ici aussi, la loi tracera les frontières de ces droits et devoirs modulaires.

Les champs d'exploration des contours de cette démocratie distincte de la démocratie nationale sont nombreux, et peuvent également concerner les **institutions** mêmes des collectivités territoriales et leur **fonctionnement, voire leurs compétences**. Car en effet, vues sous cet angle démocratique, les autorités locales changent de nature.

B) Une démocratie locale à organiser matériellement

Selon les fondements apportés à cette démocratie locale, découleront certaines pratiques et certains mécanismes qui les mettent en œuvre²³². Ceux-ci vont s'intégrer dans les deux types de démocratie qu'il est possible de concevoir : dans le cadre de la **démocratie décisionnelle**, relative à l'intégration des populations dans les mécanismes de décision par voie directe (référendum, pétitions, consultations) ou par voie indirecte (élection de représentants), ou dans le cadre de la **démocratie oppositionnelle** qui donne aux populations un simple pouvoir de contestation et de contrôle des décisions prises par les autorités, là aussi directement (pouvoir de blocage, de censure, d'abrogation) ou indirectement (saisine d'un contrôleur ou d'un juge).

²³¹ Les articles L238 et LO 238-1 du Code électoral interdisent ainsi déjà d'être membre de plus d'un conseil municipal.

²³² Voir sur le sujet de C. TESTARD « Les procédés d'association du public aux décisions prises par les administrations locales », JCP A – La Semaine juridique Adm. et Collectivités territoriales, LexisNexis, n° 42, 22 octobre 2018

Ces deux types de démocratie ne poursuivent pas les mêmes buts. La démocratie décisionnelle vise à intégrer les populations dans le système politique, juridique et social pour accroître les liens internes et donc la cohésion fusionnelle de l'ensemble²³³. C'est une démocratie inclusive, unitariste, sur le modèle de l'Etat-Nation et de la démocratie rousseauiste²³⁴. La démocratie oppositionnelle est plus proche de la conception anglo-saxonne qui distingue gouvernés et gouvernants et les relie par un contrat et des droits respectifs. La démocratie ne risque pas ici d'être domestiquée, pervertie par l'implication des gouvernés dans les logiques des gouvernants. Elle est contestataire, différentielle, vivace, tout en poursuivant le même but d'unir les uns et les autres dans un même Tout social.

Les deux approches se retrouvent au niveau local, fondues dans le concept de démocratie. Toutefois, l'absence de base juridique réelle et de légitimation forte des habitants à revendiquer leurs droits, et l'exigence d'efficacité qui surplombe l'exercice des compétences locales dominées par le souverain national, donnent à ces mécanismes démocratiques un cadre particulier. Celui-ci concerne tant le pouvoir des habitants eux-mêmes (1) que celui des institutions locales (2).

1) Le pouvoir des citoyens locaux

Considérés comme « habitants » ayant un droit à intervenir dans la gestion de la collectivité territoriale dans laquelle ils résident, ou comme « administrés » pouvant demander des comptes aux agents de la collectivité avec laquelle ils ont un lien territorial au sens large, les populations locales disposent de droits, de pouvoirs propres dans l'organisation et le fonctionnement de ces autorités locales. Ces pouvoirs peuvent relever des deux types de démocratie envisagés. Malgré de récentes réformes en la matière en France et dans d'autres pays, tous ne sont pas encore révélés ni exploités.

En termes de **démocratie décisionnelle**, les populations locales ont bien sûr avant tout droit à participer à la **désignation des autorités locales**. C'est ce que prévoient en France le principe de libre administration des collectivités territoriales (art.72 C), ou les diverses chartes européennes sur le sujet, pour les nationaux ou les étrangers²³⁵. Mais si ce droit doit être reconnu à minima pour la désignation des assemblées délibératives locales, il pourrait également l'être pour la désignation des exécutifs locaux et pour toute autre autorité particulière, comme le médiateur ou l'ombudsman local par exemple. C'est d'ailleurs ce qui se produit généralement lorsque le système politique local est fondé sur un véritable parlementarisme qui distingue entre les deux pouvoirs délibératifs et exécutifs, à travers une chambre élue et un président pareillement élu au suffrage universel direct, comme au Japon ou dans la majorité des communes en Autriche. Dans le système français de confusion des pouvoirs délibératifs et exécutifs, le président de l'assemblée locale étant également chef de l'exécutif, la participation des habitants à la désignation de l'exécutif n'est qu'indirecte à travers l'assemblée qu'ils ont élue. On pourrait éventuellement la compléter par un pouvoir d'investiture donné par consultation populaire après sa désignation par le conseil. De même, ce droit d'investiture devrait

²³³ V. **mon intervention** « Considérations sur la démocratie intégrative locale », 2014. Si ce lien se délite, la cohésion sociale devient alors un problème majeur de l'unité politique. V. Virginie DONIER « La démocratie locale : de son absence à l'abstentionnisme », in colloque *40 ans de décentralisation*, Toulouse 2022, actes à paraître.

²³⁴ V. **ma conférence** « Rousseau et la démocratie égalitaire », 2012.

²³⁵ V. la *Charte européenne sur l'Autonomie locale* du 15 octobre 1985 (Conseil de l'Europe, STE n°122), entrée en vigueur le 1er septembre 1988 pour les 47 Etats signataires dont la France qui l'a ratifié le 17 janvier 2007, qui intègre dans le concept d'autonomie locale la prise de décision par des autorités élues par les habitants (art.3), et qui est complétée par un *Protocole additionnel* sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales du 16 novembre 2009 (STE n°207) qui précise le cadre de cette participation, notamment aux élections locales. V. également la *Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local* (STE n°144), que n'a ni signé ni ratifié la France. Voir également l'art.16 de la Charte de Montréal ou l'art.III.3 de la charte mondiale du droit à la ville. Sur la question, **mes articles** « Démocratie, droits de l'homme et droit local », 2014, et « La charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte « pré-juridique » ? », 2007.

s'accompagner d'un droit de rejet, qui permettrait de renverser l'exécutif ou de dissoudre l'assemblée par une pétition ou un référendum abrogatif comme aux Etats-Unis.

La démocratie décisionnelle permet également une participation directe et indirecte des populations à la **prise de décision**, c'est-à-dire obligeant les institutions locales à prévoir l'intervention des habitants d'une manière ou d'une autre dans les choix pris. Une démocratie fondée sur les «habitants» tendrait à donner plus de pouvoirs à ceux-ci, quand une démocratie fondée sur la décentralisation aurait tendance à conserver la primauté de décision à l'autorité administrative elle-même. On le voit d'ailleurs dans les réformes françaises²³⁶ : la démocratie de proximité du 27 février 2002 crée des conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80.000 habitants, qui s'ajoutent aux conseils de développement créés par la loi du 25 juin 1999 au niveau des établissements de coopération intercommunale et aux conseils citoyens pour les politiques de la ville créés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014. Mais ces conseils de quartier restent sous la coupe du conseil municipal qui peut les faire présider par un élu (comme dans le 6ème arrondissement de Lyon), les doter ou non d'une enveloppe budgétaire, et qui n'est pas lié par leurs décisions. Cette démocratie descendante n'a d'ailleurs rencontré qu'un succès limité. Ces conseils de quartier viennent en effet concurrencer les « comités d'intérêt local » existant parfois depuis plus d'un siècle et qui sont l'émanation ascendante et directe des habitants constitués en association, libres de toute emprise des autorités locales avec lesquelles ils sont amenés à dialoguer éventuellement avec plus de conviction. On le voit, l'institutionnalisation de la démocratie locale est bien souvent un très beau moyen pour la domestiquer et la rendre inoffensive.

Les réformes de 2003-2004 ont pareillement subi les oppositions des élus locaux siégeant au parlement et qui se sont attachés à déminer les projets du gouvernement. Le droit de pétition a ainsi été reconnu par la constitution dans sa révision du 28 mars 2003 qui écrit un nouvel article 72-1, mais ce droit ne vise qu'à « demander » l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du conseil local sans garantie qu'il le soit effectivement, et il est découplé du processus de référendum ou de consultation locale consacré par ce même article, qui reste décidé librement par le seul conseil municipal. Notons toutefois que ce sont bien les élus eux-mêmes qui ont ainsi minoré les avancées de cette démocratie locale et non les tenants du pouvoir exécutif, le premier ministre Raffarin ayant au contraire assumé à plusieurs reprises sa conception girondine et libérale du territoire. Peut-être la démocratie locale est-elle alors aussi considérée comme un moyen de contrôler les élus locaux par leurs électeurs, et donc de renforcer le « pouvoir local » face au « pouvoir municipal », ce que rejettent bien sûr les élus locaux eux-mêmes. Dans cette même analyse, l'interdiction des cumuls de mandats entre élus nationaux et locaux, qui a pris effet aux élections législatives et locales de 2017, se donne comme une amélioration du travail des élus qui se consacrent alors à une seule tâche, et permet le renouvellement de la classe politique ou renforce la dissociation entre instances étatiques et organes locaux, mais suscite finalement de nombreuses critiques de la part des élus eux-mêmes peu favorables à ces avancées qui les encadrent ou les remettent en question²³⁷.

Il ne manque donc pas d'opportunités pour promouvoir une démocratie décisionnelle locale réservant plus de place aux électeurs ou aux habitants, leur permettant par exemple d'intervenir directement dans les conseils locaux, de disposer d'un véritable pouvoir de saisine, de proposition ou de

²³⁶ V. **mon intervention** « Les réformes de la démocratie locale en France », Montpellier 2006

²³⁷ L'expérience depuis 2017 d'une Assemblée nationale profondément renouvelée et composée de députés novices sans aucun mandat local, et donc sans perspective réelle sur leurs choix législatifs, semble pousser les parlementaires à revenir sur cette interdiction du cumul des mandats. Ce serait dommage à mon sens, les avantages (que partagent tous les pays occidentaux non cumulards) l'emportant sur les inconvénients. Par contre, il est vrai que l'Etat doit alors organiser un nouveau dialogue avec les élus du territoire, réel (qui ne soit pas cette parodie des Conférences nationales des territoires), si le Sénat ne joue pas déjà ce rôle, sur l'exemple des conférences territoriales espagnoles.

participation aux décisions locales, de voir leurs opinions prises en compte dans les décisions institutionnelles. Les avancées de cette « démocratie participative » synthétisées dans la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville ne doivent cependant pas faire illusion, et les travaux de juristes et de sociologiques en la matière peuvent conduire à une certaine prudence, quand cette démocratie n'est pas tout simplement dénoncée comme attentatoire à la véritable démocratie²³⁸. Les attentes du moins sont nombreuses, au vu des multiples mouvements civiques en constitution²³⁹.

Mais la **démocratie oppositionnelle** permet elle aussi d'envisager de nouveaux modes d'intervention des populations. Outre le renforcement du droit à **l'information** et à l'obtention de documents que la loi du 27 février 2002 a complété mais qui pourrait encore évoluer, à l'instar du *Freedom of Information Act* des Etats-Unis (loi du 4 juillet 1966), ou la consécration d'un véritable **droit de refus** par pétition ou référendum abrogatoire comme en Italie, c'est bien le droit de **contrôle** qui peut connaître une réelle évolution. Pas seulement sous l'angle d'un **médiateur** ou d'un ombudsman prévu par la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville et mis en œuvre à Barcelone ou à Montréal. L'hypothèse pourrait être celle des « veedores » colombiens, désignés par les habitants et pouvant surveiller *de l'intérieur* l'activité des autorités municipales auprès desquelles ces personnes indépendantes pourraient librement circuler et travailler. Cette fonction de « **tribun local** » pourrait ainsi être tout à fait adaptée à la gestion des affaires locales, celui-ci pouvant être doté de divers pouvoirs juridiques allant de la simple requête d'information à la publication de rapports ou à la saisine d'autorités de surveillance ou de jugement. En matière de contrôle, l'ouverture des conditions de **saisine du juge** administratif est également à promouvoir, pour pallier notamment les défaillances du contrôle préfectoral. Le système japonais d'un droit de poursuite ouvert à tout contribuable ou à toute personne démontrant un intérêt quelconque, même n'étant pas habitant de la ville, contre une autorité locale fait aussi ici référence. Dans ce cadre, pourrait également être donné aux **comités d'habitants**, conseils de quartier ou comités d'intérêt local, un pouvoir de contrôle ou d'opposition contre des projets municipaux que les habitants rejetteraient. Les hypothèses permettant aux populations de s'opposer au pouvoir territorial peuvent se multiplier. Mais elles heurtent la légitimité du pouvoir représentatif local, qui serait du reste lui aussi à améliorer.

2) La « démocratisation » des institutions

Le rapport à la démocratie est relatif à la qualité reconnue aux habitants de la collectivité infra-étatique. Dans le cadre du fédéralisme, la capacité constitutionnelle conférée aux Etats fédérés est directement liée à la perception des habitants comme peuple, même au prix d'une certaine fiction²⁴⁰, et c'est un véritable système *démo*-cratique qui est alors mis en place. Une même démocratisation des institutions existe dans une décentralisation législative, même en l'absence d'un véritable

²³⁸ Sur ces questions, voir par exemple *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative* de L. BLONDIAUX, ed. du Seuil et République des Idées, Paris 2008, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions* de M.-H. BACQUE et Y. SINTOMER (dir), ed. Yves Michel, coll. Société civile-ADELS, Paris 2010, ou *La participation contre la démocratie*, de J. GODBOUT, ed. coopératives Albert Saint-Martin, Montréal 1983. Plus généralement, **mon article** « Considérations sur la démocratie "intégrative" locale française ».

²³⁹ V. aussi *Repenser la décentralisation et renforcer la participation... et le pouvoir de décision des citoyens dans les territoires. Projet de tribune pour la confédération des mouvements citoyens français*, de P. CALAME, revue *Connexions* n°2014-1, n°101 p.115-124

²⁴⁰ Les 16 Länder actuels d'Allemagne ne correspondent pas en effet à des royaumes historiques du Saint Empire, ni à des peuples particuliers (le traité de Westphalie avait ainsi divisé l'Empire en plus de 350 principautés et duchés dont les frontières n'ont que peu à voir avec les Länder d'aujourd'hui, eux-mêmes déjà restructurés depuis 1949). De même, si l'on peut accepter l'idée d'un peuple flamand en Belgique, voire d'un peuple wallon ou peut-être « germanophone », difficile de considérer que la région de Bruxelles-Capitale traduit un peuple bruxellois bilingue. Aux Etats-Unis, le melting pot de la colonisation et des grandes vagues d'immigration rend complexe la perception d'un « peuple de l'Etat de Washington » ou d'un « Peuple de Floride » au sens ethnique du terme, même si le mot est employé dans les constitutions fédérées.

« peuple »²⁴¹, du fait des compétences importantes octroyées aux organes locaux. Le lien avec la démocratie est plus difficile à établir en matière de décentralisation administrative, l'élection n'étant pas le propre des administrations et l'organisation administrative reposant plutôt sur un principe descendant, hiérarchique, de services devant appliquer sur les populations administrées des ordres venus d'en haut plutôt que faire remonter d'en bas les aspirations démocratiques des usagers²⁴².

L'histoire, la sociologie et le développement des attentes démocratiques ont toutefois progressivement intégré des éléments et mécanismes démocratiques dans ces administrations locales, y compris au niveau de la fonction publique territoriale²⁴³. Mais l'organisation même des collectivités territoriales trahit une **conception essentiellement fonctionnelle** de ces administrations. C'est ainsi par exemple que les conseils élus ne sont pas prévus pour représenter au mieux et au plus proche démocratique les populations mais pour assurer à la collectivité une assemblée pouvant décider sans entraves. C'est ainsi que ces élections locales se font au scrutin majoritaire et non pas proportionnel, sont marquées par divers seuils de représentation qui éliminent les petites listes et favorisent les regroupements par pôles politiques pour être élu au second tour²⁴⁴, et octroient des primes majoritaires à la liste arrivée en tête qui frisent parfois l'incongru²⁴⁵, ou prévoient parfois des mécanismes de parlementarisme rationalisé permettant de faire adopter un budget même en l'absence de majorité établie. L'objectif est clair : plus que d'assurer une représentation équilibrée des électeurs, il s'agit de faire émerger une majorité stable pouvant soutenir l'exécutif ou du moins lui permettant de décider sur les grands textes, notamment budgétaires²⁴⁶, même en l'absence de majorité. Deux fondements à cet objectif. L'absence de majorité peut en effet conduire à des dérives politiques douteuses, comme l'ont montré les élections régionales de 1998 qui ont poussé certains partis à s'allier avec le Front national pour obtenir une majorité, en région Rhône-Alpes par exemple. D'autre part, une administration étant faite pour mettre en œuvre la loi, il ne saurait être question de conditionner cette exécution de la volonté du Souverain national à des blocages politiques locaux. L'administration doit pouvoir administrer, quel que soit le contexte, bien plus qu'elle ne doit représenter.

²⁴¹ En 2010, le Tribunal constitutionnel espagnol a bien confirmé que le mot « nation » dans le statut nouveau de la Catalogne n'avait pas un sens politique mais essentiellement linguistique ou culturel, provoquant l'ire des catalans.

²⁴² Voir **mon article** « Démocratie et décentralisation, un couple platonique ? », 2002. V. également de C. TESTARD *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ, 2018, Bibliothèque de droit public, 765 p.

²⁴³ Voir « Participation et représentativité dans la fonction publique : quand la créature échappe au créateur », E. AUBIN, *AJDA* 2013 n°23 p.1355-57, commentaire de l'arrêt CE du 11 février 2013 *Fédération Force ouvrière de l'équipement, de l'environnement, des transports et des services*, ou du même « La fonction publique confrontée aux décentralisations », in *La spécificité publique à l'épreuve de la fonction publique territoriale modèles et avenir ? Actes de colloque*, Revue Lamy des Collectivités Territoriales n°81, p. 72-76, et récemment « La décentralisation et les hommes », in colloque *Les 40 ans de la Décentralisation*, Toulouse 2022, à paraître

²⁴⁴ Pour les communes de plus de 1000 habitants, ne peuvent être élues dans un conseil municipal que les listes ayant emporté au moins 5% des suffrages, ne peuvent se maintenir au second tour que les listes ayant obtenu plus de 10% des voix au 1^{er} tour, ne peuvent fusionner que les listes ayant obtenu au moins 5% des voix au 1^{er} tour, l'élection au 1^{er} tour implique d'avoir au moins 50% des suffrages représentant au moins 25% des électeurs inscrits.

²⁴⁵ La répartition dans un conseil municipal donne ainsi la moitié des sièges à la liste arrivée en tête, puis distribue les autres sièges entre toutes les listes à la proportionnelle des résultats, y compris celle arrivée en tête qui va donc en général pouvoir bénéficier d'au moins 75% des sièges. La prime majoritaire régionale est de 25%, et dans la Métropole de Lyon la prime majoritaire, étrangement attribuée aux listes arrivées en tête à l'échelle des 14 circonscriptions métropolitaine (où il n'y a pourtant pas de conseil élu) est même de 50% !

²⁴⁶ Article 3 de la loi du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux, qui permet l'adoption d'un budget sans vote, lorsque l'exécutif n'arrive pas à s'appuyer sur une majorité claire et sous réserve que l'opposition qui censurerait ce texte budgétaire ne propose pas un autre président du conseil. C'est le mécanisme de la motion de défiance constructive pratiquée par exemple en Allemagne. Certains hommes politiques ont d'ailleurs voulu étendre cette pratique aux conseils départementaux suite aux élections de 2015 où le Front national a pu déstabiliser certaines majorités comme dans le Gard. Le président centriste de l'UDI, Jean-Christophe LAGARDE, a ainsi saisi le premier ministre M. VALLS d'une proposition en ce sens en avril 2015.

Ce constat concerne pareillement l'exécutif local. Il faut s'étonner de cette confusion des pouvoirs locaux qui ne correspond pas du tout au mythe démocratique de la décentralisation. Car en effet le chef de l'exécutif est bien souvent, en Europe, également président de l'assemblée élue, dirigeant le parti majoritaire et nommant lui-même ses adjoints ou son bureau. Au sein de la Métropole de Lyon, la commission permanente était même entièrement composée jusqu'en 2020 de membres issus de la même majorité que le président élu par le conseil métropolitain, alors qu'elle représentait un peu plus du tiers de ce conseil qui la désignait et prenait de nombreuses décisions à sa place. Bien sûr, sauf certains cas particuliers comme en Corse, cet exécutif n'est pas non plus responsable devant l'assemblée et dispose donc durant tout son mandat d'une majorité large et stable de soutien au conseil avec une opposition dotée de peu de pouvoirs, lui permettant de mener à bien ses politiques et le cas échéant de bien exécuter les lois. Parfois, comme en France, le maire est même également agent de l'Etat pour accomplir en son nom ou sous son contrôle des actes relevant de l'exécutif national (tenue des registres d'actes civils, mariage, organisation des élections, protection de l'ordre public, etc.).

Il n'y a pas de mot constitutionnel pour qualifier un tel système de confusion des pouvoirs fondée pourtant sur l'élection. Imagine-t-on le président français être également chef du Gouvernement, doté de pouvoirs directs sur ses ministres et les services ministériels, président de l'Assemblée nationale et chef du parti majoritaire ? Serait-on vraiment devant une dictature électorale locale, la protection des droits de l'homme en plus²⁴⁷ ? Ce système est pourtant très bien admis et généralisé à tous les niveaux territoriaux, du fait que les collectivités comme les communes mais aussi les départements et les régions sont considérées avant tout comme des administrations pensées pour pouvoir administrer, y compris face aux aléas.

Pourtant d'un **point de vue démocratique**, les perspectives changent. Car en effet, dans cette analyse les pouvoirs locaux ne sont pas que des administrations chargées d'exécuter la loi, soumises à la volonté du Souverain national et tirant de lui la légitimité pour imposer leurs décisions exécutives aux habitants. En démocratie les collectivités territoriales sont un regroupement de personnes vivant ensemble sur leur territoire et formant une véritable société ayant ses propres besoins démocratiques. Si bien sûr comme administrations elles doivent aussi exécuter la loi nationale, elles sont également dotées de compétences propres qui ne relèvent pas du Souverain, même si celui-ci peut en encadrer la gestion²⁴⁸. La construction de pistes cyclables par exemple, le choix de système de chauffage collectif, le tracé d'une ligne de métro ou de tramway sont certes des compétences s'exerçant dans le cadre fixé par la loi mais elles impliquent une autonomie réelle de décision locale et ne concernent essentiellement que la collectivité territoriale considérée. Dès lors, dans ces cas de figure de compétences purement locale attribuées par la loi, les autorités territoriales ne bénéficient plus de la supériorité que leur confère le Souverain pour mettre en œuvre sa volonté et qui leur permettent d'imposer leurs décisions malgré les blocages sociaux ou politiques, et sans dépendre non plus de l'acceptation populaire. Dans les matières qui leur sont propres, ces autorités locales ne sont que des *déléguées* des habitants désignées pour gérer à leur égard l'intérêt général commun, et devant donc sans cesse obtenir cet assentiment qui est le fondement de leur légitimité.

En démocratie, la participation des habitants aux processus décisionnels, en amont des décisions, durant la prise de décision et même dans l'exécution des décisions, n'est donc pas un gadget, un effet de mode. Elle est bien au cœur de la légitimité des autorités locales qui ne sont que les gardiennes de

²⁴⁷ **V. mon article** « Constitution, Droits de l'homme et collectivités territoriales », colloque Droits de l'homme et collectivités territoriales : entre le global et le local, ISPJ Paris I, 2017.

²⁴⁸ Sur l'hypothèse d'un partage des compétences locales en trois catégories (stricte exécution de la loi nationale, exécution de la loi en fonction des conditions locales, et gestion de compétences essentiellement locales), voir **mon article** « A propos d'un gros mot : la démocratie locale », 2018, et notamment son II.

la volonté générale locale dont elles ne peuvent s'affranchir²⁴⁹. La post-modernité poussant de plus à une fluidité des rapports au territoire et au temps, la démocratie implique aussi que les autorités locales mettent en place des processus permettant des interactions avec les habitants peu habitués ou peu en prise avec les processus démocratiques classiques (élection d'une assemblée, d'un exécutif, réunions régulières du conseil, ordre du jour, temps d'exécution, etc.). L'habitant qui travaille ailleurs ou se déplace fréquemment et ne peut pas participer aux conseils ni aux réunions de consultation, tout comme la personne ne pouvant faire garder ses enfants ce soir-là ou n'ayant pas dans ses habitudes culturelles de participer à ce genre de réunion, ou qui en sont désabusées, le jeune ou le sénior qui n'est pas au courant de cette réunion de consultation, etc. doivent quand même pouvoir être pris en compte dans le processus décisionnel local.

Outre la création d'institutions plus souples correspondant au temps liquide de notre modernité²⁵⁰, la création d'organes de liaison avec des populations en rupture civique ou sociale²⁵¹, outre les contacts personnels réguliers et directs des élus avec leurs populations, c'est tout un système social et « **polis-tique** »²⁵² qu'il s'agit de mettre en place, en rappelant que le pouvoir municipal n'est qu'une des facettes du pouvoir local mettant en œuvre cette « démocratie continue » en quête de réalisation²⁵³.

Dès lors, c'est un espace particulier qui se crée au niveau local dans cette conception démocratique. Sans que l'Etat central ou que la société nationale n'en prenne ombrage, c'est une véritable société locale à recréer, où les compétences reconnues par l'Etat et libérées de contraintes trop fortes permettent de générer un véritable intérêt général local à gérer collectivement, mais dont il s'agit encore de trouver les procédures d'identification et de sélection, par des autorités locales élues ou non élues, conscientes de leur place au service des populations, et même éventuellement soumises à leur contrôle direct ou indirect²⁵⁴.

Sans doute un contrôle trop étroit des autorités locales pourrait aussi produire une certaine désaffection des candidats. Sans doute aussi les habitants ne sont pas toujours les mieux à même de statuer sur les affaires qui les concernent, pouvant avoir du mal à sortir spontanément de leur « intérêt de trottoir » pour se situer au plan de l'intérêt général collectif. Sans doute enfin les « **habitants professionnels** »²⁵⁵ toujours présents aux réunions ne sont pas parfois les mieux à même de représenter les désirs des habitants, surtout lorsqu'ils s'auto-investissent de la mission sans en rendre compte à autrui. Ces risques et imperfections sont à connaître, étudier et désamorcer.

Il reste également encore bien des questions à éclaircir. Faut-il reprendre dans les assemblées locales les mécanismes de la démocratie parlementaire nationale, qui montrent pourtant leurs limites dès lors que se met en place un fait majoritaire ? Faut-il dissocier exécutif et délibératif, et dans l'affirmative

²⁴⁹ Voir **mon article** « La métropole de Lyon, société locale », 2021, in fine.

²⁵⁰ La Métropole de Lyon, s'appuyant sur les travaux notamment d'un chercheur universitaire lyonnais G. GOURGUES, a par exemple innové en réformant son Conseil de développement afin d'en faire une institution ouverte à tous, y compris ponctuellement et sur des sujets ne nécessitant pas un investissement trop lourd ni trop régulier, afin justement de toucher les personnes n'osant pas s'impliquer dans ces institutions pouvant faire peur.

²⁵¹ Médiateurs, agents de proximité, point-guichets de services publics dans les quartiers désertés par les agences, etc.

²⁵² Au sens de « polis », la cité.

²⁵³ V. de D. ROUSSEAU *Six thèses pour la démocratie continue*, ed. Odile Jacob, fev. 2022.

²⁵⁴ La démocratie suppose par exemple que les habitants puissent intervenir pour proposer voire imposer sous condition (pétition avec un certain nombre de signatures par exemple) des sujets à l'ordre du jour des collectivités, pour nommer un « tribunal local » chargé de contrôler de l'intérieur les administrations et disposer le cas échéant de pouvoirs propres assurant la transparence démocratique, ou pour éventuellement adopter eux-mêmes des décisions ou gérer entre eux des services ou actions de proximité (cas des « régies de quartier » sans doute à développer), ou éventuellement destituer les autorités locales qui ne respecteraient pas leurs choix.

²⁵⁵ Loïc BLONDIAUX *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, ed. du Seuil- La République des Idées, Paris 2008.

faut-il faire élire les exécutifs locaux par un scrutin propre comme en Italie, et par quels électeurs ? Faut-il renforcer les droits de censure et de dissolution locale, au risque de politiser par excès une vie locale qui trouve dans son niveau administratif une certaine sérénité ? Quels contre-pouvoirs faut-il penser ? etc.

On le voit, la démocratie est un projet, dont il faut encore explorer les fondements, les modalités d'expression, les mécanismes et les institutions. Ce qui va occuper sans doute mes prochaines années de recherche.



En guise de conclusion

Au final, tout commence. Ou recommence. Mon parcours universitaire est cohérent par ses turbulences, qui m'ont amené dans des lieux de problématiques sociales, politiques et juridiques de premier plan, de Lozère à Barcelone, de Montpellier à Rennes, de Paris à Nouméa, de Lyon à Buenos Aires et à Tokyo. Partout, j'ai pu observer directement le rapport entre le droit territorial et *l'objet* du droit territorial, en essayant partout de comprendre ce rapport au-delà des mots pour mieux en analyser l'infrastructure et la logique juridique. Prenant comme point de départ un équilibre entre confiance et défiance, entre croyance et incrédulité envers les mots du territoire et ceux qui les prononcent, j'ai toujours cherché à faire ma propre analyse en dehors des sentiers battus, soit pour revenir à une orthodoxie consacrée soit pour ouvrir vers d'autres voies de raisonnement et de compréhension, et surtout vers d'autres systèmes juridiques à explorer. Sans vouloir critiquer pour critiquer, le but a toujours été de déconstruire les idées faciles et pas toujours fondées, quand elles ne permettent pas de saisir la réalité de la réalité, pour proposer ensuite de nouveaux montages intellectuels et juridiques opératoires. Entre deux mots, il ne faut pas toujours choisir le moindre.

Mes redéfinitions de la centralisation, de la décentralisation, de leur rapport²⁵⁶, de la démocratie locale ont sans doute leurs lourdeurs et leurs incomplétudes, et possèdent aussi leur part d'erreurs. Il faut humblement l'accepter, en tâchant toujours d'en tenir compte pour consolider leur logique et revoir leurs fragilités. Mais il ne me paraît plus possible de les écarter. Car elles permettent de repenser le territoire, les politiques locales, les institutions, la place des habitants, dans une logique qui n'est pas dogmatique ni faite pour justifier ou consacrer un Pouvoir mais pour voir comment il fonctionne, et comment il pourrait autrement fonctionner en déplaçant le curseur des acteurs et des sujets. Et c'est sans doute le rôle du chercheur universitaire que de tracer ces pistes de réflexion, même si les résultats de sa recherche peuvent être contestés. Il pourrait être jugé facile, trop facile, d'analyser un système territorial et de proposer ses réflexions sans être confronté à la rudesse des gens, des électeurs, des pouvoirs en concurrence, des élus nationaux et locaux, des hauts fonctionnaires ou des ingénieurs territoriaux. Mais c'est peut-être aussi cette position d'universitaire qui permet justement de penser le territoire en dehors des impératifs de son immédiat, pour en saisir le sens et la direction.

Et c'est ici qu'arrive la **Métropole de Lyon**, qui se donne comme point de convergence de mes trente dernières années de recherche.

Je me suis installé à Lyon en février 2000, inquiet de quitter mon Sud montpelliérain mais découvrant dans cette terre nouvelle pour moi des enjeux qui m'animent encore depuis vingt-deux ans. Après des premiers pas complexes que l'agrégation n'a pas couronné de succès, et un séjour de deux ans en Nouvelle-Calédonie où j'ai découvert les délices des régimes territoriaux spéciaux, un colloque éprouvant à la clef, la dynamique lyonnaise s'est révélée brusquement à moi par ce processus de transformation en collectivité à statut particulier, métropole nouvelle se proposant d'expérimenter un régime qui pourrait être généralisé. Une remarque opportune des experts de l'AERES venus auditer notre laboratoire m'a incité à orienter mes recherches appliquées sur cet étrange objet juridique au devenir flou, et une subvention de l'université Lyon 2 a consacré cette réorientation.

Et depuis presque 10 ans, j'ai pu étudier cette collectivité naissante pour en comprendre peu à peu tout le projet ambitieux, que je considère de plus en plus comme une référence incontournable

²⁵⁶ Par choix de simplification, il n'a que peu été question dans ce mémoire de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire, que j'ai pourtant également abordé dans mes recherches et qui sont de même intégrés dans cette tension problématique entre centralisation et décentralisation.

des réformes à venir, ainsi que j'ai pu le dire en avril dernier à la commission sénatoriale d'information sur la Métropole de Lyon créée en 2022 sous la présidence du sénateur François-Noël Buffet, président de la commission des lois du Sénat et conseiller métropolitain grand-lyonnais.

Certes, de nombreux points de son statut sont à reprendre. Le processus assez secret de création de cette métropole, dans le cadre de stratégies politiques nuisant sans doute à son objectivation, a abouti à des résultats que les élus locaux ne se sont pas appropriés, et dont ils contestent pour certains aujourd'hui en grande partie les conséquences. J'ai pu travailler avec divers élus locaux et nationaux pour identifier quelques-uns de ces points d'achoppement et envisager des solutions. La réforme de la commission permanente désormais élue à la proportionnelle en porte les traces. D'autres sujets sont à repenser, comme les niveaux intermédiaires territoriaux (les bassins de vie/conférences territoriales des maires/circonscriptions métropolitaines) qui me semblent être au cœur de toute la problématique de la métropole, ou les compétences convergentes entre communes et métropoles. Les instances métropolitaines, leur mode de désignation, leurs pouvoirs et contre-pouvoirs sont également des points centraux du fonctionnement de la métropole et de son rapport avec les maires et communes.

Discussion après discussion, lecture après lecture, je me rends compte qu'il n'y a pas *de* solution en soi, d'idéal réalisable au nom d'une quelconque vérité intrinsèque, mais bien plutôt un processus à organiser pour faire émerger *des* solutions qui devront ensuite passer par le feu des élus et des habitants. Aux analyses que j'ai pu faire de cette Métropole et aux hypothèses envisagées quant à ses institutions, ses niveaux internes, son fonctionnement et son insertion dans le paysage territorial et avec les acteurs locaux²⁵⁷, je constate aujourd'hui qu'il reste encore tout un travail de recherche à mener pour affiner la connaissance de cet objet juridique original qu'il serait très dommageable d'abandonner pour de simples raisons de stratégies politiciennes qui traduisent néanmoins toute l'ambiguïté de la métropole devenue mature avec la désignation de ses conseillers par des élections propres sur 14 circonscriptions rendues autonomes des communes. Fidèle à la stratégie que j'ai mise en œuvre pour mes deux colloques sur cette métropole, je compte organiser ainsi dans les deux années à venir des séminaires de travail en cercle fermé mettant en relation élus locaux et nationaux, métropolitains et municipaux, hauts-fonctionnaires et universitaires, acteurs et habitants, sur les points clefs du devenir de la métropole, en impliquant alors les collègues du centre Transversales-DCT et d'autres universitaires français compétents sur la question, pour confronter les points de vue et alimenter la réflexion collective, seule à même de faire émerger le possible d'un intérêt général local. Le projet est de pouvoir servir de force de proposition pour un prochain travail législatif à envisager afin de pérenniser cette Métropole de Lyon remise en question.

Cette métropole de Lyon considérée comme « société locale » se présente ainsi aujourd'hui comme point de rencontre de mes analyses de la décentralisation et de la démocratie, permettant d'en faire une analyse à la fois théorique et pratique ou pragmatique. Il me paraît que cette nouvelle collectivité peut, si repensée de façon adéquate, servir de référence efficiente pour une recomposition du territoire prenant à la fois en compte les enjeux nationaux et locaux, les pouvoirs institués et les habitants. La soutenance de cette HDR vient ainsi clore cette première partie de mes travaux, et m'ouvrir à une autre qui prend sens dans le sillage de cette métropole de Lyon sur laquelle de nombreuses études sont à mener... et à encadrer.

C.C.

²⁵⁷ Sur ces points, voir **mes propos introductifs** au colloque du 26 février 2021 *Métropole de Lyon an I : des élections directes et après ?* (actes aux ed. L'Harmattan, coll. Gralle, janvier 2022, dir. C. CHABROT), et **mon intervention** « La Métropole de Lyon, société locale », mais aussi **mon article** à paraître en 2023 aux Presses universitaires de Lyon « Le paradigme de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en métropole », voire **mon article** « La métropole de Lyon, nouvel espace de démocratie locale ? », Limoges 2015, qui posent les constats et envisagent des hypothèses de travail et de possibles solutions à discuter.

IV – Résumés du mémoire

A) Résumé en français

Docteur en droit public depuis la soutenance de ma thèse « *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français* » sous la direction du Pr Dominique ROUSSEAU à l'université de Montpellier I (soutenance le 12 novembre 1997, félicitations du jury à l'unanimité, prix de la meilleure thèse de droit public et privé de la faculté de droit de Montpellier), je suis maître de conférences à la Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié de l'université Lumière-Lyon 2 depuis le 1er février 2000. J'ai participé à trois concours d'agrégation entre 2001 et 2005, trois fois sous-admissible et une fois admissible. Parti en délégation à l'université de la Nouvelle-Calédonie de septembre 2008 à octobre 2010, je suis de 2011 à 2015 responsable de la troisième année de Licence en Droit, et depuis septembre 2014 membre du bureau du centre de recherches DCT (Droits, Contrats, Territoires) devenu l'Unité de Recherche Transversales, dont je dirige depuis cette date son axe *Territoires* devenu en 2021 *Métropole(s) et Territoire*. Aujourd'hui, après avoir assuré en 2021 la responsabilité pédagogique de la L3 Droit public et de la L3 Droit public-Science politique, j'ai été nommé pour la rentrée 2022 responsable pédagogique des L1, L2 et L3 de la filière Administration publique de ma faculté.

Mes enseignements sont variés en droit public, et portent aujourd'hui principalement sur le droit constitutionnel, le droit européen, le droit comparé et le droit de la décentralisation, de la 1ère à la 5ème année à la faculté de Droit Julie-Victoire Daubié de l'université Lyon 2 notamment.

Mes travaux et publications, une centaine dont trois ouvrages collectifs, touchent pareillement divers thèmes du droit public, concernant tant l'histoire et la théorie du droit que le droit constitutionnel, le droit européen institutionnel ou le droit administratif. Cependant, le cœur de mes recherches porte sur le droit territorial, à travers l'étude des thèmes du fédéralisme, de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et de l'intercommunalité, et désormais de la démocratie locale que je m'approprie sous l'appellation de « domocratie » (de *domus*, la résidence), ou de la Métropole de Lyon. La partie III de ce mémoire d'HDR contient un échantillon sélectionné de mes travaux sur la question, les parties I et II s'attachant plutôt à synthétiser mon cursus universitaire et mes travaux problématisés en matière de droit territorial.

Mes recherches sont très personnelles, abordant les questions locales, constitutionnelles ou européennes sous un angle renouvelé pour aboutir à des conclusions parfois surprenantes qui s'inscrivent pourtant dans le droit fil de l'orthodoxie juridique. C'est ainsi que mon article « *Ceci n'est pas une Ve République* » (RFDC 2010) explique comment en 1958 nous n'avons changé ni de Constitution ni de République, aucun régime n'étant venu s'intercaler entre la constitution de 1946 et le texte de 1958 qui n'est, selon la loi constitutionnelle du 3 juin, qu'une « révision » de la norme fondamentale de la IVe République. De même, mes propositions de fondation d'une Union européenne « politique », conduit à envisager plusieurs types de Souverain européen adaptés aux enjeux et même une « République européenne » non étatique bien que politisée.

En matière de droit local, mon analyse des systèmes territoriaux tend pareillement à reformuler certains concepts juridiques pour mieux comprendre les réformes en cours. Ainsi, centralisation et décentralisation ne sauraient être opposées comme deux politiques concurrentes, mais apparaissent bien au contraire comme complémentaires, comme les deux versants juridiques

d'un même principe d'unité qui structure l'Etat et que ma thèse et quelques articles ont révélé. Ce principe est au cœur de toute construction sociale et étatique, dont il va fonder le droit : toute Société cherche à constituer une unité, un ensemble unique et cohérent, et le droit est un des moyens majeurs pour l'atteindre sous l'égide de l'Etat. Si cette unité n'est pas achevée, accomplie par les processus de sa mise en œuvre, la Société en formation ne saura résister aux forces d'entropie qui la travaillent, et risque alors d'éclater en autant de nouvelles unités sociales et juridiques en quête de stabilisation, ou de devoir fusionner selon des processus beaucoup plus autoritaires.

En droit, ce principe d'unité s'affirme à travers l'unicité de la constitution nationale, seul texte valant sur tous et sur tout le territoire, à l'intérieur des frontières du pays qui marquent cet espace unifié d'effectivité juridique des normes nationales. Ce principe d'unité, moteur de la construction sociale et fondement de tout système étatique et juridique, suscite alors un processus continu de centralisation pour aboutir justement à la consécration d'une constitution nationale unique. H. Kelsen et C. Eisenmann ont pu définir cette centralisation comme un système où *toutes* les normes sont adoptées par un seul pouvoir, central. Mais cette approche les conduit à constater dès lors qu'aucun système réel ne peut répondre à cette définition. Pour mieux saisir et observer ce processus de centralisation, il faut alors assouplir sa définition et la comprendre plus modestement comme un pouvoir général de contrôle et de direction d'une société donnée par un pouvoir central.

Il s'ensuit plusieurs conséquences. D'une part, tout Etat doit être considéré comme unitaire, y compris les Etats fédéraux. Il n'y a bien qu'une République fédérale d'Allemagne, qu'une Suisse. Car un Etat fédéral est un Etat avant que d'être fédéral, et donc unitaire car construit sur l'unicité de sa constitution nationale. Pour distinguer les Etats, il est possible toutefois de parler d'Etat « unitarien » s'il n'existe qu'une seule constitution et d'Etat « complexe » en cas de pluralité constitutionnelle nationale et locale comme dans les Etats fédérés. D'autre part, la centralisation produit mécaniquement *de la* décentralisation, car ne pouvant exister à l'état pur et devant par nécessité se décomposer en autant de normes locales appliquant les normes nationales. Dès lors tout Etat unitaire par essence est également décentralisé par nécessité, à des degrés variables. Mais cette décentralisation doit être repensée. Sans préjuger des compétences transférées ou de l'élection des autorités locales qui ne viennent que caractériser la décentralisation sans la définir, celle-ci existe dès lors que sont créées des autorités distinctes de l'Etat et dotées de compétences minimales pour assurer la gestion de missions de services publics.

Sur cette base, la décentralisation peut ensuite être définie selon trois grandes catégories correspondant aux trois types de compétences qui seront reconnues aux collectivités territoriales. Dotées d'un pouvoir constitutionnel local, le système est alors celui d'une « décentralisation constitutionnelle », appelée classiquement fédéralisme. Si les compétences locales sont d'ordre législatif, il s'agit d'une « décentralisation législative », appelée aussi communément régionalisme ou autonomisme. Si les autorités locales ne peuvent qu'adopter des actes administratifs comme dans le modèle français, il s'agit d'une simple « décentralisation administrative » correspondant à un « territorialisme » dans lequel les collectivités sont bien souvent instrumentalisées par le pouvoir central pour exécuter la volonté nationale, sous son impulsion et sa surveillance. Dans ce cas-là, « dé-centraliser » revient en fait à « centraliser deux fois », une première fois par la captation historique des pouvoirs par le pouvoir central et une deuxième fois par leur redistribution territoriale dans un système juridique assujettissant les autorités bénéficiaires aux politiques décidées par le Centre. Les politiques d'aménagement du territoire et de renforcement de l'intercommunalité organisées par la capitale, et qui pèsent sur les libertés communales, sont d'autres marques de cet assujettissement.

Mais il est possible d'aller plus loin encore dans l'analyse des systèmes territoriaux. Il faut ainsi dans un second temps distinguer les degrés variables d'une « échelle de la décentralisation » qui classe les systèmes territoriaux en fonction des divers paramètres, comme les types d'organes locaux et leurs modes de désignation et de fonctionnement, l'étendue des compétences locales et leur processus de reconnaissance, ou encore la liberté décisionnelle locale et les capacités juridiques, humaines, techniques et financières données par l'Etat pour leur permettre de remplir leurs missions. Une décentralisation constitutionnelle peut en effet soumettre les Etats fédérés à la seule mise en oeuvre des lois nationales, alors qu'une décentralisation simplement administrative peut au contraire octroyer aux autorités locales un pouvoir étendu et initial d'exécution et d'amplification des lois. Avec une telle typologie, l'analyse d'un système décentralisé apparaît plus claire, et surtout permet sa comparaison avec d'autres systèmes territoriaux.

Pour étudier un système décentralisé, il est par ailleurs aussi important de comprendre son moteur, et de déterminer s'il correspond plutôt à une logique descendante « top-down », laissant une grande maîtrise du processus au pouvoir central qui va organiser une décentralisation servant ses propres fins, comme en France en général, ou au contraire à un mouvement « bottom-up », par lequel la construction nationale donne une part déterminante aux revendications locales, comme aux Etats-Unis d'Amérique, ou aux collectivités ayant conquis des pouvoirs dans leur opposition victorieuse au Centre, comme en Espagne, en Belgique, ou en France pour ce qui est du statut de la Nouvelle-Calédonie. D'autres systèmes peuvent d'ailleurs voir se rejoindre les deux mouvements ascendants et descendants, imbriqués l'un dans l'autre pour satisfaire à la fois la volonté hégémonique du Centre et l'aspiration identitaire du local, comme peut-être en Allemagne. Le droit porte en lui les traces de ces logiques, que le juriste doit savoir débusquer.

Cette reconnaissance juridique du territoire dépendra alors finalement de la considération de la communauté locale par le système national. Niée au profit de la seule communauté nationale, cette société locale ne se verra reconnaître que peu d'autonomie juridique. Consacrée comme « nation » locale, elle se verra au contraire confier des pouvoirs importants, législatifs voire constitutionnels.

La France connaît à cet égard une certaine ambiguïté. L'affirmation d'une seule « Nation », fondement même de la Révolution de 1789 chargée d'unifier un royaume éclaté, interdit toute reconnaissance effective des communautés locales qui doivent justement se fondre dans l'unité nationale à construire. Cette centralisation clairement conquérante au service du principe d'unité, et servie par une conjonction de critères historiques, géographiques et humains, ira même jusqu'à confondre unification et uniformisation pour accroître la domination du Centre, et la décentralisation en France sera complètement intégrée dans les logiques du Centre qui en décide le contenu, le moment de réalisation ou les autorités bénéficiaires.

Mais la réalité sociologique du fait local n'est pas anéantie pour autant. Consacrées comme « sociétés de citoyens » par la Constitution de 1791, les communes qui existent historiquement avant l'Etat sont le lieu de l'affirmation progressive d'un principe de libre administration des collectivités territoriales, consacré par la loi du 4 avril 1884 avant que d'être généralisé aux départements et aux régions. Cette libre administration, dont le contenu et notamment sa base démocratique peuvent renvoyer au principe de subsidiarité, semble se renforcer aujourd'hui bien qu'essentiellement au profit des seules communes. Celles-ci deviennent en effet, avec la Métropole de Lyon, les uniques titulaires d'une clause générale de compétences que la loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé pour les départements et les régions,

et sont le seul lieu où les ressortissants européens peuvent voter et être élus. Sans que cette solution soit officiellement assumée, semble ainsi se mettre en place une décentralisation-fonction maîtrisée par l'Etat au profit des départements et des régions devenues collectivités territoriales de mission, dont même la taille et le nombre ont été unilatéralement modifiés par le Centre en 2015, et une décentralisation-subsidiarité au profit des communes et de leurs groupements, renforcées dans leur statut de collectivités de proximité, « sociétés locales ». Ce qui n'empêche pas le Conseil constitutionnel de maintenir une jurisprudence très centralisante, minimisant le contenu de la libre administration et ne s'opposant que rarement à la volonté du législateur voulant contraindre le territoire à sa guise. Une réflexion approfondie est nécessaire pour analyser cette subtile évolution.

L'autre aspect de mes recherches sur le droit territorial concerne par ailleurs la **démocratie locale**, dans son fondement théorique comme dans les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Ici aussi, l'analyse se fait en rupture avec les conceptions classiques développées notamment par le Conseil constitutionnel. Celui-ci identifie en effet la démocratie locale à la démocratie nationale, sur la base de l'article 3 de la Constitution de 1958 pourtant relatif à la seule Souveraineté *nationale* et qui dispose que « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». De ce fait, il étendra une partie de sa jurisprudence sur les élections nationales aux scrutins locaux, admettant néanmoins de nombreuses dérogations législatives quant à la périodicité des élections ou à la proportionnalité du rapport habitants/élus par exemple, et interdira la distinction de ces électeurs selon leur sexe dans sa décision du 18 novembre 1982, ou le droit de vote des ressortissants communautaires dans sa décision du 9 avril 1992. Pour lui, les élections locales sont « politiques » en cela qu'elles désignent des élus locaux participant ensuite à l'élection des sénateurs, membres d'un Parlement chargé d'exprimer la volonté du Souverain. Mais c'est confondre élection et fonction. Car les élections locales sont bien des élections administratives, chargées de désigner les autorités administratives de collectivités administratives, adoptant des actes administratifs sous le contrôle du juge administratif. Ce n'est qu'une part infime des attributions de certains élus qui peut être indirectement rattachée au Souverain, et qui peut être d'ailleurs disjointe de leurs compétences générales. Ce qu'a justement fait le constituant de 1992 en interdisant aux ressortissants de l'Union européenne élus locaux d'être désignés maires ou adjoints, ou de participer à l'élection sénatoriale.

Déliée du souverain et considérée comme administrative, la démocratie locale peut alors être mise en œuvre sur des bases spécifiques, permettant de fonder un système local particulier où les « citoyens locaux » doivent être avant tout considérés comme des « administrés ». Ce que recouvre la notion de « **domocratie** » créée pour traduire cette spécificité d'une démocratie locale fondée sur la résidence (« domus »), dont de nombreux aspects restent encore à explorer.

Dans ce cadre, aucun critère de nationalité y compris de rattachement à un Etat membre de l'Union européenne ne saurait entrer en jeu pour l'octroi des droits de vote et d'éligibilité comme dans d'autres scrutins administratifs (élections des conseils universitaires par les « étudiants », des organismes de gestion de la Sécurité sociale par les « assurés » ou des conseils d'élèves par les « parents », quelle que soit leur nationalité). La loi du 27 février 2002 prévoyait ainsi d'inclure dans la démocratie de proximité les « habitants » au sens large, même si ce sont bien les « électeurs », et donc les seuls « nationaux », qui furent finalement dotés du droit de suffrage. En toute logique juridique, devrait en effet pouvoir voter, être élu et participer aux décisions de la cité tout « habitant » résidant régulièrement sur le territoire de sa collectivité, quelle que soit sa nationalité et durée de résidence, en tant qu'administré de cette collectivité.

La logique voudrait même qu'il dispose de droits civiques, éventuellement aménagés, dans les autres collectivités dont il est pareillement administré du fait de sa résidence secondaire, de son lieu de travail, de la scolarisation de ses enfants ou de la médicalisation de ses parents par exemple, ou de tout cas établi par le législateur. Droits civiques complets ou seul droit de vote sans droit d'être élu, droit de participer aux consultations locales le concernant, droit d'information, droit de contester devant le juge une décision locale d'une collectivité dans laquelle il ne réside pas mais pouvant le concerner directement comme administré secondaire, les modalités de cette démocratie locale multiple sont encore à déterminer. Elles concerneraient d'ailleurs tout autant les élus locaux, dans un système territorial plus fondé sur l'efficacité démocratique que sur la recherche de cette efficacité administrative qui semble structurer jusqu'à aujourd'hui tout notre système territorial, comme le prouvent la confusion des fonctions exécutives et délibératives du maire ou les primes électorales et l'attribution de sièges supplémentaires à la liste arrivée en tête de l'élection, ou les faibles pouvoirs des groupes d'opposition ou des habitants.

Ramenée à une seule dimension administrative, la démocratie locale perd peut-être en protection ce qu'elle peut gagner en souplesse. Mais dans ce cadre, elle n'en reste pas moins liée au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales qui s'impose au législateur et qui la rattache finalement à une certaine conception de la subsidiarité, toujours latente dans le système français pourtant centralisé. Car si le lien entre démocratie et administration territoriale reste une construction historique, il se fonde néanmoins sur une certaine conception de la société locale qui oblige les pouvoirs centraux, et que la recherche commence à savoir mieux expliquer et développer.

A ce titre, de nouvelles expériences territoriales en outre-mer ou en métropole ouvrent la voie au renouvellement des conceptions en matière de décentralisation. Des statuts originaux de la Nouvelle-Calédonie ou de certaines collectivités d'outre-mer aux récentes réformes mettant en place un régime particulier en Corse ou dans la Métropole de Lyon, jusqu'aux projets d'expérimentation facilités par la loi ouvrent le champ juridique des possibles.

La **Métropole de Lyon** vient alors comme point de convergence de mes différentes recherches en matière de décentralisation et de démocratie locale. Créée en 2015 comme collectivité territoriale à statut particulier en non plus comme EPCI, elle regroupe désormais 1,3 million d'habitants dans un système démocratique nouveau qui cherche encore ses marques, et qui s'évade de l'emprise des communes tout en maintenant celles-ci dans un rapport complexe avec les autorités métropolitaines. Dès lors, pensée comme « société locale », issue d'une initiative bottom-up, soumise à de nouveaux rapports de forces et impulsions politiques depuis les dernières élections locales de 2020, elle devient un véritable laboratoire de recherche sur lequel tester mes hypothèses universitaires, tout en restant plaquée sur des réalités humaines, sociales et politiques qui obligent à penser effectivement le territoire et non pas sa carte, sa représentation mentale. C'est tout l'enjeu de mes recherches actuelles et à venir.

B) Résumé en anglais

Doctor in public law since the defense of my thesis "Territorial centralization. Foundation and continuities in French public law" under the direction of Pr Dominique ROUSSEAU at the University of Montpellier I (defense on November 12, 1997, unanimous congratulations of the jury, prize for the best thesis in public and private law of the faculty de

droit de Montpellier), I have been a lecturer at the Faculty of Law Julie-Victoire Daubié of the University Lumière-Lyon 2 since February 1, 2000. I took part in three aggregation competitions between 2001 and 2005, three once sub-admissible and once admissible. I went on a delegation to the University of New Caledonia from September 2008 to October 2010, from 2011 to 2015 I was responsible for the third year of the Law Degree, and since September 2014 a member of the office of the DCT research center (Droits, Contracts, Territories) which has become the Transversal Research Unit in law, of which I have since been directing its *Territories* axis, which in 2021 will become *Metropolis(es) and Territory*. Today, after having ensured in 2021 the teaching responsibility of the L3 Public Law and the L3 Public Law-Political Science, I have been appointed for the start of the 2022 academic year as teaching manager of the L1, L2 and L3 of the Public Administration sector of my faculty.

My teachings are varied in public law, and today mainly focus on constitutional law, European law, comparative law and the law of decentralization, from the 1st to the 5th year at the Faculty of Law Julie-Victoire Daubié of Lyon 2 University in particular.

My works and publications, around a hundred including three directions of collective works, similarly touch on various themes of public law, concerning both the history and theory of law and constitutional law, European institutional law or administrative law. However, the heart of my research focuses on territorial law, through the study of the themes of federalism, decentralization, regional planning and intercommunality, and now local democracy that I appropriate under the name of “domocracy” (from domus, residence) or Lyon Metropolis. Volume II of this HDR dissertation contains a selected sample of my work on the question, the presentation of volume I focusing more on synthesizing my university course and my problematized work in the field of territorial law.

My research is very personal, approaching local, constitutional or European issues from a renewed angle to reach sometimes surprising conclusions which are nevertheless in line with legal orthodoxy. This is how my article "This is not a Fifth Republic" (RFDC 2010) explains how in 1958 we changed neither the Constitution nor the Republic, no regime having come between the constitution of 1946 and the text of 1958 which is, according to the constitutional law of June 3, only a “revision” of the fundamental norm of the Fourth Republic. Similarly, my proposals for the foundation of a “political” European Union lead to the consideration of several types of European Sovereign adapted to the challenges and even a non-state, although politicized, “European Republic”.

In terms of local law, my analysis of territorial systems similarly tends to reformulate certain legal concepts to better understand the reforms underway. Thus, centralization and decentralization cannot be opposed as two competing policies, but on the contrary appear as complementary, as the two legal sides of the same principle of unity that structures the State and that my thesis and some articles have revealed. This principle is at the heart of any social and state construction : any society seeks to constitute a unity, a unique and coherent whole, and the law is one of the major means of achieving it under the aegis of the State. If this unity is not achieved, accomplished by the processes of its implementation, the Society in formation will not be able to resist the forces of entropy that work on it, and then risks bursting into as many new social and legal unities in quest for stabilization, or having to merge according to much more authoritarian processes.

In law, this principle of unity is affirmed through the uniqueness of the national constitution, the only text valid for everyone and for the whole territory, within the borders of the country

which mark this unified space of legal effectiveness of national standards. This principle of unity, engine of social construction and foundation of any State system, then arouses a continuous process of centralization to lead precisely to the consecration of a single national constitution. H. Kelsen and C. Eisenmann were able to define this centralization as a system where all the norms are adopted by a single, central power. But this approach leads them to observe that no real system can meet this definition. To better grasp and observe this process of centralization, it is then necessary to soften its definition and understand it more modestly as a general power of control and direction of a given society by a central power.

Several consequences follow. On the one hand, every state must be considered as unitary, including federal states. There is indeed only one Federal Republic of Germany, only one Swiss federation. Because a federal State is a State before being federal, and therefore built on the unity produced by the uniqueness of its national constitution. On the other hand, centralization mechanically produces decentralization, since it cannot exist in a pure State and must by necessity be broken down into as many local standards applying national standards. Consequently, every State is also decentralized by necessity, to varying degrees. But it is necessary here to reformulate the classic conceptions of decentralization to refine its description in categories. Before any criterion for the management of local affairs or the election of territorial authorities, for example, decentralization must thus be defined as soon as local legal authorities appear, distinct from the State, in charge of the management of services or missions. of public service.

As a result and according to my analysis, this decentralization can be defined according to three main categories corresponding to the three types of competences which will be recognized for local authorities. If they are endowed with a local constitutional power, the system is then that of "constitutional decentralization", classically called federalism. If the competences exercised locally are of a legislative nature, this is a "legislative decentralization", commonly called regionalism or autonomism. If the local authorities can only adopt administrative acts as in the French model, it is simply a question of an "administrative decentralization" corresponding to a "territorialism" in which the communities are very often exploited by the central power to execute the national will, under its impetus and supervision. In this case, "de-centralizing" amounts in fact to "centralizing twice", a first time by the historical capture of powers by the central power and a second time by their territorial redistribution in a legal system subjugating the beneficiary authorities to the policies decided by the Centre. The regional planning policies and the strengthening of intercommunality organized by the capital, and which weigh on communal freedoms, are other signs of this subjection.

But it is possible to go even further in the analysis of territorial systems. It is thus necessary in a second step to distinguish the variable degrees of a "ladder of decentralization" which classifies the territorial systems according to the various parameters, such as the types of local bodies and their modes of designation and functioning, the extent local competences and their recognition process, or local decision-making freedom and the legal, human, technical and financial capacities given by the State to enable them to fulfill their missions. A constitutional decentralization can in fact submit the Federated States to the sole implementation of national laws, whereas a purely administrative decentralization can on the contrary grant to the local authorities an extended and initial power of execution and amplification of the laws. With such a typology, the analysis of a decentralized system appears clearer, and above all allows its comparison with other territorial systems.

To study a decentralized system, it is moreover also important to understand its driving force,

and to determine if it rather corresponds to a descending "top-down" logic, leaving great control of the process to the central power which will organize a decentralization serving its own ends, as in France in general, or on the contrary to a "bottom-up" movement, by which national construction gives a decisive role to local demands, as in the United States of America, or to collectivities which had conquered powers in their victorious opposition to the Center, as in Spain, Belgium, or France regarding the status of New Caledonia. Other systems can also see the two ascending and descending movements come together, intertwined to satisfy both the hegemonic will of the Center and the identity aspiration of the local, as perhaps in Germany. The law carries with it the traces of these logics, which the lawyer must know how to flush out.

This legal recognition of the territory will then ultimately depend on the consideration of the local community by the national system. Denied for the benefit of the national community alone, this local society will only be granted little legal autonomy. Consecrated as a local "nation", it will on the contrary be entrusted with important legislative and even constitutional powers.

France is experiencing a certain ambiguity in this respect. The affirmation of a single "Nation", the very foundation of the Revolution of 1789 responsible for unifying a fragmented kingdom, prohibited any effective recognition of the local communities which must precisely merge into the national unity to be built. This clearly conquering centralization in the service of the principle of unity, and served by a conjunction of historical, geographical and human criteria, will even go so far as to confuse unification and standardization to increase the domination of the Center, and decentralization in France will be completely integrated into the logics of the Center which decides the content, the moment of realization or the beneficiary authorities.

But the sociological reality of the local fact is not destroyed for all that. Consecrated as "societies of citizens" by the Constitution of 1791, the municipalities which existed historically before the State are the place of the progressive affirmation of a principle of free administration of the territorial collectivities, consecrated by the law of April 4, 1884 before than to be generalized to the departments, and regions in 1982. This free administration, whose content and in particular its democratic basis can refer to the principle of subsidiarity, seems to be reinforced today although essentially for the benefit of the communes alone. These become, with the Metropolis of Lyon, the only holders of a general clause of competences that the NOTRe law of August 7, 2015 abolished for the departments and regions, and are the only place where European nationals can vote and be elected. Without this solution being officially assumed, a decentralization-function controlled by the State thus seems to be set up for the benefit of the departments and regions which have become mission territorial communities, the size and number of which have been unilaterally modified by the Center in 2015, and decentralization-subsidiarity for the benefit of municipalities and their groups, reinforced in their status as local authorities, "local societies". This does not prevent the Constitutional Council from maintaining a very centralizing jurisprudence, minimizing the content of free administration and only rarely opposing the will of the legislator wishing to constrain the territory as it sees fit. Deep reflection is necessary to analyze this subtle evolution.

The other aspect of my research on territorial law also concerns local democracy, in its theoretical basis as well as in the practical methods of its implementation. Here too, the analysis breaks with the classic conceptions developed in particular by the Constitutional Council. This Council indeed identifies local democracy with national democracy, on the basis of article 3 of the 1958 Constitution, which nevertheless relates solely to national sovereignty and which provides that "Are electors, under the conditions determined by law, all adult French nationals

of both sexes, enjoying their civil and political rights". As a result, it will extend part of its case law on national elections to local elections, nevertheless admitting numerous legislative derogations as to the periodicity of elections or the proportionality of the ratio inhabitants / elected officials for example, and will prohibit the distinction of these voters according to their sex in its decision of November 18, 1982, or the right to vote of european nationals in its decision of April 9, 1992. For him, local elections are "political" in that they designate local elected representatives who then take part in the election of senators, members of a Parliament responsible for expressing the will of the Sovereign. But this is to confuse election and function. Because local elections are indeed administrative elections, responsible for designating the administrative authorities of administrative communities, adopting administrative acts under the control of the administrative judge. It is only a tiny part of the attributions of certain elected officials which can be indirectly attached to the Sovereign, and which can moreover be disjointed from their general competences. What the constituent of 1992 did precisely by prohibiting locally elected European Union nationals from being appointed mayors or deputies, or from participating in the senatorial vote.

Untied from the sovereign and considered as administrative, local democracy can then be implemented on specific bases, making it possible to found a particular local system where "local citizens" must above all be considered as "administered". What is covered by the notion of "domocracy" created to translate this specificity of a local democracy based on residence ("domus"), many aspects of which still remain to be explored.

In this context, no criterion of nationality, including attachment to a Member State of the European Union, can come into play for the granting of voting rights and eligibility as in other administrative elections (elections of university councils by "students", Social Security management bodies by "insured persons" or student councils by "parents", whatever their nationality). The law of February 27, 2002 thus provided for the inclusion in local democracy of the "inhabitants" in the broad sense, even if it was indeed the "voters", and therefore the only "nationals", who were finally granted the right to vote. In all legal logic, should indeed be able to vote, be elected and participate in the decisions of the city any "inhabitant" residing regularly on the territory of his community, whatever his nationality and duration of residence, as administered by this community. Logic would even suggest that he has civil rights, possibly adjusted, in the other collectivities over which he is similarly administered because of his second home, his place of work, the schooling of his children or the medicalization of his parents, for example, or any case established by the legislator. Full civic rights or only the right to vote without the right to be elected, the right to participate in local consultations concerning him, the right to information, the right to contest before a judge a local decision of a community in which he does not reside but who may directly concern him as a secondary citizen, the modalities of this local democracy are yet to be determined. They would also concern local elected representatives just as much, in a territorial system based more on democratic participation than on the search for administrative efficiency, a principle which seems to structure our entire territorial system until today, as evidenced by the confusion of executive and deliberative functions of the mayor or the electoral bonuses and the allocation of additional seats to the list that came first in the election, or the weak powers of opposition groups.

Reduced to a single administrative dimension, local democracy perhaps loses in protection what it can gain in flexibility. But in this context, it is nonetheless linked to the constitutional principle of free administration of local authorities which is binding on the legislator and which ultimately links it to a certain conception of subsidiarity, still latent in the French system, which is nevertheless centralized. Because if the link between democracy and territorial administration

remains a historical construction, it is nevertheless based on a certain conception of local society which obliges the central powers, and which research is beginning to be able to better explain and develop.

As such, new territorial experiences overseas or in mainland France open the way to the renewal of ideas in terms of decentralization. From the original statutes of New Caledonia or certain overseas collectivities to recent reforms implementing a special regime in Corsica or in the Metropolis of Lyon, to experimental projects facilitated by law open up the legal field of possibilities.

The Metropolis of Lyon then comes as a point of convergence for my various research in terms of decentralization and local democracy. Created in 2015 as a local authority with special status and no longer as an EPCI, it now brings together 1.3 million inhabitants in a new democratic system which is still seeking its marks, and which is escaping from the influence of the municipalities while maintaining these in a complex relationship with the metropolitan authorities. Therefore, thought of as a "local society", resulting from a bottom-up initiative, subject to new power relations and political impulses since the last local elections of 2020, it becomes a real research laboratory on which to test my academic hypotheses, while remaining tacked on human, social and political realities that force us to think effectively about the territory and not its map, its mental representation. This is the focus of my current and future research.



Partie III :
Articles sélectionnés

Ceci n'est pas une Ve République

de Christophe CHABROT, Université Lyon 2

paru in *Revue française de Droit constitutionnel* (RFDC) n° 2010-82, avril 2010, pp.257-272.

I – L'affirmation erronée d'une nouvelle République

A/ Des républiques résurgentes

B/ Une République continue

II – L'affirmation erronée d'une nouvelle Constitution

A/ 1958, une simple révision de la Constitution de 1946

B/ 1958, une douteuse émancipation de la Constitution de 1946

Plus de cinquante ans après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, il est courant aujourd'hui de parler de « Ve République » pour désigner le régime mis en place par cette norme fondamentale. Cette expression qui se retrouve dans tous les manuels de droit constitutionnel, sur tous les sites Internet publics, et dans toutes les bouches autorisées est donnée comme une évidence apodictique, n'ayant nul besoin d'être étayée pour être avérée.

Et pourtant. Nous voici en présence d'un cas typique, si rare à observer, de ce que nous pourrions appeler un mythe fondateur. Non pas que cette Ve République ne soit pas une République, même si d'aucuns ont pu la qualifier de « monarchie républicaine ». Plus exactement, cette République ne saurait être qualifiée véritablement de « Ve ». D'ailleurs, officiellement, elle n'est toujours présentée que comme la « Constitution du 4 octobre 1958 », selon la lettre de sa publication au Journal officiel du 5 octobre et du texte ayant reçu le sceau de la République¹. Même le général de Gaulle, dans son fameux discours du 4 septembre 1958, présente son projet de Constitution comme visant à « *sauvegarder la chance ultime de la République* », sans mentionner de quelconque disparition d'une République antérieure qu'il faudrait reproclamer ni de passage d'une IVe honnie à une Ve chérie², et rappelant au contraire la continuité républicaine en cours. Ce n'est véritablement qu'après le référendum du 28 septembre 1958 qu'est créé, début octobre et juste avant la promulgation de la nouvelle constitution, son parti « Union pour une *nouvelle* République », qui deviendra même l'« Union démocratique pour la *Ve* République » en 1967. Dès lors, le ton est donné et les enseignants comme la plupart des commentateurs se sont permis de conclure, à l'instar de l'affirmation du site Internet du Conseil constitutionnel, que « *la Constitution du 4 octobre 1958 est le texte fondateur de la Ve République* »³. Même le constituant dérivé s'est laissé prendre au piège en qualifiant la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de « *loi de modernisation des institutions de la Ve République* »⁴.

¹ Les originaux numérisés des constitutions françaises et de leurs révisions sont désormais consultables sur Internet à l'adresse <http://www.culture.gouv.fr/documentation/archim/constitutions.htm>.

² André MALRAUX, dans son discours introductif de ce même 4 septembre, emploiera toutefois l'expression.

³ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>

⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, Journal officiel du 24 juillet 2008, p.1189.

Encore faudrait-il prouver cette affirmation consacrée depuis si longtemps mais qui mérite sans doute d'être reconsidérée avec davantage de précision, alors même qu'est envisagée l'instauration d'une VI^e République, dont l'appellation est particulièrement équivoque, ou que les modifications du texte de 1958 en ont presque entièrement réécrit la version originale. Car somme toute, non, la constitution du 4 octobre 1958 ne fonde pas une Ve République. D'ailleurs il reste très hasardeux d'affirmer sans trembler dans quelle République nous sommes, et encore plus de préciser le numéro de la constitution qui nous régit⁵. La question pourrait n'être qu'anecdotique, l'affirmation classique d'une Ve République étant largement entrée dans les moeurs et dans un savoir officiel difficile à remettre en cause. La qualification de IV^e, de Ve voire de VI^e n'emporterait pareillement avec elle que peu de conséquences pratiques. Cela ne serait qu'affaire de mots, de spécialistes.

Pourtant, les mots ont en droit une certaine importance. Et justement, la détermination exacte de la qualité du texte constitutionnel de 1958 peut conduire à des conclusions non négligeables quant à la théorie constitutionnelle et au pouvoir constituant lui-même. Car changer de République ou modifier une constitution, ce n'est pas la même chose. En l'occurrence, le mythe de la Ve République repose sur une double mystification : il consiste à faire croire qu'il y a eu changement de République (I), de par là même qu'il y a eu changement de constitution (II). La simple étude des textes nous fait relativiser ces deux affirmations.

I – L'affirmation erronée d'une nouvelle République

Affirmer que l'écriture d'une nouvelle constitution en 1958 équivaut à fonder une nouvelle République revient finalement à confondre « Constitution » et « République », alors que ces deux mots traduisent des réalités juridiques différentes. La constitution est un texte fondamental organisant les pouvoirs publics de l'État, et consacrant les libertés publiques selon la célèbre définition de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La République est quant à elle un régime politique que l'État organisé par une constitution est appelé à mettre en oeuvre, sur la base de spécificités permettant de l'opposer au régime monarchique par exemple⁶. Dès lors, il existe bien une différence de niveaux entre République et Constitution, la première englobant le cas échéant la seconde. Ainsi, le changement de République correspond à un changement de régime, alors que l'écriture d'une nouvelle constitution peut se faire à l'intérieur de celui-ci. L'histoire constitutionnelle française le prouve (A), même si un doute subsiste depuis 1940 (B).

A/ Des républiques résurgentes

La France a connu plusieurs républiques du fait qu'elles ont régulièrement été remplacées par des régimes concurrents les ayant abolies. La numérotation de ces républiques suit alors leur résurgence. Il faut noter par ailleurs que chacune de ces républiques a bel et bien connu plusieurs

⁵ Le Conseil constitutionnel sur son site Internet, ainsi que sur le site www.legifrance.gouv.fr, affirme que la constitution de 1958 est le quinzième texte fondamental, mais pour ajouter aussitôt « *le vingt-deuxième si l'on compte les textes qui n'ont pas été appliqués* ». Le statut de la révision globale du 21 mai 1870 est par exemple encore à établir. Le site Internet de l'Élysée recense quant à lui quatorze textes fondateurs.

⁶ A y regarder de plus près cependant, il est parfois délicat d'opposer la République à la Monarchie, surtout lorsque celle-ci revêt un costume constitutionnel et parlementaire, et alors que beaucoup de monarchies ont pu reposer, comme en France jusqu'à Philippe Auguste ou d'une certaine manière lors de l'avènement de Louis-Philippe en 1830, non pas sur l'hérédité mais sur l'élection du chef de l'État. Quant au critère de la désignation seulement temporaire du président républicain, par opposition au monarque régnant jusqu'à sa mort ou destitution, la constitution républicaine de 1802 qui proclame le Consul élu à vie ne laisse pas de poser problème d'un point de vue théorique et pédagogique.

constitutions.

Dans la conception classique, si nous en sommes à la Cinquième République c'est sans doute qu'il y en a eu quatre auparavant. Il suffit de les compter. La **Première République** a été proclamée d'une certaine manière le 22 septembre 1792, au lendemain de la victoire de Valmy et de l'abolition de la royauté. Elle dure jusqu'à sa transformation en Empire par la constitution napoléonienne du 28 floréal An XII (18 mai 1804). Entre temps, elle a fonctionné selon l'éphémère constitution du 24 juin 1793 et le gouvernement de la Terreur qui la remplace, puis selon la constitution thermidorienne du 5 fructidor An III (22 août 1795), celle du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799) faisant suite au coup d'État du 18 Brumaire qui maintient la République, puis enfin selon la constitution du 16 thermidor An X (4 août 1802) qui réorganise le pouvoir consulaire. Une République, quatre constitutions.

Cette République fut fondue dans l'Empire supposé en assurer la conservation⁷, et sa disparition consacrée par la Restauration de la monarchie en 1814-1815. Il faudra donc la proclamer une seconde fois le 24 février 1848, à la chute de Louis-Philippe. Une constitution viendra tout d'abord organiser les pouvoirs de cette **Deuxième République**, celle du 4 novembre 1848. Mais le coup d'État du président Bonaparte du 2 décembre 1851 n'abolissant pas immédiatement ce régime, il faut également considérer le texte constitutionnel qu'il promulgue le 14 janvier 1852 comme étant la seconde constitution de cette IIe République⁸. Une République, deux constitutions. Ce n'est que par l'article 1er du Senatus-consulte du 7 novembre 1852 que la dignité impériale est rétablie au profit de Louis Napoléon Bonaparte devenu Napoléon III, et que la République disparaît à nouveau.

Il faudra alors la proclamer une troisième fois le 4 septembre 1870, après la capture de l'Empereur à Sedan, pour qu'elle revienne à l'existence juridique. Cette **Troisième République** affirmée par Gambetta au balcon de l'hôtel de ville de Paris connaîtra des débuts incertains et plusieurs textes fondateurs : outre le gouvernement de fait de la Défense nationale, la « constitution Rivet » du 31 août 1871 puis la « constitution De Broglie » du 13 mars 1873 organisent de façon provisoire les pouvoirs de l'État, et préparent les trois lois constitutionnelles des 24 février, 25 février et 16 juillet 1875. Une République, combien de constitutions ?

Toujours est-il que cette numérotation des Républiques en France correspond à une conception assez répandue en Europe. La Seconde République espagnole proclamée le 14 avril 1931 par exemple reprend le flambeau de la Première République de 1873 supprimée par un coup d'État ayant rétabli la monarchie en janvier 1875. En Grèce, dont l'histoire complexe se laisse difficilement résumer, la Troisième République proclamée en juillet 1973 fait suite à la monarchie qui avait aboli en 1935 la Deuxième République proclamée en 1924, Deuxième République ainsi nommée suite à la suppression de la Première République de 1822 par la

⁷ Article 1er de la constitution du 28 floréal An XII (18 mai 1804) : « *Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d'Empereur des Français* ». La République a-t-elle vraiment disparu en 1804 ? L'Empereur ou le régent doit faire serment, selon l'article 53, d'en maintenir l'intégrité du territoire, et les lois sont promulguées, selon l'article 140, « *par la grâce de Dieu et les constitutions de la République* ». Du moins ce régime disparaît véritablement avec la restauration monarchique de 1814-1815.

⁸ Ce texte est en effet promulgué par le « *Président de la République* », et précise dans son titre II intitulé « *Formes du gouvernement de la République* » que « *Le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis Napoléon Bonaparte, président actuel de la République* » (article 2), et qui le reste (Titre III). Il faut noter néanmoins l'originalité de cette constitution républicaine qui va également s'appliquer dans le cadre de l'Empire (bien que celui-ci ne soit pas proclamé en être le protecteur, comme en 1804). Selon l'article 7 du Sénatus-consulte du 7 novembre 1852, en effet, « *la Constitution du 14 janvier 1852 est maintenue dans toutes celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires au présent senatus-consulte* ».

monarchie imposée en 1831. Au Portugal, la Première République de 1910 qui supprime la monarchie est remplacée par la dictature de l'État Nouveau de Salazar, et une Seconde République doit alors être à nouveau proclamée en avril 1974 lors du coup d'État qui le destitue et renverse son régime.

Le numéro de la république correspond bien au nombre de fois où ce régime a été instauré, par création ou réhabilitation, plusieurs constitutions pouvant ensuite en organiser les pouvoirs en fonction des évolutions politiques. Cette conception est généralement observable dans tous les États encore à l'heure actuelle, et en France jusqu'à la IIIe République. Mais les choses se compliquent en 1940.

B/ Une République continue

La Troisième République a-t-elle vraiment disparu en France ? Elle sera en effet offerte au maréchal Pétain par la loi, contestée⁹, du 10 juillet 1940. Celui-ci suspendra dès le lendemain certains articles des lois de 1875¹⁰ et ajournera les assemblées du Parlement par ses « Actes constitutionnels ». Mais aucun de ces Actes n'abolit officiellement la République¹¹, pas plus qu'ils ne promulguent de constitution remplaçant les lois de 1875 ou instaurant un nouveau régime. Le seul fait d'ailleurs d'abroger certains articles seulement de ces lois constitutionnelles de 1875, laissant *a contrario* les autres en vigueur, semble bien prouver que ces lois restent au fondement d'une République maintenue, bien que réaménagée dans le cadre de l'État français et de ces Actes constitutionnels¹².

Sur ce flou, les certitudes s'obscurcissent d'autant en 1944. Le Général de Gaulle refuse en effet de proclamer une nouvelle fois la République du haut du balcon de l'hôtel de ville de Paris libérée, car selon lui, et par le mot qu'on lui prête, « *la République n'a jamais cessé d'exister* ». Cette conception explique la création au début de juin 1944 du Gouvernement provisoire de la République française, et l'adoption de l'ordonnance du 9 août 1944 *rétablissant* la légalité républicaine, légalité qui n'a été que suspendue sur le territoire de métropole, mais toujours en vigueur par ailleurs selon la logique gaulliste¹³.

L'affirmation officielle en 1940 d'un nouveau régime appelé « État français », puis en 1944 la Libération, l'Épuration, le Gouvernement provisoire, le rejet par le référendum du 21 octobre

⁹ Pour certains auteurs comme le doyen VEDEL, le pouvoir constituant ne pouvait en effet déléguer sa compétence de révision. Cette loi n'a donc aucune valeur juridique (d'autant plus au vu des conditions de sa votation), ce qui rend nuls les actes constitutionnels pris sur sa base. Pour d'autres auteurs comme M. DUVERGER, cette loi du 10 juillet est en fait une loi de révision de la procédure de révision constitutionnelle, qui autorise donc légalement le maréchal Pétain à user de pouvoirs constituant dérivés. Mais dans l'un ou l'autre cas, il est à noter que la IIIe République n'est pour autant ni abrogée ni déchue, et que le texte de 1946 s'inscrit bien dans la continuité d'une République n'ayant pas disparu.

¹⁰ Voir par exemple l'article 3 de l'Acte constitutionnel n°3 du 11 juillet 1940 abrogeant l'article 1er (seulement) de la loi du 16 juillet 1875, ou l'article 1er de l'acte constitutionnel n°5 du 30 juillet 1940 abrogeant les articles 9 de la loi du 24 février et 12 de la loi du 16 juillet 1875, sans toucher aux autres.

¹¹ Cette analyse sera aussi celle du président HERRIOT par exemple, rappelée par M. LEENHARDT lors de la deuxième séance de l'assemblée constituante du 18 avril 1946, JO du 19 avril, pp.2016-2017.

¹² Comme symbole de la continuité républicaine en cours, il faut rappeler ici la constitution rapidement écrite par les partisans du Maréchal suite aux premiers revers de la guerre en novembre 1943, même si elle n'a jamais été adoptée ni promulguée officiellement. Elle est rédigée par d'anciens républicains de la IIIe République, et précise bien dans son article 14 que le chef de l'État porte le titre de « *Président de la République* ». V. J. GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, GF-Flammarion, ed.1994 p.343.

¹³ Art.1er de l'ordonnance du 9 mai 1944 : « *La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle-ci n'a pas cessé d'exister* ».

1945 du rétablissement des lois constitutionnelles de 1875¹⁴, ainsi que la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 organisant les pouvoirs provisoires semblent néanmoins accréditer l'idée que la IIIe République n'est plus. Dès lors, c'est une supposée nouvelle République, la **Quatrième** selon les manuels de Droit, qui sera instaurée bien que non proclamée solennellement comme les républiques précédentes, et dont le fonctionnement sera réglé par la constitution promulguée le 27 octobre 1946.

Cette affirmation du passage à une IVe République pourrait éventuellement se comprendre dans le contexte. Mais le passage de cette « IVe » République à une « Ve » ne saurait être aussi facilement accepté. En effet, en 1958 aucun régime ne vient abolir la République, ne vient s'intercaler entre la République de 1946 et la dite **Cinquième République**, ni même semer le doute. Le défilé du 13 mai à Alger et ses suites ne saurait être utilisé pour consacrer la thèse d'une IVe République anéantie et remplacée par une autre forme de Gouvernement. Certes, cette tentative de coup d'État a mis en exergue les défaillances des institutions organisées par la constitution de 1946. Mais c'est bien le Président Coty qui nomme de Gaulle président du Conseil, et ce sont bien les chambres constituées qui l'acceptent et votent la loi du 3 juin 1958. La République n'a pas disparu, ses institutions vacillantes restent présentes. Il n'a donc pas pu y avoir de proclamation une cinquième fois de la République, la précédente (pas plus proclamée) étant encore en application. C'est René Coty, Président de la IVe République, qui promulgue le texte du 4 octobre 1958. C'est à nouveau lui qui accueille le Président de Gaulle le 8 janvier 1959 à l'Élysée pour lui transmettre les pouvoirs. Nous sommes à l'évidence dans le cadre d'une simple succession constitutionnelle et présidentielle, et non d'une succession de régime¹⁵.

La République ne saurait ainsi être confondue avec les lois et les constitutions qui l'organisent. Sa numérotation a toujours correspondu au nombre de fois où il a fallu la proclamer à la suite de la monarchie qu'elle venait remplacer et qui avait supprimé la République précédente. La notion de IVe République est déjà contestable, et ne se comprend que par ce « point aveugle » juridique que constitue le Gouvernement de Pétain. Mais depuis, il est devenu habituel à mauvais titre d'assimiler Constitution et République, la seconde changeant dès que change la première. D'un point de vue optimiste, cela traduirait l'idée qu'il ne saurait plus y avoir d'autre système politique à présent que la République, et qu'il n'est plus nécessaire d'en faire alors le décompte en fonction de sa nouvelle instauration mais selon les changements constitutionnels qui surviennent en son sein. L'avenir nous renseignera sur ce parti pris. Toujours est-il qu'il reste juridiquement faux et sémantiquement erroné. Changer de constitution n'est pas changer de république. Historiquement, plusieurs constitutions ont pu être adoptées dans une même république ; les deux mots ne sont pas assimilables ni à mettre sur le même plan.

¹⁴ La question posée lors du référendum du 21 octobre 1945 est la suivante : « *Voulez-vous que l'assemblée élue ce jour soit constituante ?* ». Elle porte bien sur la nature des pouvoirs de l'assemblée élue le même jour qui pourrait être investie de la compétence d'écrire une nouvelle constitution remplaçant les lois de 1875, pas de changer de République. Car en cas de réponse négative, ce seraient bien les lois de 1875 dans le cadre de la IIIe République qui continueraient de s'appliquer (les actes constitutionnels du gouvernement de Vichy ayant été annulés par l'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1944).

¹⁵ En 1848 par exemple, c'est le président de l'Assemblée nationale constituante qui promulgue la constitution qui vient d'être adoptée, et non le roi Louis-Philippe déchu, car dans ce cas il y a véritablement changement de régime et de légitimité. Seule la continuité de la République en cours peut donc justifier que l'ancien chef de l'État promulgue la Constitution nouvelle et transmette ses pouvoirs au Président qui vient d'être élu, comme cela se fait d'ailleurs aujourd'hui à chaque renouvellement présidentiel. Il faut noter par ailleurs que le maintien du titre du chef de l'État, Président de la République, indique bien la continuité du même régime politique en cours.

Si le texte du 4 octobre 1958 n'a donc pu fonder de nouvelle république, reste à résoudre une question cruciale : notre constitution s'inscrirait-elle alors dans le cadre de la IV^e République, en l'absence de régime l'ayant abolie et de nouvelle proclamation républicaine, ou même dans celui de la III^e République, puisque la IV^e n'a pas elle-même été proclamée et que la III^e n'a pas plus été formellement anéantie ? A cette question insidieuse s'en ajoute une autre, plus pernicieuse encore, qui consiste à se demander si le texte de 1958 est bien une constitution spécifique. Car intervient ici le deuxième temps de la mystification.

II – L'affirmation erronée d'une nouvelle Constitution

Faut-il vraiment considérer le texte de 1958 comme une constitution autonome et distincte ? La question elle-même semble hérétique. Et pourtant, les textes officiels tout comme la théorie constitutionnelle et la vie politique d'alors sont là pour nous rappeler que le texte de 1958 n'est qu'une révision de la Constitution de 1946 (A), même si cette révision est totale ou presque, ce qui amplifie le mythe (B).

A/ 1958, une simple révision de la Constitution de 1946

Il faut relire la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Son article unique dispose en effet que « *Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution [c'est-à-dire celle du 27 octobre 1946] sera révisée par le Gouvernement investi le 1er juin 1958* » (nous soulignons). *In fine*, le texte précise que « *la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée...* ». Si la question de la validité de la cette loi du 3 juin ne se pose plus¹⁶, le texte d'octobre 1958 n'est donc bien juridiquement qu'une « révision » de celui d'octobre 1946, selon le mandat donné par le constituant de l'époque. Il est signé par le Président de la IV^e République en place, René Coty, mais également paraphé par Charles de Gaulle en tant que Président du conseil des ministres et par tous les ministres de son Gouvernement ayant adopté le projet, comme pour les révisions actuelles qui impliquent les ministres concernés par la loi constitutionnelle nouvelle.

Cette loi du 3 juin est en fait l'aboutissement d'une tension politique grandissante qui en confirme l'interprétation. La révision de la Constitution de 1946 et particulièrement de sa propre procédure de révision prévue à l'article 90, jugée trop compliquée, est en effet devenue le coeur d'après discussions¹⁷. Pour certains auteurs, seule la modification de cette procédure de révision permettrait de changer efficacement cette constitution qui montre ses limites. Après la révision du 7 décembre 1954 qui n'a pas pu modifier cet article 90 faute de consensus, la volonté de modifier ce dernier, notamment, fait l'objet d'une nouvelle résolution adoptée par l'Assemblée

¹⁶ Certains auteurs ont pu en effet rapprocher cette loi du 3 juin 1958 de celle contestée du 10 juillet 1940 qui délèguait le pouvoir constituant à un autre organe que celui prévu, ce qui est contraire au droit constitutionnel et à la nécessaire interprétation stricte de la Constitution sur ce point. Mais la loi du 3 juin modifie en fait l'article 90 pour élaborer une autre procédure de révision dérogatoire sans abandonner le pouvoir constituant à un seul homme puisque reste constituant le Peuple français qui validera le texte par référendum. Voir néanmoins sur ce point *Le droit constitutionnel de la Ve République*, de D.G. LAVROFF, Précis Dalloz, coll. Droit public-Science politique, 3^{ème} éd. 1999, p.65.

¹⁷ Plusieurs projets de modification de cet article 90 de la Constitution de 1946 sont ainsi proposés. Il en est ainsi par exemple des propositions de résolution de l'Assemblée nationale n°134 du 17 juillet 1951, n°4316 du 7 octobre 1952, n°5116 du 16 décembre 1952, n°5288 du 14 janvier 1953, n°10.411 du 15 mars 1955, n°10534 du 28 mars 1955, ou des propositions de loi de l'Assemblée nationale n°511 du 16 février 1956, n°4103 du 12 février 1957, n°4419 du 6 mars 1957 et n°2075 du 6 juin 1956. Cité par P. DREVET in *La procédure de révision de la constitution du 27 octobre 1946*, Bibliothèque de Droit public, tome XVI, LGDJ 1959, annexes.

nationale le 24 mai 1955 et par le Conseil de la République le 19 juillet suivant¹⁸. Mais aucun accord n'est réalisé sur le fond, et la résolution ne débouche sur rien de concret. Le projet de révision de F. Gaillard déposé le 16 janvier 1958 ne comprend même pas cette modification de l'article 90. Mais pour en finir avec les blocages à répétition de toute tentative de révision constitutionnelle, ce domaine de l'article 90 à modifier est réintroduit par l'Assemblée nationale le 21 mars suivant. La démission du gouvernement Gaillard met fin à la procédure de révision, mais le nouveau projet de révision de P. Pflimlin du 23 mai 1958 est pareillement retouché par l'Assemblée dans sa résolution du 27 mai qui remet dans le texte cet article 90. La démission du gouvernement le lendemain même de cette résolution stigmatise l'absence d'accord sur ce point de la révision. La volonté de modifier la constitution de 1946 est majoritairement partagée, mais de fortes divergences surgissent quant à la nature des modifications à y apporter¹⁹.

Le Général de Gaulle arrivé au pouvoir ne cherchera plus à modifier ponctuellement le texte de 1946, ce qui aurait eu pour effet de maintenir en vie une constitution contre laquelle il s'était déjà prononcé 12 ans auparavant. Sur la base des résolutions de 1955 permettant au gouvernement d'initier une révision, son premier projet de loi constitutionnelle n°7233 est déposé le 1er juin, qui ne prévoit qu'une révision globale de l'article 90 pour permettre la révision totale de la constitution²⁰. Ce texte sera retouché lors de sa discussion au Parlement, pour devenir la loi du 3 juin 1958²¹, qui permet de réaliser la révision tant attendue et plusieurs fois initiée du texte de 1946. par une procédure nouvelle.

Il faut noter toutefois l'appellation officielle de cette loi : « *Loi constitutionnelle portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution* ». Car la chose est bien entendue pour les députés : la dérogation à la procédure de l'article 90 n'est que provisoire, transitoire, et exclusivement attachée au gouvernement investi le 1er juin²². Il n'est pas question

¹⁸ « Article unique :

Les articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution seront soumis à révision.

Le titre VIII de la Constitution sera soumis à révision.

Les dispositions visées aux alinéas précédents pourront faire l'objet de rapports et de votes distincts. »

Il faut noter que le Conseil de la République ajoutera à son vote du 19 juillet une motion montrant l'urgence de la révision de la procédure de révision : « *Le Conseil de la République, conscient de l'urgente nécessité de procéder à la révision constitutionnelle, demande à l'Assemblée nationale d'examiner par priorité la modification de l'article 90 afin de simplifier la procédure de révision* »

¹⁹ La révision constitutionnelle étant conditionnée par la question cruciale du mode de scrutin aux élections législatives, tout accord entre les différentes composantes politiques, opposées sur ce point, s'est régulièrement vu repoussé.

²⁰ « Article unique

(...) l'article 90 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 90 - La Constitution est révisée sous les formes suivantes :

« Le Gouvernement de la République établit en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, un projet de loi constitutionnelle qui est soumis au référendum.

« La loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée par le président de la République dans les huit jours de son adoption. »

²¹ La modification établie par la lettre rectificative n°7238 consistera surtout à intégrer dans le dispositif les cinq principes encadrant l'oeuvre constituante, et à prévoir l'avis d'un comité consultatif dont la composition est encore laissée dans le flou. L'Assemblée proposera plusieurs modifications visant à réintégrer le Parlement dans le processus et à lier cette révision au changement du mode électoral des députés. Mais l'amendement APITHY permettra de revenir au texte de la lettre rectificative, en y intégrant toutefois la première phrase proposée par la Commission du Suffrage universel : « *Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1er juin 1958 et ce dans les formes suivantes : ...*»

²² « *La procédure exceptionnelle n'est accordée qu'au présent Gouvernement présidé par son prestigieux chef, le général de Gaulle* », selon le député G. JULES dans son rapport sur la loi constitutionnelle. Une proposition de dérogation transitoire avait pareillement été envisagée en 1957, pour réserver une procédure spéciale à la troisième législature (proposition n°4103 du 12 février 1957).

d'abandonner totalement la procédure de révision prévue par le texte de 1946, qui serait réutilisée en cas d'échec de la révision du Gouvernement de Gaulle. La lettre comme l'esprit de la loi du 3 juin rappellent donc que le texte de 1958 s'inscrit dans un cadre, celui de la Constitution de 1946 que les députés ne veulent pas anéantir puisqu'elle reste le texte étalon, et donc plus généralement dans celui de la « IV^e République » qui n'est pas abolie.

L'existence même de la loi du 3 juin et des contraintes de forme et de fond qu'elle pose rappelle également que le constituant de 1958 n'est pas conçu comme étant un constituant originaire mais bien comme un simple constituant dérivé devant respecter certaines conditions pour exercer légitimement sa compétence. Certes, une grande partie des auteurs ne valide pas cette théorie de la limitation du pouvoir constituant, même dérivé, puisque celui-ci s'exprime toujours au nom du Souverain qui n'a pas de supérieur²³. Mais en pratique le Gouvernement de Gaulle acceptera de se soumettre volontairement à ces limitations consacrées par la loi du 3 juin. Difficile dans ces conditions de parler de pouvoir constituant originaire fondant une nouvelle République. Il s'agit bien d'un pouvoir constituant de simple révision agissant à l'intérieur du cadre posé par la Constitution de 1946, selon les formes prescrites par une autre autorité que lui, et non d'un pouvoir constituant originaire issu d'une révolution ou coup d'État et s'imposant en dehors de toute légalité antérieure.

D'ailleurs à y regarder de plus près, les changements opérés par cette révision ne sont pas si importants. La souveraineté reste nationale et appartient toujours au Peuple français, les institutions majeures sont conservées avec un Président de la République élu, un Gouvernement nommé par lui et responsable devant le Parlement, un bicamérisme composé d'une chambre élue au suffrage universel direct et une chambre élue au suffrage universel indirect, un Conseil supérieur de la magistrature conservé, les techniques de rationalisation parlementaire ne sont qu'améliorées, tout comme le Comité constitutionnel devenant Conseil constitutionnel. Est maintenu le régime parlementaire républicain, et de nombreux articles du texte de 1946 sont repris tels quels, comme l'article 21 devenu article 26 al.1 sur l'immunité politique des parlementaires ou l'article 27 al.2 devenu article 53 al.3 sur les cessions, échanges ou adjonctions de territoire, ou réécrits dans une formulation qui en respecte le sens initial comme en ce qui concerne le Conseil économique et social ou le principe de la responsabilité pénale des ministres. Finalement, peu de choses ont véritablement changé comme le précise Michel Debré lui-même dans son discours devant le Conseil d'État²⁴, ce qui conforte l'impression d'une simple révision. L'inversion de l'ordre de présentation des pouvoirs législatifs et exécutifs ne doit pas être surestimée même si elle est symboliquement déterminante, les pouvoirs du Président n'en font en 1958 qu'un arbitre un peu mieux équipé qu'en 1946, et les techniques de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale étaient déjà envisagées dans les projets antérieurs de révision. Il ne s'agit somme toute, d'après Michel Debré, que d'améliorer ce

²³ Après M. LAFERRIERE, G. VEDEL par exemple conviendra que « le pouvoir constituant étant le pouvoir suprême de l'État ne peut être lié, même par lui-même... le constituant d'aujourd'hui ne peut lier la nation de demain » (*Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, ed. Sirey 1949, p.117). *Contra*, voir G. BURDEAU *Essai d'une théorie de la révision des lois constitutionnelles en droit positif français*, thèse, Paris 1930 (l'auteur accepte toutefois l'absence de contrainte sur le constituant opérant une révision totale de la constitution), ou G. LIET-VEAUX *La fraude à la Constitution*, RDP 1943 p.116. La décision du Conseil constitutionnel n°92-312 DC du 2 septembre 1992 *Maastricht II*, précise quant à elle que tout pouvoir constituant dérivé, certes souverain, n'en doit pas moins respecter certaines règles et limites, quitte à ce qu'il puisse les modifier le cas échéant.

²⁴ Dans son discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État, Michel DEBRE rappelle en introduisant son analyse qu'il s'agit avant tout d'une « réforme constitutionnelle », précisant ultérieurement que « S'il n'y avait les pouvoirs du Sénat, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et la réglementation détaillée de la motion de censure, on pourrait dire que rien dans ce qui est contenu dans le projet n'est nouveau ».

régime parlementaire de 1946 pour renforcer la capacité de décision étatique du fait des nécessités du contexte, et pour « *donner un pouvoir à la République* », sous-entendu celle en cours.

Mais le mythe de la nouveauté constitutionnelle est en marche. Il s'appuiera alors sur une réécriture du texte de 1946 dans le cadre d'un document distinct.

B/ 1958, une douteuse émancipation de la Constitution de 1946

L'idée que le texte de 1958 n'est qu'une révision du texte de 1946 peut surprendre aujourd'hui, du fait qu'il est une réécriture assez complète de la norme fondamentale de 1946 -avec un nouveau préambule, une nouvelle numérotation des articles, une nouvelle organisation interne des titres- et non pas une simple modification ponctuelle de celle-ci comme dans les révisions récentes.

Un cas identique a pu être observé avec la constitution japonaise du 3 novembre 1946. Celle-ci n'est juridiquement qu'une révision de celle de Meiji du 11 février 1889²⁵, mais elle a réécrit en totalité le texte de cette constitution. Dans ce cas là, elle a en outre opéré des changements majeurs en substituant notamment à la souveraineté impériale une souveraineté du Peuple japonais, ce qui a conduit plusieurs auteurs à s'interroger sur la validité de ce bouleversement juridique ou à le qualifier « d'acte constituant révolutionnaire », une simple révision ne pouvant modifier les aspects fondamentaux d'un régime comme l'attribution de la souveraineté²⁶.

Les changements en 1958 ne sont pas aussi importants. Mais la révision est tout aussi globale. Avec comme exemple la révision totale de la constitution impériale en 1870, l'hypothèse d'une modification de grande ampleur est reprise en 1875. En effet, l'article 8 §3 de la loi du 25 février 1875 relatif à la procédure de révision envisage le cas d'une « *révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie* »²⁷. Il s'agissait de réserver la possibilité pour les conservateurs de réviser la totalité du texte pour abolir le cas échéant la République, selon l'arrangement politique qui a présidé au vote de ces lois de 1875²⁸. En 1946, l'acceptation d'une possible suppression de la République par révision constitutionnelle totale est bien sûr rejetée,

²⁵ Comme le précise le Pr Y. MIZUTORI, la procédure d'adoption de cette constitution, matériellement écrite par le quartier général des Etats-Unis dirigé par le Gal Mac Arthur, a respecté formellement les conditions posées par l'article 73 de la constitution de 1889 avec la présentation officielle du texte par l'Empereur, épargné par le tribunal militaire de Tokyo, et son adoption par les deux chambres à la majorité des deux-tiers précédant sa promulgation par l'Empereur. V.« Les mécanismes de la révision constitutionnelle au Japon », in *La Constitution et le Temps*, actes du Vème Séminaire franco-japonais de Droit public des 4-10 septembre 2002, ed. L'Hermès, 2003, pp.127-139.

²⁶ Sur cette question, déjà soulevée par C. SCHMITT dans sa *Théorie de la Constitution*, et sur les différentes positions doctrinales japonaises, se référer à l'article « Théorie du pouvoir constituant et limitation du pouvoir de révision au Japon » du Pr H. YAMAMOTO, in *Le nouveau défi de la constitution japonaise*, recueil des contributions japonaises au colloque franco-japonais de Strasbourg de décembre 1999, LGDJ 2004, chapitre 1. L'article 112 de la Constitution norvégienne du 17 mai 1814 peut utilement être ici rappelé, qui précise que les amendements apportés à la Constitution « *ne pourront, toutefois, pas être incompatibles avec les principes de la Constitution; ils devront seulement porter sur des dispositions particulières et ne pas transformer l'esprit de la Constitution* » (Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions européennes*, Paris, PUF, 1951, T.I, p.426.)

²⁷ « *Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale* ».

²⁸ M. PARIS s'exprimant au nom de la Commission des Lois constitutionnelles lors de la séance de l'Assemblée nationale constituante du 3 février 1875 précisera : « *en disant il pourra être procédé en totalité ou en partie à la révision de la Constitution, nous entendons formellement que toutes les lois constitutionnelles dans leur ensemble pourront être modifiées, que la forme même du Gouvernement pourra être l'objet d'une révision* », Cité par Paul DREVET, op.cit., p.28

comme le prouve le maintien de la disposition interdisant tout projet allant dans ce sens²⁹. Mais l'expérience a montré que ces interdictions constitutionnelles pouvaient fort bien être contournées ou être elles-mêmes révisées, en l'absence d'un organe de contrôle constitutionnel adéquat et du fait de la théorie de la liberté du souverain constituant³⁰. Francis Leenhardt, s'exprimant au nom de la Commission des lois constitutionnelles en 1946, confirmera que « *la Commission a envisagé de préciser que la révision ne saurait être que partielle, mais elle a jugé que cette disposition serait sans efficacité du fait qu'il suffirait de viser tous les articles de la Constitution sauf un pour que la révision ne soit pas totale* »³¹. La révision de 1958 lui donnera raison.

Mais le constituant de 1958 ira même un peu plus loin. En effet, il ne se contentera pas de réécrire presque globalement le texte de 1946. Il le fera dans un texte nouveau, dans un document autonome et distinct de la norme révisée, et appelé de façon spécifique « Constitution du 4 octobre 1958 ». Ainsi présentée, cette révision pourrait paraître outrepasser le mandat donné par le constituant du 3 juin, qui semblait n'envisager par les termes de la loi qu'une révision du texte de 1946 à l'intérieur de celui-ci, et non l'écriture d'une nouvelle constitution autonome. C'est une autre interprétation qui prévaudra, et qui considère que les contraintes posées par la loi du 3 juin sont justement là pour encadrer le constituant matériel dans son oeuvre créatrice que l'on suppose autonome, globale et affranchie du texte de 1946. Car il est certain que de Gaulle ne voulait pas affilier son pouvoir à une IV^e République qu'il détestait et dont il avait voulu se dissocier par sa démission en janvier 1946 du poste de Président du Gouvernement provisoire, et comme il l'a confirmé dans son discours de Bayeux. S'il reste alors difficile de conclure à un véritable coup d'État politique, même permanent, du moins peut-on parler ici de « coup d'État sémantique ». Car en manipulant ainsi stratégiquement la forme de la révision, par une réécriture globale du texte initial dans un document autonome, le Général de Gaulle a pu arriver à faire croire à un réel changement de constitution, et par la force des choses à un changement concomitant de République dont il pouvait alors devenir le premier président fondateur.

Mais ce tour de passe-passe juridico-sémantique ne doit pas faire illusion. Ce n'est pas la réécriture totale ou presque d'une norme fondamentale qui fait changer de constitution. Les exemples de la constitution autrichienne de 1920, toujours en vigueur avec la même appellation malgré ses 85 révisions depuis 1929, ou de la constitution luxembourgeoise de 1868, presque entièrement réécrite depuis mais toujours identifiée de la même manière, servent ici de repère. Quant à la nouvelle constitution suisse de 1999 qui réécrit presque entièrement celle de 1874 devenue illisible du fait de ses plus de 140 révisions, elle ne remplace distinctement la constitution précédente qu'en raison de l'utilisation de la procédure spécifique prévue par l'ancien article 120 en cas de révision totale de la constitution. En France, une telle procédure n'existe pas, et la révision même totale d'un texte doit rester inscrite dans le cadre de ce même texte.

A moins de considérer alors que la Constitution de 1958 a elle-même déjà muté, et donc par là aussi la République devenue « VI^e », puisque le texte a été modifié à plus des deux tiers par

²⁹ Art.95 : « *La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision* », formule de 1946 reprise à l'identique de celle de 1884 qui modifiait l'article 8 §3 de la loi du 25 février 1875 après la consécration du régime républicain par les élections gagnées de 1881.

³⁰ Sur la problématique bien débattue du paradoxe d'A. ROSS, voir par exemple *Quelques maux encore à propos des lois de révision constitutionnelle : limites, contrôle, efficacité, caractère opératoire et existence*, du Pr X. MAGNON, RFDC 2004 pp.595 et suiv.

³¹ Cité par P. DREVET, loc.cit. *Contra*, se référer aux constitutions suisse de 1874 ou 1999, et autrichienne de 1920 par exemple qui prévoient des procédures distinctes selon que la révision est totale ou partielle.

rapport à son écriture originelle³², avec des modifications aussi fondamentales que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le quinquennat présidentiel, la saisine du Conseil constitutionnel par les parlementaires ou maintenant par voie d'exception, et autres rénovations de la procédure parlementaire ou reconnaissance du système juridique communautaire. Le fait que ces révisions soient étalées dans le temps et intégrées dans le *corpus* du texte initial, éléments purement formels, ne justifie pas la différence de traitement théorique d'avec les modifications de 1958 qui ont donné lieu pour leur part à la reconnaissance d'une nouvelle constitution en raison de leur immédiateté et de leur présentation dans un document unique et distinct. Ce n'est pas parce que le constituant dérivé réécrit formellement toute une constitution ou presque qu'il devient pour autant un constituant originaire ou qu'il est juridiquement créateur d'une nouvelle norme fondamentale. A moins de qualifier la manoeuvre de « hold-up constitutionnel ». Si un constituant reprenait le texte de notre constitution pour remettre essentiellement de l'ordre dans sa numérotation devenue complexe³³ et actualisait à l'occasion certaines de ses dispositions, faudrait-il pour autant en déduire qu'une nouvelle constitution est établie ? Le fait de modifier simplement la date de la norme fondamentale suffirait-il pour opérer un tel changement de Constitution ? La délicate question de la distinction à faire entre transition et révision constitutionnelle prend ici tout son sens³⁴.

Il faut donc bien conclure, sur la base des textes et de la logique juridique, que notre constitution actuelle ne fonde en rien une nouvelle République, si tant est qu'elle soit même une constitution à part entière. Mais alors, si la norme fondamentale actuellement en vigueur n'est pas la première constitution de la Cinquième République, voire la seconde du fait des révisions fondamentales intervenues depuis 1958, et en s'en tenant à la manière classique de compter, quel est le cadre constitutionnel actuel de la France ? Plusieurs hypothèses sont ouvertes. Le texte actuel pourrait ainsi être qualifié de première constitution, révisée, de la IVe République³⁵, de deuxième constitution de la IVe République³⁶, ou encore de deuxième constitution révisée de la IIIe République³⁷, voire de troisième constitution de la IIIe République, hypothèse peut-être la plus séduisante juridiquement³⁸, et même de quatrième constitution de la IIIe

³² Avec la révision du 23 juillet 2008, n'ont subi aucune modification depuis 1958 les seuls articles 8, 9, 10, 12, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 64, 66 et 75. Au contraire, les articles touchés d'une manière ou d'une autre par une révision constitutionnelle sont bien plus nombreux. Il s'agit du Préambule et des articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 28, 34, 34-1, 35, 37-1, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 47-1, 47-2, 48, 49, 50-1, 51, 51-1, 51-2, 53-1, 53-2, 54, 56, 60, 61, 61-1, 62, 65, 66-1, 67, 68, 68-1, 68-2, 68-3, 69, 70, 71, 71-1, 72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 73, 74, 74-1, 75-1, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 88-1, 88-2, 88-3, 88-4, 88-5, 89, 90, 91, 92 et 93.

³³ L'expression abusive « article 49.3 » (il n'y a pas d'article 49-3 dans notre constitution, glissé entre les articles 49 et 50, mais bien plutôt un article 49 al.3) devient par exemple trompeuse dès lors qu'il existe au contraire, du fait des révisions successives, des articles 68-1, 68-2 et 68-3 intercalés entre les articles 68 et 69.

³⁴ Sur la question, voir de C. CHABROT « La transition constitutionnelle en France », in *La Constitution et le Temps*, Actes du 5ème Séminaire franco-japonais de Droit public, Colmar-Lyon, 4-10 septembre 2002, éd. L'Hermès, 2003, pp.95-110.

³⁵ Si l'on s'en tient à la loi du 3 juin 1958 qui ne prévoit que la révision *interne* du texte de 1946, et donc de la première constitution de la IVe République dans laquelle s'insère alors le texte de 1958.

³⁶ Si l'on accepte l'hypothèse d'une constitution nouvelle et autonome, succédant en 1958 à celle de 1946 dans le cadre d'une IVe République n'ayant pas disparu avec les événements de mai.

³⁷ Hypothèse envisagée si le texte de 1946, considéré comme seulement révisé en 1958, est réputé être la seconde constitution d'une IIIe République non déchue en 1940.

³⁸ Si l'on accepte l'idée d'une constitution autonome écrite en 1958 et faisant suite à celles de 1875 et de 1946 dans le cadre non aboli de la IIIe République, et sans prendre en compte les constitutions provisoires de 1870-1875 ni les Actes constitutionnels de 1940.

République³⁹ si ce n'est plus⁴⁰. Vaste débat, qui implique différentes concessions juridiques qu'il est besoin d'admettre devant l'imbroglio de la situation⁴¹.

Les mythes ne fonctionnent que par la croyance qu'on y accorde, et ils ne prospèrent qu'en accord avec certaines attentes qu'ils arrivent à combler avec opportunité. En l'occurrence, celui de la Ve République n'ayant eu aucun contradicteur passé semble avoir certainement encore un bel avenir devant lui, ne serait-ce, on le voit, que par les simplifications pédagogiques qu'il apporte en dépit de la logique juridique. Toujours est-il qu'il n'est bien qu'un mythe.

Christophe CHABROT
Maître de conférences de Droit public
Université Lumière-Lyon 2
Université de la Nouvelle-Calédonie (délégation)

³⁹ Après celles de 1875, 1940 et 1946, si l'on accepte l'idée que les Actes constitutionnels de Pétain forment une Constitution de la IIIe République non abolie (même s'ils n'en seraient en droit qu'une révision).

⁴⁰ La question peut en effet se poser du décompte des constitutions de la IIIe République du fait des textes provisoires organisant les pouvoirs entre 1870 et 1875, ou du statut de la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, comptabilisée comme norme fondamentale par le Conseil constitutionnel mais non par la Présidence de la République.

⁴¹ Pour y ajouter les subtilités du Pr O. PFERSMANN et notamment le problème posé par la révolution juridique de la révision de 1962, contraire selon de nombreux auteurs aux règles de la révision constitutionnelle, voir *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz coll. Droit public-Science politique, 8ème édition, 2005, p.95 et suiv.

Une République décentralisée ?

Christophe CHABROT
Centre Droits, Contrats, Territoires (EA 4573),
Université Lumière-Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

Paru in *La Constitution et les Collectivités territoriales*, (dir. D. Guignard et alii),
ed. LexisNexis, juin 2019, pp.21-31

I – Tout Etat est décentralisé

- A) L'Etat, structure unitaire*
- B) L'unité par la décentralisation*

II – Une décentralisation à refonder

- A) Une décentralisation assujettie*
- B) Une libre administration à réaffirmer*

« *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. ... Son organisation est décentralisée.* » En consacrant à la fin du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution l'organisation décentralisée de la République, selon la formule du projet de loi constitutionnelle du 16 octobre 2002¹, le constituant de 2003 a voulu donner un nouvel élan à une « République des proximités » ébranlée par le second tour de l'élection présidentielle de mai 2002 et l'écriture du traité établissant une constitution pour l'Europe.

Les motifs du projet de loi ont précisé les objectifs de cette révision. Constatant que « les collectivités sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle essentiel pour moderniser notre pays... et revivifier la vie démocratique », il s'agit de « reconnaître leur capacité et leur autonomie de gestion, sous le contrôle du citoyen ». Car puisque « la centralisation n'empêche pas les inégalités », « la décentralisation est la première réforme de l'Etat. Elle lui permettra de mieux exercer ses missions régaliennes et de solidarité » au profit d'une « République plus responsable, plus efficace et plus démocratique », contribuant ainsi à « une application plus effective et moins abstraite du principe d'égalité ».

Cette révision inscrit donc le principe de décentralisation en tête de la constitution afin d'éclairer la lecture des articles ultérieurs relatifs aux collectivités territoriales. Il s'insère dans une longue suite de réformes décentralisatrices et en annonce d'autres encore. Sans tomber dans la fiction des actes d'une pièce qui n'aurait commencé qu'en 1982², force est de constater la prolifération des lois concernant les collectivités territoriales depuis trente ans. Affirmer la République décentralisée dès l'article 1^{er} de la Constitution, contre l'avis de ceux qui aurait préféré mettre cette reconnaissance ailleurs³, ne serait qu'un juste constat de la réalité.

¹ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, n°24 rectifié, présenté au Sénat le 16 octobre 2002

² L'acte I serait plutôt celui des grandes réformes de 1789, l'acte II celui des deux lois de 1871 et 1884, L'acte III relèverait des réformes de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire des années 1959-1972, avec un acte IV joué en 1982-83, auquel il faudrait adjoindre un acte V pour les grandes lois de 1992, 1995, 1999 et 2002 faisant la jonction entre décentralisation, intercommunalité, aménagement du territoire et démocratie locale. Les réformes de 2003 seraient donc au moins l'acte VI de la pièce territoriale.

³ La commission sénatoriale proposait de consacrer ce principe dans l'article 2 de la constitution, « avec les autres caractéristiques de la République : sa langue, son emblème, son hymne, sa devise et son principe », quand le groupe socialiste lui aurait préféré l'article 72 pour ne pas mettre en danger le caractère unitaire de l'Etat.

Mais deux confusions sémantiques jettent une ombre au tableau.

La première, induite par le titre même du projet de loi constitutionnelle, laisse croire que c'est la République dont l'organisation est décentralisée. Une lecture attentive de ce nouvel article premier indique pourtant en bon français que c'est la France, République indivisible, qui est proclamée décentralisée. « *Son organisation est décentralisée* » renvoie au sujet de la phrase précédente qui est, de part en part, « La France ». Cette subtilité semble peu opérante toutefois. « La France décentralisée » poserait une décentralisation débordant le cadre de la République pour concerner toute forme politique du pays. Or l'article 89 de la Constitution interdisant de modifier la forme républicaine du Gouvernement, tout changement de ce régime reviendrait à s'affranchir du carcan de cette constitution de 1958 et donc à se délier de son obligation décentralisatrice. France ou République, peu importe ici finalement.

Une seconde confusion conduit à des erreurs de vocabulaire et de notions plus inquiétantes. Car non, ce n'est ni la France ni la République qui peuvent être « décentralisées », sauf à confondre régime et structure. « L'organisation décentralisée de la République » repose en effet sur une assimilation du régime politique, la République, à la structure juridique qui le porte, l'Etat. Cette confusion a été dénoncée lors de la controverse née d'un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat relatif au statut de documents écrits par le général de Gaulle durant la deuxième guerre mondiale⁴. En considérant que ces documents émanaient d'autorités « étatiques » « dépositaires de la souveraineté nationale et [qui] ont assuré la continuité de la République », et en rejetant cette qualité pour les actes du gouvernement de Pétain, le Conseil d'Etat semble confondre les notions d'Etat et de République comme l'a bien démontré le Pr Melleray⁵. La République n'est pourtant qu'une forme particulière de régime politique distincte de la structure étatique qui la met en œuvre et qui finalement perdure par-delà les régimes qu'elle sert. Dès lors c'est l'Etat qui, en tant qu'organisation juridique, peut seul être décentralisé. Le doyen Hauriou le précisait il y a plus d'un siècle : « la décentralisation est une manière d'être de l'Etat » ; de l'Etat et non du régime politique.

Cette conclusion logique, voire tautologique, annule alors l'effet de manche de la révision de 2003 en cela que tout Etat se révèle être décentralisé par nature (I). Mais en constitutionnalisant ainsi la décentralisation, cette révision enserre les futures réformes dans un carcan qui empêche de fonder les évolutions territoriales sur d'autres notions (II), maintenant alors paradoxalement la réforme dans une logique qui l'éloigne des objectifs affichés.

I – Tout Etat est décentralisé

Les débats parlementaires ont souligné l'ambiguïté de la formule « organisation décentralisée de la République ». Déplacer la réflexion sur le terrain de l'Etat, outre la clarification qui s'ensuit⁶, permet de poser différemment l'argumentation. Car en tant que structure juridique, tout Etat est par définition unitaire (A), mais également par nécessité décentralisé, selon différents modèles (B).

⁴ CE Ass.13 avril 2018, *Association du Musée des lettres et manuscrits, société Aristophil et autres*, req.n°410939, AJDA 2018. 973, chron. S. Roussel et Ch. Nicolas ; JCP G 2018. 653, note M. Verpeaux

⁵ « Où était l'Etat français entre 1940 et 1944 ? », *RFDA* 2018 n°4, p.770

⁶ J.-P. Sueur évoquait en séance au Sénat le 30 octobre 2002 le risque d'une décentralisation totale de toutes les institutions de la République en cas de formulation trop vague, et la commission sénatoriale voulait préciser « Son organisation *territoriale* est décentralisée », (amendement 1), et un sous-amendement n°87 y ajouter « *et administrative* ».

A) L'Etat, structure unitaire

La question de l'Etat se pose aux confins du droit constitutionnel et du droit international public surtout depuis l'apparition des Etats fédérés⁷. La doctrine finira par trancher : un Etat fédéral, composé d'une pluralité d'Etats, n'est pas une nouvelle catégorie juridique entre la confédération et l'Etat unitaire mais se rattache bien au cadre classique de l'Etat. Dépassant les théories de Laband c'est l'analyse de Le Fur qui se généralisera, résumée dans l'article 2 de la convention de Montevideo du 26 décembre 1933 : « L'Etat fédéral constitue une seule personne devant le droit international ».

Cette conception unitaire s'appuie sur un constat juridique. Sans préjuger de l'origine de l'Etat comme « simple fait » (Jellinek), « pouvoir » (Hauriou), instrument « de la solidarité sociale » (Duguit), ou matérialisation d'une « idée de droit » (Burdeau), ni statuer sur sa nature politique et sociale ou seulement juridique (Kelsen), ni sur son auto ou hétéro-limitation, force est de constater que l'Etat se résout finalement dans la constitution qui l'organise. Ce qui distingue la confédération de la fédération, c'est bien le texte juridique qui la fonde : traité ou constitution. Dès lors, si la constitution est la source et la marque de l'Etat, et au-delà même de la question de sa souveraineté⁸, si un Etat se caractérise par essence par sa Constitution, formelle ou informelle, il faut en déduire un principe d'unité qui rejaillit sur tout Etat, quelle que soit sa forme.

Car le propre d'une constitution est justement de produire sur le territoire national un système juridique unifié par la soumission de toute règle normative à ce droit commun supérieur, à cette constitution qui règle hiérarchiquement la pyramide des normes dont elle occupe le sommet. Dès lors, tout Etat est un principe d'unité juridique constitutionnellement réglé. Tout Etat est, par définition, unitaire car fondé sur une unicité constitutionnelle reposant elle-même sur l'unicité du souverain. Une pluralité de constitutions nationales dans un pays conduit à un affrontement juridique, politique et militaire qui aboutit soit à la soumission de toute constitution concurrente à l'ordre constitutionnel victorieux, soit à la dislocation de l'unité étatique au profit de plusieurs Etats fondés chacun sur sa propre constitution, à l'instar des pays de l'ex-Yougoslavie.

Il faut en conclure que même les Etats fédéraux, étant des Etats, sont par nature des Etats unitaires, et faire tomber ainsi leur opposition⁹. Certes un Etat fédéral connaît plusieurs constitutions de par la pluralité d'Etats qu'il recouvre¹⁰. Mais ces constitutions fédérées ne sont pas au même niveau que la constitution fédérale et sont toutes soumises, pour le minimum, à

⁷ L. Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896, réimp. Éd. Panthéon-Assas ; O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, PUF, 2009 ; S. Rials, *Destin du fédéralisme*, Institut La Boétie, LGDJ, 1988 ; E. Maulin *La théorie de l'Etat de Carré de Malberg*, PUF coll. Léviathan 2015 (notamment chap.1) ; R. Baumert, « Qu'est-ce qu'une Fédération ? », *La Vie des idées* 3 juin 2009 (URL : <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-qu-un-Etat-federal.html>)

⁸ R. Carré de Malberg *Contribution pour une théorie générale de l'Etat*, Sirey 1920, rééd. CNRS 1962 : « la souveraineté n'est pas une condition essentielle de l'Etat (p.172)... un Etat peut avoir une puissance de domination sans pour cela être souverain » (p.174), car il se caractérise par sa capacité d'auto-organisation législative, la souveraineté n'étant qu'un « degré de pouvoir » (p.176) et non un absolu

⁹ A ce jour, seul le manuel de la Pre M.-A. Cohendet regroupe clairement dans la même catégorie d'Etats *unitaires* tous les Etats, y compris fédéraux, par opposition aux confédérations composées de plusieurs Etats sans en être un elles-mêmes (*Droit constitutionnel*, ed. LGDJ, coll. Cours LMD, 2013, p.201).

¹⁰ A ce sujet, l'article 1^{er} de la constitution coordonnée de Belgique du 17 février 1994 donne à réfléchir, quand il déclare que « La Belgique est un Etat fédéral » alors que ni les régions ni les communautés ne sont des Etats ni ne disposent de constitutions propres, leurs statuts et compétences étant réglés par la seule constitution nationale.

l'ordre constitutionnel supérieur qui s'applique et s'impose sur la totalité du territoire national¹¹. De même une constitution nationale qui reconnaît un régime juridique spécial à une portion particulière du territoire ne porterait pas pour autant atteinte à l'unité de l'Etat, dans la mesure où celle-ci reste assurée par cette même constitution nationale unique qui prévoit ce régime dérogatoire et qui s'applique sur la totalité de l'espace national dans ses dispositions générales. Comme le précise Kelsen « l'unité du territoire résulte... de l'unité de la validité des normes », cette unité du territoire et des normes s'appuyant finalement sur l'unité de l'ordre juridique instauré par la constitution nationale¹². Dès lors qu'existe une et une seule constitution nationale, assise de l'Etat, il ne saurait y avoir disparition de cet Etat unitaire même en cas de forte décentralisation.

Mais cette unité étatique issue de l'unicité constitutionnelle nationale ne conduit pas à une centralité exclusive ni à un monopole juridique absolu. Elle se manifeste au contraire par un principe de décentralisation, celui-là même qui est reconnu désormais par le nouvel article 1^{er} de la constitution.

B) L'unité par la décentralisation

De nombreux auteurs comme Duguit, Hauriou ou Kelsen, s'accordent à considérer que l'Etat moderne se met en place notamment lorsque l'agrégation sociale qu'il recouvre connaît un certain degré de centralisation, qui permet alors l'organisation juridique du pouvoir. Sur cette base, les théories classiques élaboreront un éventail de la classification des Etats partant de l'Etat centralisé à l'Etat déconcentré, puis décentralisé, jusqu'aux Etats fédéraux, en passant par les Etats régionaux faisant la liaison entre Etat unitaire et Etat fédéral.

Cette simplification pédagogique doit pourtant être corrigée. Les Etats fédéraux ne sont pas moins unitaires que les Etats centralisés, et ne représentent qu'un type de décentralisation particulier¹³. D'ailleurs le principe structurant tout Etat n'est pas finalement la centralisation mais au contraire la décentralisation.

La centralisation n'a jamais été clairement étudiée par la doctrine¹⁴, restant définie d'une manière générale comme un certain pouvoir d'influence ou de direction des autorités centrales sur les autorités périphériques, par des moyens juridiques, techniques et financiers. H. Kelsen a toutefois étudié le phénomène en droit. Pour lui, la centralisation ne saurait être qu'un concept juridique absolu, qui correspondrait à la maîtrise totale et exclusive de tout processus normatif

¹¹ Art. 28 de la constitution allemande de 1949 : « 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. » ; art. 3 de la constitution suisse remaniée du 18 avril 1999 : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale » et art. 49 « Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral »

¹² H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, ed. Dalloz coll. Philosophie du droit, trad. C. Eisenmann, Paris 1962 p.413

¹³ R. Barrué-Belou « Le phénomène de décentralisation est-il propre au système décentralisé ? », in *La décentralisation, 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1, LGDJ - Lextenso, coll. Travaux de l'IFR, 2013, p.79

¹⁴ Aucun manuel de droit constitutionnel ou administratif n'a ainsi de chapitre relatif à la « centralisation ». La seule étude majeure qui surplombe ce vide reste de C. Eisenmann *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale* paru à la LGDJ en 1948. Peu de thèses s'intéressent à la centralisation comme objet juridique, à part peut-être celle de J. Thalineau *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Tours 1994, ou de l'auteur *La centralisation territoriale, fondements et continuité en droit public français* Montpellier 1997 (dir. D. Rousseau, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381/>) où la décentralisation est analysée comme une continuation paradoxale de politiques centrales permanentes.

par une seule autorité centrale qui adopterait ainsi des normes exclusivement nationales¹⁵. Or la réalité de tout système juridique dément cette hypothèse, une norme nationale devant par nécessité se décomposer, comme il l'observe lui-même, en normes individuelles ou territoriales pour s'appliquer. Une seule autorité nationale ne saurait de plus adopter toutes les normes nécessaires au bon fonctionnement du système, le Centre ne pouvant s'occuper de tous les besoins normatifs locaux. Dès lors la notion juridique de centralisation ne peut traduire la réalité du système étatique, amené à reconnaître des autorités non centrales pour la gestion quotidienne du territoire. Et H. Kelsen de devoir conclure par cette approximation relative aux Etats : « certains sont plus centralisés, d'autres plus décentralisés ». Mais il faut aller plus loin. Si la centralisation au sens juridique fort du terme ne saurait ainsi se manifester en réalité, c'est bien la décentralisation elle-même qui devient le modèle concret de référence de tout Etat. Plus exactement, si la centralisation peut décrire en partie l'organisation juridique de l'Etat, certaines normes centrales comme la constitution valant sur la totalité du territoire national, elle doit par nécessité s'accompagner d'une décentralisation effective pour trouver à s'appliquer. Le principe de l'Etat n'est donc pas la centralisation mais bien au final la décentralisation : tout Etat est décentralisé, comme vient de le reconnaître le nouvel article 1^{er} de la constitution qui n'avait donc finalement pas besoin de le faire.

Cette décentralisation se définit comme l'exercice par des autorités publiques, dotées d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, de compétences propres qu'elles exercent avec plus ou moins de liberté¹⁶. La question de la désignation de ces autorités, de leur pouvoir normatif et capacités humaines, techniques et financières ou de leur contrôle ne saurait ensuite que qualifier le degré ou le type de décentralisation en jeu, et non la définir elle-même.

Fondée sur l'exercice de compétences par ces personnes juridiques secondaires, elle connaît différentes formes d'expression. Une typologie nouvelle peut alors être proposée, que différentes variables peuvent nuancer.

Les autorités infra-étatiques peuvent tout d'abord exercer des compétences constitutionnelles, en adoptant une constitution seconde leur permettant de s'auto-organiser au nom du souverain local dans le cadre de la constitution nationale. Ce système juridique peut être qualifié de « **décentralisation constitutionnelle** », dotant ces autorités d'un pouvoir constituant local plus ou moins libre, et a fortiori des pouvoirs législatifs et réglementaires qui le complètent. Ce type de décentralisation rejoint la définition classique du fédéralisme, qui est l'organisation d'un Etat (unitaire) dont certaines collectivités infra-étatiques disposent d'une compétence constitutionnelle locale exercée dans le respect des dispositions de la constitution fédérale.

Lorsque les compétences exercées par les autorités infra-étatiques se traduisent par l'adoption de « lois locales », la décentralisation doit être qualifiée de « **législative** ». Ce qui correspond au régionalisme espagnol ou italien, qui est une certaine manière pour l'Etat unitaire d'organiser la répartition des compétences législatives. Dans le cadre de la constitution et des lois nationales, les régions peuvent ainsi adopter des lois générales valant pour leur territoire, ainsi

¹⁵ « La collectivité juridique centralisée se définira comme la collectivité dont l'ordre se compose uniquement et exclusivement de normes juridiques valant pour son territoire tout entier », *Théorie pure*. loc. cit.

¹⁶ R. Chapus : la décentralisation « se traduit par le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une certaine autonomie de gestion », *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien coll. Précis Domat Droit public, 15^{ème} ed. 2001, p.403, ou A. Roux : « transfert par l'Etat de compétences et de pouvoirs de décision au profit d'autres personnes morales de droit public, juridiquement distinctes de lui et qui disposent d'une certaine marge d'autonomie tout en restant sous son contrôle », *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, 2016, LGDJ, Systèmes, p. 5.

que les règlements les complétant, qui s'appliquent de manière plus ou moins autonome sous le contrôle de l'Etat. Ce modèle peut varier selon que l'organisation des régions et leurs compétences sont prévues par la constitution et par une loi nationale (Espagne) ou locale (Italie), que leur activité est plus ou moins encadrée par l'Etat ou qu'elles exercent elles-mêmes un contrôle plus ou moins affirmé sur les autorités inférieures de proximité.

Lorsque les collectivités territoriales ne disposent que du pouvoir d'exécuter la loi nationale, il faut alors parler de « **décentralisation administrative** », comme dans le modèle français. Celui-ci n'est donc qu'une des modalités de mise en œuvre de la décentralisation, et non son archétype¹⁷. Dans cette décentralisation, que l'on pourrait qualifier de « localisme » ou « territorialisme » au regard du fédéralisme et du régionalisme, les collectivités ne sont que des personnes administratives soumises au pouvoir normatif national qui détermine leurs organisations, compétences et modes de fonctionnement. Elles sont en outre concurrencées par d'autres personnes administratives secondaires, comme les établissements publics spécialisés ou territoriaux, et disposent ou non d'un droit immédiat d'exécution de la loi sous un contrôle administratif plus ou moins affirmé par les autorités centrales ou déconcentrées.

La décentralisation française est enserrée dans cette typologie, mais selon des conditions qui marquent sa spécificité et qui peuvent évoluer.

II – Une décentralisation à refonder

Même les défenseurs historiques de la décentralisation résistent à toute avancée qui risquerait, à leurs yeux, de mettre en péril l'unité de l'Etat ou d'affirmer un prétendu fédéralisme pourtant juridiquement hors de propos¹⁸. Mais en posant ainsi des limites à la décentralisation (A), ce sont d'autres concepts pourtant présents dans la tradition française qui sont mis de côté (B) au détriment du renforcement des autorités locales.

A) Une décentralisation assujettie

La construction historique de la France répond à un impératif d'unité, dans un pays divisé dans son peuplement, ses langues et marqué par la concurrence des pouvoirs. La réponse révolutionnaire s'est alors cristallisée dans un jacobinisme qui conditionne encore aujourd'hui toute la conception de l'unité nationale¹⁹. Il s'ensuit la mise en place d'une décentralisation fortement intégrée aux stratégies d'un pouvoir central qui se méfie des pouvoirs périphériques pouvant le contester et les utilise dans la menée de ses propres politiques nationales.

Cette décentralisation est marquée par plusieurs traits. Dans le rapport vertical entre le Centre et le territoire, les autorités de l'Etat ont une maîtrise presque absolue des politiques en la matière. Toute réforme est décidée dans son calendrier, son ampleur et sa nature par le Centre

¹⁷ Le site officiel Vie-publique.fr, comme de nombreux auteurs, propose pourtant cette définition restrictive: « La décentralisation est un **processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui.** », (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>, mis à jour le 30 juin 2018)

¹⁸ V. les interventions de P. Mauroy ou de J.-P. Sueur au Sénat (séance du 30 octobre 2002), ou de P. Clément, rapporteur du projet, qui, dans la séance du 19 novembre 2002 à l'Assemblée nationale, précise « La France est une République une et indivisible ; c'est une réalité à laquelle je suis profondément attaché et je ne pourrais envisager de soutenir une entreprise qui aurait pour objet ou pour effet de la remettre en cause ».

¹⁹ Entrée « Jacobinisme » de F. Furet, in *Dictionnaire critique de la Révolution française*, de F. Furet et M. Ozouf, ed. Champs coll. Histoire, Tome 4 *Idées*, Paris 1992, p. 233

qui impose ses contraintes à des élus locaux et nationaux ne pouvant qu'à la marge modifier ses projets de lois. Même si certaines collectivités peuvent être consultées au préalable et sont parfois dotées d'un pouvoir d'initiative et de proposition, cette disposition n'impose pas au législateur de donner suite à la sollicitation ni de tenir compte des avis émis²⁰, tout comme en ce qui concerne la consultation des populations locales²¹.

De même, la loi peut librement octroyer ou retirer des compétences aux autorités locales en l'absence de tout « effet cliquet » garanti par le Conseil constitutionnel, les réaffecter entre les collectivités et même préférer un transfert aux établissements de coopération qu'elle institue mais qui ne sont toujours pas reconnus dans la Constitution ni protégés dans leur statut. La création des communautés urbaines imposées en 1966 à quatre agglomérations est un symbole de ce pouvoir d'opportunité central. La suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions a de même marqué la supériorité de la volonté centrale sur toute approche doctrinale qui faisait pourtant de cette clause la caractéristique des collectivités au regard des EPCI²². La décentralisation peut même être couplée aux politiques autoritaires d'aménagement du territoire, qui peut imposer une fusion des entités intercommunales validée par le juge²³.

Autrement dit, dans cette dynamique « top-down » la décentralisation à la française soumet les collectivités territoriales à une domination presque absolue du centre national exprimant la volonté du souverain, les collectivités ne pouvant opposer à cette volonté de quelconque légitimité ou pouvoirs propres. Elles sont de plus soumises à un contrôle direct des autorités préfectorales, le Conseil constitutionnel rappelant que ce contrôle ne saurait être anéanti même temporairement bien qu'il puisse se faire désormais devant le juge²⁴.

Dans le rapport horizontal entre collectivités elles-mêmes, cette décentralisation connaît également quelques spécificités. La plus importante sans doute avec l'uniformité des statuts, qui manifeste le choix jacobin d'une unité nationale par l'égalité territoriale, met au même

²⁰ La Corse bénéficie de ce droit de consultation et de proposition depuis la loi du 13 mai 1991 (décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Statut corse*), les régions l'ont obtenu par l'article 1^{er} de la loi NOTRe du 7 août 2015, et les collectivités territoriales d'outre-mer doivent obligatoirement être consultées selon l'article 74 de la Constitution pour tout projet de loi relatif à leurs statuts et compétences (al.2) ou organisation particulière (al.6), tout comme les conseils départementaux d'outre-mer pour les mesures d'adaptation prévues par l'Etat (CE 1^{er} mars 1974 *Cozette*, Leb.159). L'article 74-1 al.2 de la constitution prévoit également la consultation obligatoire, mais non impérative, des autorités locales d'outre-mer sur les ordonnances d'adaptation de leur régime législatif.

²¹ Consultations relatives aux cessions, adjonctions ou échanges de territoires (art. 53C al.3), ou sur le devenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie (art.76C), consultation des populations en cas de création ou modification d'une collectivité à statut particulier ou des frontières d'une collectivité existante (art.72-1C al.3). Le Conseil d'Etat a relativisé cette dernière consultation, pourtant réaffirmée par la Charte de l'autonomie locale ratifiée par la France en juillet 2006, en matière de création des macro-régions : CE, 27 octobre 2015, *M. H... et autres*, n°s 393026, 393488, 393622, 393659 et 393724, note « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », M. Degoffe, *BJCL* n° 01/16, du 1^{er} janvier 2016, p. 9.

²² Décision n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016 *Assemblée des départements de France*, V. « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », L. Janicot, *RFDA* 2011 n°2, p.227

²³ Circulaire du ministre de l'intérieur du 8 août 2013, CE *Communauté de communes du Mont d'Or et des Deux lacs* du 5 mai 2017, n°407309, Cons. const. n°2014-391 QPC du 25 avril 2014 *Commune de Thonon les bains et autre*. V. « Intercommunalité et libre administration des communes : oui au mariage pour tous, non au mariage forcé ! », A. Gardère, *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 7 juillet 2014, n° 27, p. 18-22, ou « Dans quelle mesure le préfet peut-il rattacher une commune à un établissement public dont elle ne veut pas ? » de J. Mestre et E. Couronne, *BJCL* n°05/14 du 1^{er} mai 2014, p.340

²⁴ Cons. constitutionnel, décision n°82-137 DC du 25 février 1982 *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, cons.4

niveau juridique les différentes collectivités, empêchant toute hiérarchisation territoriale. Le Conseil constitutionnel a consacré cette approche en 2002, suivi par le Conseil d'Etat en 2003, interdisant toute tutelle d'une collectivité sur une autre au nom de l'égalité découlant du principe de libre administration²⁵. La révision constitutionnelle de 2003 inscrira cette interdiction dans le nouvel article 72 al.5, tout en essayant de l'aménager par la reconnaissance de collectivités chefs de file dont la mise en œuvre montrera vite les limites²⁶. Dès lors, c'est par une contractualisation complexe que se règlent la plupart des relations entre collectivités, ou par la sectorisation des compétences par blocs que la loi NOTRe a tenté de réaffirmer. Cette absence de hiérarchisation entre autorités locales empêche alors d'instaurer une pyramide des pouvoirs et de constituer des blocs territoriaux forts et cohérents pouvant s'opposer aux autorités centrales. Les expériences corse et alsacienne²⁷ vont être ici scrutées avec intérêt.

A côté de cette soumission du territoire par la centralité et l'égalité²⁸ la « République décentralisée » pourrait pourtant reposer sur d'autres fondements.

B) Une libre administration à réaffirmer

La stratégie centralisatrice cachée derrière les réformes de décentralisation est de plus en plus dénoncée par les élus locaux qui contestent la disparition régulière de leurs ressources fiscales, la baisse des dotations étatiques, un pacte de responsabilité financière avec l'Etat sans réelles contreparties et l'augmentation paradoxale de leurs compétences. Après avoir quitté la Conférence nationale des territoires de juillet 2018, les associations représentatives des maires, des départements et des régions de France ont ainsi appelé à une « Relance de la décentralisation » le 26 septembre 2018, qui poussera le président de la République à envisager un nouveau « pacte girondin ».

Mais faut-il continuer de se situer ainsi sur le terrain de la décentralisation ?

La décentralisation est en effet une manière d'organiser et de réformer l'Etat²⁹, lui-même soumis à une logique de centralisation au nom du Souverain et de l'intérêt général³⁰. Certes, il peut mettre en œuvre une décentralisation en faveur des collectivités. Les réformes de 1982-1983 ont accentué les transferts de compétences, les lois du 6 février 1992, du 4 février 1995 et du 27 février 2002 ont instauré une démocratie locale consacrée par la révision constitutionnelle de 2003³¹, et la loi NOTRe de 2015 développe encore les compétences locales dans le cadre d'institutions renouées, alors que le régime de certaines collectivités comme en Nouvelle-Calédonie ouvre des perspectives juridiques saisissantes³². Mais ces politiques nationales

²⁵ Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, cons. 29, et CE Ass. 12 décembre 2003 *Département des Landes*, req n° 236442, *Rec.* p. 502, *RFDA* 2004.518 concl. F. Seners et 525 note J.-C. Douence, « Le retour de la jurisprudence Département des Landes ? » P. Combeau, *AJDA* 2014 n°32, p.1830

²⁶ L. Janicot, « La fonction de collectivité chef de file », *RFDA* 2014 n°3 du 9 juillet, p.472

²⁷ La Corse est devenue une collectivité unique fusionnant départements et région depuis le 1^{er} janvier 2018. En Alsace malgré l'échec du référendum local du 7 avril 2013 le projet de fusion des deux départements relancé par un rapport du 29 mai 2018 a abouti à un accord avec le Gouvernement en octobre 2018 pour créer la « collectivité européenne d'Alsace » en 2021 dans le cadre de la région Grand Est.

²⁸ N. Kada « L'acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », *RDP* 2005-5, p. 1273

²⁹ « La décentralisation, une vraie -mais partielle- réforme de l'Etat », M. Abadie in *La décentralisation, 30 ans après*, op.cit., p.15-27

³⁰ Cette tendance à la centralisation a par exemple conduit la fédération allemande à se réformer en septembre 1986 pour redonner aux länder les compétences progressivement accaparées par l'Etat central.

³¹ J. Benetti « Les nouvelles formes de démocratie locale », in *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, ed. Dalloz coll. Cahiers constitutionnels de Paris 1, 2014, p.73

³² *Le droit constitutionnel calédonien*, actes du colloque de Nouméa des 10-12 juillet 2010, revue *Politica* n°20,

peuvent aussi se retourner contre les collectivités dont les compétences et leur libre usage ne sont pas garanties, pas plus que leurs ressources fiscales³³. La décentralisation, politique du Centre, ne repose pas sur l'accroissement systématique de l'autonomie ou des libertés locales. Une autre conception se rapproche pourtant de cet objectif, qui part des collectivités territoriales elles-mêmes et non de leur instrumentalisation par l'Etat. Ce courant s'observe en France de façon récurrente, comme dans la Constitution de 1791 qui considère les communes comme des « sociétés de citoyens »³⁴, dans le Manifeste de Nancy de 1865 affirmant l'existence propre de libertés locales, ou dans la Constitution de 1946 qui tend à instituer un véritable « pouvoir local »³⁵. Cette conception se retrouve aujourd'hui dans deux domaines.

Dans le premier, les collectivités se voient reconnaître un certain pouvoir d'autogestion lié à la spécificité de leur existence : élection des autorités locales³⁶, pouvoir normatif propre³⁷, clause générale de compétence, principe de libre administration, et aujourd'hui principe de subsidiarité « à la française » de l'article 72C al.2 nouveau, voire affirmation progressive d'un « intérêt général local »³⁸ qui permet même des délégations législatives générales comme en Nouvelle-Calédonie ou temporaires à titre expérimental³⁹, faisant basculer ponctuellement la France dans un système de décentralisation législative.

Dans le second, les collectivités se voient intégrées à la vie du Souverain pour devenir de véritables acteurs du jeu politique national : participation aux pouvoirs nationaux en cas de crise selon la loi Treveneuc de 1872, ou d'une manière régulière à travers l'élection des sénateurs par les élus locaux alors même que le Sénat, qui « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (art. 24C), « participe à l'exercice de la souveraineté nationale »⁴⁰, et même pouvoir constitutionnel indirect à travers la participation de ce Sénat à l'écriture voire à l'adoption des révisions constitutionnelles. Les nouvelles instances de dialogue entre collectivités et Gouvernement, comme les conférences nationales du territoire, ou les motifs de tous les projets de lois de réforme territoriale rappellent régulièrement cette importance nationale des collectivités.

La « République décentralisée » pourrait dès lors se développer sur cette spécificité des collectivités, dans un cadre conceptuel relevant plus d'Althusius que de Bodin⁴¹ qui ne remet

décembre 2011

³³ M. Bouvier, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Nouveaux Cahiers du constitutionnel* n°33, oct. 2011

³⁴ « Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens », M. Bourjol in *La Commune, l'Etat et le droit*, (dir. M. Bourjol), LGDL coll. Décentralisation et développement local, Paris 1990 p.54

³⁵ *La puissance territoriale*, thèse de G. Protière, Lyon 2, 2006, p.178 et suiv.

(http://theses.univ-lyon2.fr/documents/Lyon2/2006/protiere_g#p=0&a=top)

³⁶ Ce lien électoral n'est en effet qu'un construit. V. de l'auteur « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », revue *Civitas Europa*, septembre 2003, p.7-29

³⁷ *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, M. Joyau, LGDJ coll. Bibliothèque de Droit public tome 198, 1998, et « Règlements locaux et règlements nationaux », B. Faure, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 2014/1 (N° 42), p. 43, ou *Le pouvoir normatif local : enjeux et débat*, G. Chavrier, LGDJ coll. Systèmes Collectivités locales, 2011

³⁸ « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », F. Rangeon in *La proximité en politique*, C. Le Bart et R. Lefebvre, ed. Pr. universitaires de Rennes, coll. Res Publica, Rennes 2005, p.45

³⁹ L. Baghestani-Perrey, « Le pouvoir d'expérimentation normative locale, une nouvelle conception partagée de la réalisation de l'intérêt général », *LPA* 17 mars 2004, n°55, p.6. Le projet de loi constitutionnelle n°911 du 9 mai 2018 prévoit, dans ses art. 15 à 17 d'ouvrir encore le champ des expérimentations pour dépasser les oppositions du Conseil constitutionnel. V. F. Crouzatier-Durand « Réflexion sur le concept d'expérimentation législative », *RFDC* 2003/4 n° 56, p. 675-695.

⁴⁰ Conseil constitutionnel, décision n°92-308 DC du 89 avril 1992 *Traité de Maastricht I*, cons.26

⁴¹ *Introduction à la Politica methodice digesta de Johannes Althusius*, G. Demelemestre, ed. Cerf coll. Humanités,

pas pour autant en cause l'unité nationale fondée sur l'unicité constitutionnelle de l'Etat. Cette approche ne garantit pas l'affirmation d'affaires locales *par nature* pouvant s'opposer à l'Etat agissant au nom du souverain national⁴², mais pourrait être développée par un Conseil constitutionnel qui s'est montré jusque-là trop prudent dans la défense des libertés locales et du principe de libre administration⁴³. Ce principe est d'ailleurs le symbole de l'opposition des deux conceptions : loin de mettre en œuvre la décentralisation⁴⁴, il est bien au contraire une liberté constitutionnelle attachée aux collectivités et utilisée par le Conseil pour contrôler les lois de décentralisation depuis sa première utilisation en 1979⁴⁵. C'est d'ailleurs sans doute lui qui aurait dû être proclamé dans le nouvel article 1^{er} par la révision de 2003.

Cette approche aboutirait finalement à mieux dissocier, afin de les faire dialoguer, le niveau national relevant des logiques étatiques et le niveau territorial attaché à des situations et intérêts propres. Car tout comme la démocratie locale ne saurait être assimilée sans nuances à la démocratie nationale⁴⁶, l'organisation et les compétences locales ne peuvent être réduites au seul accomplissement de stratégies nationales. La reconnaissance croissante des particularismes locaux⁴⁷ notamment sur initiative locale à Lyon, en Corse et Alsace, en outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie semble montrer à cet égard une évolution du pouvoir central prêt à accepter les spécificités locales. Reste à bien fonder théoriquement cette République territoriale⁴⁸ encore à construire.

CC, 1.11.2018

Paris 2012

⁴² Comme l'ont rappelé J. Chapuisat *La notion d'affaires locales en droit administratif*, thèse Paris 1971, ou J.-M. Pontier « Les affaires locales », in *La Décentralisation 30 ans après*, op.cit. p.145

⁴³ Le rapport sénatorial n°27 du 23 octobre 2002 sur le projet de loi constitutionnelle de 2003 ne recense que quatre cas de censure du Conseil sur cette base, et au contraire de nombreuses atteintes régulièrement acceptées par lui. Sur la censure du 8 juill. 2011, n° 2011-146 QPC *Département des Landes*, V. « Libre administration des collectivités territoriales ou libre administration de chaque collectivité ? », H. Pauliat, *Semaine juridique Administrations et Coll. Territoriales* n°35, 29 août 2011, p.2279.

⁴⁴ Contrairement à ce qu'affirme J.-F. Brisson dans « La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée ! », *RDP* 2003-1, p.111

⁴⁵ Décision n°1979-104 DC du 23 mai 1979 *Nouvelle Calédonie*. L. Favoreu « Chronique constitutionnelle française », *RDP* 1979 p.1703. Voir également CE, Sect., 18 janv. 2001, *Commune de Venelles c/ M. Morbelli*, req. n°229247, concl. Laurent Touvet, RFD adm., n° 2-2001, p. 378, et « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », L. Favoreu et A. Roux, *Cahiers du conseil constitutionnel* n°12, mai 2002

⁴⁶ V. de l'auteur « Réflexions sur la démocratie locale », in *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ? Actes du colloque de Lyon des 29-30 mars 2018*, ed. L'Harmattan coll. Gralle, 2019.

⁴⁷ « Les compétences des collectivités territoriales et la loi constitutionnelle du particularisme », S. Hourson, *LPA* 9 juill. 2018, n° 136 p. 39, ou l'article du Pr Oberdorff dans cet ouvrage.

⁴⁸ *La République territoriale*, P. Sadran, ed. La documentation française coll. Regards d'experts, Paris 2015

De la légitimité territoriale

Christophe Chabrot

Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

Université Lumière-Lyon 2

Centre Droits, Contrats, Territoires (EA 4573)

Paru in in Constitution, Justice, Démocratie(s), Mélanges offerts au Pr D. Rousseau,
(dir. J. Arletaz et alii), ed. LGDJ coll. Mélanges, 2020, pp.357-365

I – La reconnaissance d’identités locales

A) L’acceptation de la différenciation territoriale

B) L’émergence de « sociétés locales »

II – La reconnaissance d’une légitimité territoriale

A) Une souveraineté non absolue

B) Des collectivités légitimées

Il y a quelques années, j’avais soutenu sous la direction du Pr Rousseau une thèse un peu défaitiste en droit territorial. Voulant analyser la décentralisation, mes recherches m’avaient finalement conduites vers l’étude de la centralisation¹, constatant que toute politique de décentralisation n’était au fond, politiquement et juridiquement, qu’une politique dictée par le Centre au regard de ses propres missions, intérêts et contraintes. La décentralisation en France ne correspond pas à la reconnaissance de libertés et d’autonomies locales, mais au moyen moderne de poursuivre les objectifs et les nécessités d’un pouvoir central ayant atteint ses limites et se délestant sur son territoire assujéti au souverain national. « *Dé-centraliser, c’est centraliser deux fois* » devais-je constater : une première fois par la remontée des pouvoirs dans la capitale, une seconde fois par la projection du Centre sur le territoire. Ces Mélanges sont l’occasion de vérifier la permanence de cette analyse, mais aussi de la nuancer et d’évoquer d’autres horizons du droit constitutionnel territorial au regard de récentes évolutions.

La décentralisation s’analyse en un processus de reconnaissance de personnes juridiques distinctes de l’Etat et dotées de compétences minimales, la question du mode de désignation de ces autorités, de leurs capacités normatives, humaines et financières ne venant qu’*ensuite* caractériser sa nature. Qu’elle permette aux collectivités infra-étatiques d’adopter des constitutions locales (décentralisation constitutionnelle, ou fédéralisme), des lois (décentralisation législative, ou régionalisme), ou simplement des règlements comme en France (décentralisation administrative, ou « localisme »), elle s’inscrit en tout état de cause dans le cadre d’une unité étatique fondée sur l’unicité de la constitution nationale. Tout Etat, même fédéral, est bien par là unitaire, et toute autorité infra-étatique doit se soumettre pour le minimum à cette constitution unique issue de la volonté du souverain national et aux pouvoirs étatiques qu’elle consacre, sauf à faire éclater l’unité nationale.

¹ *La centralisation territoriale. Fondement et continuités en droit public français*, soutenue à l’université de Montpellier I le 12 novembre 1997, dir. D. ROUSSEAU (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381>)

Toutefois cette unité, et la dynamique de centralisation qu'elle produit², ne conduit pas systématiquement à une soumission accomplie des autorités infra-étatiques. En effet la consécration d'un Souverain national prônée par Jean Bodin n'empêche pas en soi la reconnaissance d'identités locales, que des réformes récentes en France ont même tendance à consacrer (I). Ces identités locales peuvent alors bénéficier d'une légitimité propre coexistant avec celle du souverain, prélude à la reconnaissance de certains droits pouvant contraindre le Souverain, qu'il faudra bien un jour consacrer (II).

I – La reconnaissance d'identités locales

La politique d'unité nationale, moteur de la Révolution de 1789, s'est longtemps fondée en France sur l'approche jacobine de l'égalité par l'uniformité. L'unité nationale du souverain passant par la suppression de ce qui pourrait diviser son intégration, le territoire est traditionnellement conçu comme un espace d'application uniforme des normes centrales, la volonté nationale ne devant pas prendre en considération les cas par trop particuliers qui mettraient en péril l'égalité des citoyens devant la loi et leur appréhension unitaire.

Cette conception classique a aujourd'hui quelque peu évolué. Les réformes récentes ou à venir semblent même au contraire faire de la reconnaissance des particularismes un fil directeur des réformes, où le dogme cède peu à peu au pragmatisme. Cette acceptation du fait local produit une nouvelle conception de l'unité du territoire (A), et sert de socle à la reconnaissance de « sociétés locales » coexistant sous condition avec la société nationale (B).

A) L'acceptation de la différenciation territoriale

Les grandes lois de décentralisation de 1789 et de 1871-1884 ont créé des collectivités territoriales uniformes sur l'ensemble du territoire, dotées d'institutions et de compétences identiques par catégories. Seul l'outre-mer bénéficiait d'un régime particulier, exclu du cadre constitutionnel commun jusqu'en 1946. Cette conception simplifiée du territoire a d'ailleurs été reprochée aux réformes des années 80 qui ont délégué de la même manière compétences et devoirs à toutes les collectivités d'une même catégorie sans tenir compte de leurs capacités, conduisant à la mise en place d'une péréquation par évidence insuffisante et à des politiques prescriptives d'aménagement du territoire et de regroupement intercommunal. C'est alors l'intercommunalité qui a porté en elle la nécessaire différenciation territoriale, par la multiplication de ses structures de coopération.

A cette uniformité historique succède à l'inverse depuis peu la reconnaissance croissante des particularismes locaux³, allant bien plus loin que les simples aménagements dont pouvaient bénéficier certaines collectivités urbaines, de montagne ou du littoral. Chaque « collectivité d'outre-mer » dispose désormais d'un régime particulier pouvant même la sortir du régime constitutionnel pérenne⁴, et les départements et régions d'outre-mer, sauf la Réunion, peuvent recevoir des adaptations conséquentes dans le cadre du nouvel article 73 réécrit en 2003. En métropole, la catégorie des « collectivités à statut particulier » comprend désormais la Corse, la Métropole de Lyon et la Ville de Paris que la loi du 28 février 2017 fusionne avec le département, et d'ici 2021 la « collectivité européenne d'Alsace » fusionnant les deux

² V. « Logique territoriale *versus* logique institutionnelle, et logique centralisatrice *versus* logique centrifuge : la question des curseurs », de S. CALMES-BRUNET, *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe*, actes du colloque de Rouen 2015, ed. L'Épilogue, coll. L'unité du Droit, vol.XVII, p.11-18

³ « Entre différenciation territoriale et droit commun », P.-Y. Chicot, revue *Pouvoirs locaux* n°98 III/2013 p.121, ou « L'unité et la diversité dans la République », M. VEPREAU, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 42 - janvier 2014.

⁴ Cas de la Nouvelle-Calédonie, organisée par un titre XIII de la Constitution portant « Dispositions *transitoires* »

départements alsaciens dans le cadre de la macro-région Grand Est. Sont également envisagées la fusion des communes du Pays basque ou celle de la métropole d'Aix-Marseille-Provence avec le département des Bouches-du-Rhône dans le cadre d'un nouveau statut⁵.

La révision constitutionnelle de 2003 a même prévu un système d'expérimentation législative et administrative permettant le cas échéant aux collectivités de bénéficier d'une organisation ou de compétences spécifiques dérogeant au commun de la loi. Ces expérimentations aux résultats relatifs ont ainsi conduit à mettre en place certains particularismes locaux temporels⁶. Le projet de réforme constitutionnelle du 9 mai 2018 prévoit d'ailleurs dans son article 15 de reconnaître une sorte de droit à la différenciation territoriale par la mise en place de dispositions législatives spécifiques pour une ou plusieurs collectivités, le cas échéant suite à une expérimentation au régime allégé qui serait généralisée à une seule collectivité⁷.

Il faut souligner que la plupart de ces aménagements, s'ils ont besoin du pouvoir central pour s'inscrire dans l'ordre juridique, sont bien souvent le fruit d'une initiative locale comme à Lyon, Paris, en Corse ou en Alsace et en outre-mer.

La combinaison de ces deux points, reconnaissance d'un particularisme territorial sur demande locale, interroge. Outre l'abandon progressif d'une uniformité territoriale que rien n'impose d'ailleurs juridiquement⁸, elle introduit les élus locaux dans le circuit décisionnel national et consacre l'existence *des* territoires au sein *du* territoire de la République. Si l'unité nationale n'en est pas pour autant remise en question, ces territoires restants soumis à un ordre constitutionnel unique, cette reconnaissance de spécificités peut alors déborder la seule nécessité technique pour consacrer de véritables identités locales.

B) L'émergence de « sociétés locales »

Nombre de réformes récentes semblent portées non par la seule recherche de solutions juridiques adaptées aux particularités physiques de territoires, mais par la reconnaissance de « sociétés locales » qu'elles achèvent d'ailleurs de constituer.

C'est le cas notamment pour les collectivités insulaires, où la fusion des différents niveaux d'administration en une seule autorité renforce l'unité et la cohésion politique et sociale de l'île, comme à Mayotte depuis la loi du 7 décembre 2010, en Martinique depuis le 1^{er} janvier 2016⁹

⁵ Ce projet de fusion proposé par l'Elysée avec une possible transformation en collectivité territoriale, cette métropole représentant 91% du territoire et 62% de la population du département, est de même envisagé pour d'autres métropoles comme Nice et Toulouse, bien que Bordeaux, Nantes ou Lille s'y soient finalement opposées.

⁶ Ass. Nat., rapport n°912 du 9 mai 2018 *Expérimentation et différenciation territoriale*, citant la gestion régionale des fonds structurels européens ou la création du RSA par exemple. Sur 36 expérimentations menées entre 2003 et 2018, 4 seulement se fondent toutefois sur l'art.72 al.4 de la Constitution

⁷ V. l'avis favorable du Conseil d'Etat n°394.658 du 3 mai 2018 à ce projet, point 65 et suiv.

⁸ « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit », Déc. n°1996-375 DC, Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, cons.8. Le Conseil a ainsi rejeté l'existence d'un « principe d'unité communale » et accepté les aménagements du régime de Paris, Lyon et Marseille au seul constat qu'il s'agissait des « trois plus grandes villes de France », Déc. n°82-149 DC du 28 déc. 1982, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon, cons.6

⁹ Après le rejet de cette fusion à 50,5% lors du référendum du 6 décembre 2003, un autre référendum du 24 janvier 2010 (faisant suite au rejet à 80% par le référendum du 10 janvier 2010 de la transformation de l'île en collectivité d'outre-mer de l'article 74C) a validé à 68% la fusion du département et de la région en une collectivité unique sous

ou en Corse depuis le 1^{er} janvier 2018¹⁰. La transformation en 2007 de l'île de Saint Barthélemy et de Saint Martin en collectivités uniques relevant de l'article 74 de la Constitution relève de la même logique de défense d'une identité et d'intérêts propres. Cette évolution n'est cependant pas systématique, la Guadeloupe conservant ses deux niveaux départementaux et régionaux après un référendum négatif du 7 décembre 2003, la Réunion étant écartée par l'article 73 de la Constitution de toute évolution en ce sens, et la Guyane ayant fusionné ses niveaux suite à un référendum positif du 24 janvier 2010 sans pour autant être une île.

Cette reconnaissance de territoires sur une base historique, géographique ou sociale s'observe également en France continentale. La réunion des deux départements d'Alsace s'appuie sur une histoire et une identité commune que traduit bien l'expression « désir d'Alsace », tout comme la fusion envisagée des communes basques ou celle, par la loi du 16 janvier 2015, d'anciennes régions revenant à des périmètres historiques comme en Normandie ou dans l'Occitanie des comtes de Toulouse¹¹. La transformation de la Métropole de Lyon en collectivité territoriale impose de même l'organisation d'élections métropolitaines tissant un lien direct de légitimité entre les institutions et leurs électeurs, pour constituer une véritable société métropolitaine sur base démocratique que la communauté urbaine avait du mal à créer¹².

La différenciation territoriale sur reconnaissance d'une identité locale prend une autre dimension avec les communes. L'extension du droit de vote et d'éligibilité des étrangers communautaires aux élections municipales prévue par le traité de Maastricht avait déjà donné aux communes un caractère particulier, excluant les niveaux régionaux et départementaux. Par elle, l'administration municipale sort d'une pure gestion technique de services publics pour revêtir une dimension sociale intégrant les habitants au-delà du seul critère juridique de la nationalité, qui ne se justifie d'ailleurs pas au niveau local¹³.

Le maintien à ce seul niveau municipal, et de la Métropole de Lyon, de la clause générale de compétence confirme cette impression. Cette clause a longtemps été pour la doctrine un élément essentiel de définition des collectivités territoriales au regard des établissements de coopération, bien qu'elle se révèle en pratique d'usage assez limité¹⁴. Sa suppression, acceptée par le Conseil constitutionnel, n'anéantit pas le statut de collectivité mais transforme néanmoins les autorités régionales et départementales qui en sont dépourvues en simples administrations de missions, assujetties aux attributions fixées par la loi et sans intérêt propre à protéger. La commune au contraire est confirmée comme une administration dont l'activité est intimement liée à l'intérêt local de ses habitants, en sus de ses compétences attribuées par la loi, et pour lequel elle obtient une compétence de principe pour en gérer les affaires. Point besoin pour elle de se référer à la loi pour avoir le droit d'agir, sauf à vérifier que la compétence n'est pas déjà attribuée

le régime de l'article 73C, la loi du 27 juillet 2011 mettant alors en place un véritable régime parlementaire local où l'exécutif distinct de l'assemblée territoriale est responsable devant elle.

¹⁰ La fusion organisée par la loi NOTRe du 7 août 2015 sous influence des élus corses a ainsi accompli un projet pourtant repoussé à 51% des voix lors du référendum du 6 juillet 2003 lorsque proposé par le Gouvernement.

¹¹ Si la loi de 2015 n'a pas réuni la Bretagne dans ses frontières historiques, un voeu du conseil départemental de Loire-Atlantique du 18 décembre 2018 rejetant cette réunion a accepté néanmoins la tenue d'un référendum sur la question, suite à une pétition le demandant ayant recueilli plus de 100.000 signatures.

¹² V. *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?*, (dir. C. CHABROT) Actes du colloque des 29-30 mars 2018, ed. L'Harmattan, coll. Gralle, 2019, et notamment la synthèse du Pr B. FAURE

¹³ Les élections locales ne mettant pas en jeu, en soi, le souverain national mais les administrés locaux (le rapport à la souveraineté n'étant lié selon le Conseil constitutionnel qu'au vote ultérieur des élus municipaux aux élections sénatoriales), aucune différence ne devrait même exister entre nationaux et étrangers, européens ou non, lors de ces élections, l'exclusion de leur éligibilité comme maire et de tout exercice d'acte de souveraineté pouvant suffire.

¹⁴ « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », L. JANICOT, *RFDA* 2011 n°2, p.227.

exclusivement à une autre autorité. La commune, fondée sur des relations humaines antérieures à l'Etat lui-même, est bien cette « société de citoyens » consacrée par la Constitution de 1791¹⁵, quand départements et régions apparaissent plutôt comme des autorités de gestion purement administrative.

Sociétés locales, qui ne consacrent pas toutefois un « peuple local »¹⁶, ces différentes collectivités peuvent alors recevoir une certaine légitimité propre fondée non plus sur une décentralisation descendante par laquelle l'Etat les utilise à ses propres fins, mais sur la reconnaissance ascendante d'intérêts propres pouvant coexister avec l'intérêt national du Souverain et bénéficier d'un statut particulier.

II – La reconnaissance d'une légitimité territoriale

Les Etats modernes se sont constitués sur l'affirmation d'un pouvoir souverain dont ils sont chargés d'exprimer la volonté et de la mettre en œuvre. Ce principe même d'une autorité souveraine source de toute légitimité apparaît comme la pierre angulaire de la construction de nos Etats de droit. Mais les autorités étatiques directement intéressées par cette théorie l'ont poussé à un paroxysme justifiant une centralisation des pouvoirs qui dépasse la théorie initiale et exclut les approches alternatives (A), alors même que notre droit contient bien les ferments d'une légitimité locale autonome (B).

A) Une souveraineté non absolue

La soumission totale du territoire au pouvoir central repose fondamentalement sur la consécration d'un Souverain imposant sa volonté à toute autorité locale, sans pouvoir recevoir d'elle de quelconque opposition légitime. C'est la thèse déduite des écrits de Jean Bodin, que les Lumières et la Révolution ont amplifié avec la consécration du Souverain *national*. Quelques tempéraments doivent toutefois être apportés à cette affirmation de souveraineté. Celle-ci ne saurait en effet être sans bornes. Jean Bodin constatait lui-même que si le Souverain disposait d'une « puissance perpétuelle et absolue », elle restait néanmoins soumise aux « lois de la nature et de Dieu » ainsi qu'aux traités signés par lui ou aux engagements pris envers ses sujets¹⁷. Et s'il affirmait que « la puissance de législation sur tous en général et sur chacun en particulier est donc le premier attribut de la souveraineté et du souverain, sans mendier l'agrément d'un supérieur, d'un égal ou d'un inférieur »¹⁸, la rendant ainsi supérieure aux volontés des Diètes impériales ou des Etats généraux, d'autres limites s'imposent à elle comme les lois fondamentales du royaume¹⁹.

¹⁵ Art.8 du Titre II : « Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les *Communes* » V. M. BOURJOL « Rupture révolutionnaire en France : la commune, société de citoyens », in *La Commune l'Etat et le Droit*, actes du colloque des 9-10 novembre 1989, ed. LGDJ coll. Décentralisation et développement, 1990, p.55.

¹⁶ La révision constitutionnelle du 4 août 1995 ayant abrogé l'ancien article 1^{er} de la Constitution qui seul faisait mention des « peuples des territoires d'outre-mer », l'expression a disparu de la Constitution au profit de la seule référence au « Peuple français » et aux « populations » (art.53, art.72-3), aux « électeurs » (art.72-4, 73) ou aux « territoires » et « collectivités » d'outre-mer et à leurs autorités (Préambule, art.72, 73 ou 74). De même, le Conseil a censuré la notion de « peuple corse » dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 199, pour consacrer au final une radicale « unicité du Peuple français » dans sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

¹⁷ J. BODIN, *De la République*, Livre I, chap. IX De la Souveraineté, ed.de La Veuve Quillau, 1756 (facsimilé des ed. Elibron Classics), p.266, 276, 314 ou 318

¹⁸ Id. p.436

¹⁹ J.-F. SPITZ, *Bodin et la Souveraineté*, PUF coll. Philosophies, 1998, p.12 et suiv. ou 79 et suiv. Aujourd'hui, le

La puissance de la souveraineté n'est donc pas « absolue ». Plus exactement, si elle fonde étymologiquement un pouvoir supérieur complet et *solitaire*, ne devant sa légitimité qu'à lui-même et capable de s'auto-organiser sans en référer à autrui²⁰, elle ne saurait consacrer un pouvoir *total* du Souverain niant les autres, dont il n'est finalement que le supérieur.

Contre cet absolutisme du pouvoir, d'autres théories ont pu émerger qui reconnaissent aux pouvoirs inférieurs un statut protégé. Dans la lignée des monarchomaques, et tout en consacrant le monisme de l'Etat et la supériorité du Souverain, Althusius notamment²¹ analyse la société comme une « *consociatio simbiotica* » composée de différents groupes et corporations privées ou publiques s'emboîtant et vivant en symbiose, les « communautés symbiotiques », déléguant vers une autorité supérieure les pouvoirs nécessaires à leur coordination. Dès lors, l'Etat est la « *consociatio universalis simbiotica* », la communauté symbiotique universelle qui inclut toutes les autres aux fins d'une utilité commune. Mais son pouvoir supérieur provient du consentement des citoyens et des communautés symbiotiques qui le fondent et qui conservent la légitimité initiale. Il ne règne alors que par la reconnaissance de ces communautés inférieures, mais antérieures, et dans le respect de leur délégation et la poursuite du bien collectif²².

La théorie de la Subsidiarité rejoint cette approche. Plongeant ses racines chez Aristote et Saint Thomas d'Aquin, elle se prolonge dans la doctrine sociale de l'Eglise et le personnalisme chrétien²³. Reconnaisant une prééminence de principe à l'individu puis à la famille, appelés à gérer par eux-mêmes leurs affaires avant toute intervention d'une autorité supérieure qui ne revêt qu'une puissance subsidiaire, elle organise le pouvoir selon une délégation *ascendante* de compétences culminant avec l'Etat au niveau national. Dès lors, les groupes primaires locaux détiennent une légitimité propre et initiale qui ne dépend pas des autorités supérieures, elles-mêmes n'obtenant de légitimité qu'au constat de l'incompétence des échelons inférieurs.

Si la doctrine majoritaire a ainsi repris les thèses de Bodin pour justifier le pouvoir absolu de l'Etat, d'autres conceptions de la souveraineté permettent aussi de concilier la recherche de l'unité et la supériorité du pouvoir étatique avec la reconnaissance d'une légitimité territoriale liée à l'existence des sociétés locales²⁴. Etonnamment, le droit français porte en lui les traces de ces conceptions, et paraît même les conforter dans le temps.

B) Des collectivités légitimées

La supériorité du Souverain ne supprime pas l'existence de pouvoirs locaux inférieurs dont la nature peut même s'imposer à l'Etat. Car toute reconnaissance d'une altérité conduit

droit international consacre un *jus cogens*, norme impérative reconnue par l'art.53 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969, qui s'impose aux Etats souverains au-delà de leur consentement

²⁰ La fameuse « kompetenz kompetenz » de G. JELLINEK

²¹ Sur Althusius, « père de fédéralisme », voir notamment de C.J. FRIEDRICH *Pouvoir et fédéralisme* (articles réunis et traduits par G. DEMELEMESTRE), ed. Classiques Garnier coll. Politiques, 2012, et *Introduction à la 'Politica methodice digesta' de Johannes Althusius*, G. DEMELEMESTRE, ed. du Cerf coll. Humanités, 2012.

²² Notons que la notion de « gouvernement corporatiste » qui peut en découler et reprise par les penseurs du fascisme ou de l'Etat français de Vichy n'est qu'une usurpation qui donne une puissance absolue à l'Etat sur les corporations dont il n'est pas issu et qu'il ne respecte pas mais qu'il impose et domine au contraire, se servant d'elles comme un instrument de son pouvoir

²³ *Le principe de subsidiarité*, J.-L. CLERGERIE, ed. Ellipses coll. Le Droit en questions, 1997, p.7 et suiv,

²⁴ D'autres contestations de la centralisation des pouvoirs, de Maurras aux Félibriges, sont plus fondées sur une critique de l'uniformisation nationale, au nom des cultures locales, que créatrices d'une pensée complète de l'Etat et de la Souveraineté. V. « La décentralisation en France : ambitions et limites d'un projet inachevé », A. BRENNETOT, in *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe*, op.cit., p.33 et suiv.

nécessairement à l'altération de son pouvoir. L'Etat, exprimant la volonté du Souverain, peut fixer le cadre de leur organisation et compétences dans la constitution unitaire, mais peut aussi être amené à prendre en compte leur volonté, notamment lorsqu'ils peuvent eux-mêmes s'appuyer sur un souverain local comme dans le cas du fédéralisme²⁵. Même la décentralisation administrative française offre une reconnaissance spéciale des collectivités locales obligeant l'Etat à un certain respect.

Le principe de subsidiarité transparait ainsi dans l'organisation territoriale de la France depuis la Révolution. Il se manifeste dans l'élection des conseils municipaux jamais remise en question depuis 1789 et se fondant sur la nature historique et sociale particulière des communes et de leurs « citoyens » devant gérer leurs « affaires particulières »²⁶ par des « officiers municipaux » propres²⁷. Cette élection, élargie au département puis à la région, marque durablement la spécificité des collectivités territoriales alors même que le lien entre démocratie et décentralisation n'est pas un donné mais un construit²⁸. Les lois de 1871 et de 1884 ont également consacré une clause générale de compétence fondée sur la reconnaissance d'un intérêt local propre aux communes et aux départements puis aux régions, qui disposent alors d'une compétence originaire à le gérer²⁹, comme l'affirmait le Manifeste de Nancy de 1865 et autant que l'Etat ne se l'est pas appropriée ni attribuée à une autre autorité. En 1946, La République « reconnaît l'existence de collectivités territoriales », selon la formule de l'article 85 de la Constitution du 27 octobre qui semble leur donner une identité échappant au volontarisme de l'Etat. Cette Constitution consacre par ailleurs dans son article 87 un principe de libre administration des collectivités locales repris en 1958, qu'il faut distinguer de la décentralisation en cela qu'il octroie pour la première fois des droits constitutionnels propres aux collectivités à l'encontre de l'Etat³⁰ et dont se servira ensuite le Conseil pour censurer la loi qui ne les respecterait pas³¹.

Avec la révision constitutionnelle de 2003, si l'affirmation d'un principe de subsidiarité « à la française » ne doit pas faire illusion³², plus conséquente est la reconnaissance d'un droit

²⁵ V. les Constitutions du canton du Jura suisse de 1974 (art.1 : « *La République jurassienne... forme un canton souverain de la Confédération suisse* ». Art.2. : « *La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce directement ou par ses représentants* »), ou de Bavière de 1946 (Art.2 : « *La Bavière est un Etat populaire. La puissance étatique émane du peuple* »)

²⁶ Rappelons que jusqu'à l'arrêt *Terrier* du Conseil d'Etat du 6 février 1903, conclusions du commissaire Romieu, l'action des collectivités locales relevait du contentieux judiciaire des personnes privées, confirmant leur identité propre distincte de la sphère publique.

²⁷ Art.9 du Titre II de la constitution du 3 septembre 1791

²⁸ C. CHABROT « Démocratie et décentralisation, un couple platonique ? », rev. *Civitas Europa*-n° 11-septembre 2003, pp.7-29.

²⁹ Dans sa préface à l'édition de la thèse d'A. DURANTHON *Subsidiarité et collectivités territoriales* (ed. Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2017), le président du Sénat G. LARCHER remarque ainsi que « la clause générale de compétence... a participé à la concrétisation du rôle de la subsidiarité dans le droit positif ». Sur les subtilités de la notion, v. *L'intérêt public local*, T. ROMBAUTS-CHABROL, ed. Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle 2016.

³⁰ V. « La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une 'manière d'être' de l'Etat ? », J. VIGIER in *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit*, M. HECQUART-THERON et J. KRYNEN, ed. PUT-LGDJ coll. Travaux de l'IFR, 2005, pp. 619-638 (Open Editions <https://books.openedition.org/putc/1612>)

³¹ Seules quatre censures sont cependant recensées par le rapport sénatorial n°27 du 23 octobre 2002 sur le projet de loi constitutionnelle de 2003, auxquelles s'ajoute celle du 8 juill. 2011, n° 2011-146 QPC *Département des Landes* (V. P. DEMAYE « Le principe de la libre administration autorise la modulation des aides financières entre collectivités territoriales », *Constitutions*, janvier-mars 2012, n° 2012-1, p. 52-57). Il est vrai que les articles 34 et 72 de la Constitution réintègrent de façon incohérente cette libre administration dans le giron de la loi.

³² La nature *descendante* de cette dite subsidiarité, sur le modèle de l'Union européenne, en fait plutôt un simple mode d'attribution des compétences (A. DURANTHON, op.cit., p.27 et suiv.), le Conseil constitutionnel ayant

constitutionnel territorial étendu regroupé sous le terme de « République décentralisée », qui comprend notamment le droit à l'expérimentation et à la différenciation territoriale, le régime financier local, le droit de pétition ou la consultation des autorités ou des populations locales en divers cas. L'accession de ces droits au rang constitutionnel, qui pouvaient relever jusque-là du domaine législatif ou réglementaire³³, les annonces du Président Macron sur un « nouveau pacte girondin » et les diverses lois de réformes qui réaffirment toutes l'importance des collectivités dans la vie politique nationale, confirmée par les élus locaux qui contestent les politiques de recentralisation, renforcent ainsi la reconnaissance des autorités locales et de leurs droits face à un souverain appelé à mieux les prendre en compte.

Les conséquences qui en découlent relèvent de deux types. Vis-à-vis de l'Etat, ces collectivités légitimées doivent pouvoir opposer leur consentement à tout changement de leur statut et organisation, être dotées d'un bloc de compétences garanti lié à la défense des intérêts locaux propres, et disposer des moyens humains, normatifs et financiers pour les gérer. Vis-à-vis des populations, la « démocratie »³⁴ implique une organisation plus politique des pouvoirs locaux, pensés non pour assurer l'effectivité d'une décision administrative finale³⁵ mais pour assurer une meilleure intégration des populations à travers une véritable séparation des pouvoirs locaux à définir et une réelle participation des habitants aux décisions qui les concernent.

Reste à savoir si toutes les autorités locales sont amenées à bénéficier de telles garanties. Les théories d'Althusius ou de la subsidiarité reposent sur des communautés disposant d'une légitimité propre opposable à celle de l'Etat. Se retrouveraient alors dans ce cadre les seules collectivités identifiées plus haut comme « sociétés locales », excluant les départements, les régions ou les EPCI imposés par les préfets. Leur intégration impliquerait à l'inverse la consécration de leurs droits et pouvoirs, avec le retour de la clause générale de compétence et une obligation de les consulter sur les affaires les concernant³⁶.

Etrangère à la tradition française, la question d'une différenciation *par nature* des collectivités se pose ainsi avec plus d'acuité aujourd'hui. Mais elle est concomitante à l'affirmation de cette légitimité territoriale secondaire qui s'ancre de plus en plus dans le droit territorial.

Christophe Chabrot,
Lyon, le 11 février 2019

confirmé son manque d'effectivité et de caractère contraignant (Décision n°2005-516 DC du 7 juillet 2005 *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, et son commentaire au Cahiers du Conseil n°19)

³³ V. *La décentralisation française*, de J.-M. PONTIER, LGDJ coll. Systèmes-Perspectives, 2016, p.26 et suiv.

³⁴ De « Domus » : résidence, et « Kratos » : pouvoir. La démocratie locale ne peut en effet reposer sur le souverain national mais sur les habitants considérés comme administrés, produisant une « démocratie » (pouvoir des habitants) originale et distincte des règles nationales. Sur la question, voir C. CHABROT « Réflexions sur la démocratie locale », in *La Métropole de Lyon : de la singularité à la modélisation ?* op.cit.

³⁵ C'est ainsi que sont justifiées les primes majoritaires aux élections locales, parfois déterminantes comme dans les municipalités, pensées pour produire des majorités stables assurant la continuité des décisions administratives

³⁶ Rappelons que les régions n'ont pas été consultées sur le redécoupage de leurs frontières en 2015, avec l'accord du Conseil d'Etat, décision 27 octobre 2015 M. H... et autres (n°s 393026, 393488, 393622, 393659, 393724), note « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », M. DEGOFFE, *BJCL* n° 01/16, du 1^{er} janvier 2016, p. 9. Sur la reconnaissance des régions, voir R. PASQUIER *La capacité politique des régions*, PUR coll. Res Publica, 2004, nuancé par J.-M. PONTIER « Qu'est-ce que le local ? », *AJDA* 2017 p.1093.

DÉMOCRATIE, DROITS DE L'HOMME ET DROIT LOCAL

Par Christophe CHABROT

Maître de conférences de droit public

Université Lumière-Lyon II - Faculté de Droit et Science politique

Paru in revue *Politeia*, n°25, juin 2014, p.327-345

I. – Une consécration nouvelle des droits de l'homme local

A. – Des modes inédits de détermination des droits

B. – Des droits spécifiques reconnus localement

II. – Une protection originale des droits de l'homme local

A. – Une contrainte juridictionnelle incertaine

B. – Des mécanismes souples de garantie, à parfaire

La démocratie locale ne peut se confondre ni avec la décentralisation ni avec l'autonomie locale, et doit être définie de façon spécifique par rapport à la démocratie nationale¹.

Relative à la désignation et au fonctionnement d'autorités territoriales d'essence administrative² et ne se légitimant donc pas par son rapport au souverain national, elle est en effet appelée à reposer sur des fondements qui lui sont propres. Parmi ceux-ci, figure par exemple l'identification d'un *demos* local particulier, qui ne saurait en toute logique juridique être assimilé au *demos* national puisque ne correspondant pas à l'expression du souverain. L'élection locale ne conduisant qu'à désigner les autorités administratives de collectivités administratives adoptant des actes administratifs sous le contrôle du juge administratif, c'est ainsi en tant que simple administré ou habitant que devrait être appelé à voter l'électeur local. Les interprétations assimilant les élections locales à des élections politiques, confondant la désignation d'élus administratifs et leurs fonctions dont quelques rares sont indirectement politiques, et contraignant alors le corps électoral à une condition de nationalité, continuent à ce propos d'interroger en droit³.

¹ Sur ces questions, voir de l'auteur « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », in Actes du 5ème Congrès de l'AFDC, Toulouse 6-7-8 juin 2002, Atelier Constitution et pouvoir local, revue *Civitas Europa*, septembre 2003, pp.7-29, ou « Réflexions sur les récentes réformes de la démocratie locale en France », in *Les mutations contemporaines de la démocratie*, Actes du 7e séminaire franco-japonais de droit public, Montpellier, Presses universitaires de Montpellier-monediteur.com, fev 2008, p. 189-208

² Il faut sans doute exclure ici de la réflexion les *Länder* allemands qui sont des États et non des collectivités territoriales, et dont le système démocratique ne saurait donc être comparé trop immédiatement avec les autorités locales françaises, purement administratives.

³ Décision du Conseil constitutionnel n°82-146 DC du 18 novembre 1982 *Quotas par sexe*, complétée par la décision n°92-308 DC du 9 avril 1992 *Traité de Maastricht*, mais aussi décision n°87-227 DC du 7 juillet 1987 *Régime électoral de Marseille*, décision n°98-358 DC du 26 janvier 1995 *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, ou décision n°86-208 DC des 1er et 2 juillet 1986 *Découpage électoral* ou plus récemment par exemple décision n°201-618 DC du 9 décembre 2010 *Loi de réforme des collectivités territoriales*, par lesquelles le Conseil s'est référé aux dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de la démocratie

Cette démocratie locale administrative⁴ peut également recouvrir dans sa définition des mécanismes propres, ouvrant notamment à des procédures de consultation ou de participation des habitants venant opportunément compléter les instruments classiques de la démocratie représentative calquée sur le modèle national⁵. La séparation des pouvoirs locaux, leur fonctionnement ou les modalités d'exercice de cette gouvernance territoriale sont autant de points qui peuvent à leur tour distinguer les deux niveaux de démocratie, nationale et locale.

Mais plus au fond, certaines initiatives locales et internationales récentes proposent de franchir un cap supplémentaire dans l'identification d'une démocratie proprement locale. Car si la démocratie nationale s'est avant tout fondée sur une conception nouvelle des droits de l'homme et du citoyen, matérialisée en France par la Déclaration de 1789, la démocratie locale semble à son tour revendiquer son assise sur des droits de l'homme local spécifiques.

La question est subtile. Il ne s'agit pas ici d'une simple adaptation *locale* des grands droits fondamentaux consacrés au niveau international ou national. Sans doute une étude plus poussée serait d'ailleurs à mener sur les particularités de la protection de ces droits, de la Convention européenne des droits de l'homme par exemple, au niveau infra-étatique. Mais le projet est plutôt celui d'une consécration véritablement locale des droits de l'homme, et plus exactement de la définition spécifique de droits de l'homme local. La démocratie locale se déploierait alors sur le fondement de cette conception autonome des droits de l'homme, des droits de l'habitant faudrait-il dire, qui marquerait son originalité et son identité propre.

Cette ambition est posée par plusieurs textes nationaux et internationaux qui prétendent ainsi déterminer des droits particuliers aux habitants des villes. Ce phénomène, par son ampleur, ne peut plus être ignoré et demande aujourd'hui une analyse plus théorique pour en situer le sens et la valeur. Car, en effet, plusieurs interrogations sont posées par cette dynamique, qui peuvent être essentiellement regroupées autour de deux thèmes relatifs aux droits mêmes ainsi consacrés (I) et aux mécanismes de protection envisagés, adaptés aux caractéristiques des autorités locales qu'ils contraignent (II). Simple mimétisme des problématiques abordées nationalement ou révélateurs d'un déplacement des enjeux, ces nouveaux droits destinés à de nouveaux « hommes » obligent désormais à penser la démocratie en dehors de son carcan national, au risque de devoir en tirer les conséquences.

I. – Une consécration nouvelle des droits de l'homme local

« Droits de l'homme local » ou « droits locaux de l'homme », la nuance mériterait d'être approfondie. En l'état, la confusion des deux notions n'empêche pas de traiter d'une manière générale le sujet. Car il s'agit avant tout de comprendre comment la spécificité locale impose ses contraintes sur la consécration de ces nouveaux droits, que ce soit dans leur mode de détermination et d'énonciation (A) ou dans le contenu même des libertés et protections ainsi affirmées (B).

politique nationale (art.1 et 3 de la Constitution, art. 6 de la Déclaration de 1789) pour statuer sur les aménagements de la démocratie administrative locale. La nature politique de ces élections locales n'est pourtant pas si claire, Michel VERPEAUX concluant dans son manuel que « *les élections ne sont donc pas politiques 'par elles-mêmes' mais indirectement* » (Droit des collectivités territoriales, ed. PUF, coll. Major, 2ème ed. Paris 2005 p.150).

⁴ Voir le dossier « Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens », *RFAP* n°137-138, 2011 p.217 et suiv., ou Achille MESTRE « La démocratie administrative », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Presses universitaires de Toulouse, p.561.

⁵ V. *Démocratie locale et citoyenneté en droit public français*, thèse d'Hélène LEYLAVERGNE, Lyon 2, 1998, ou *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, de Loïc BLONDIAUX, ed. du Seuil/La République des Idées, Paris 2008

A. – Des modes inédits de détermination des droits

Les droits de l'homme local ne sauraient s'imposer d'eux-mêmes comme étant liés à l'essence de l'homme, comme étant inhérents à la nature humaine et pouvant contraindre par cela les autorités publiques. L'affirmation quasi jus-naturaliste de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a vécu. Ceci d'autant que la démocratie locale ne repose pas sur l'homme *in abstracto* mais sur l'homme *situé* comme dirait Georges Burdeau, sur l'habitant, considéré en dehors de toute dimension politique liée à la souveraineté et ne pouvant donc prétendre à une telle transcendance. Les droits de l'homme local font partie de ces droits choisis et soumis à l'acceptation des pouvoirs publics, sur le modèle de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Charte de l'Environnement.

Toutefois, la particularité de la situation territoriale fait que les pouvoirs publics locaux peuvent se voir proposer ou imposer des droits et devoirs adoptés par des autorités supérieures, nationales mais aussi internationales, en plus de leurs propres initiatives et parfois au delà de leur propre volonté.

* Au niveau international, l'Organisation des Nations unies n'a pas adopté de texte définissant directement la démocratie locale ou les droits et conditions de son exercice. Sans doute les diverses Chartes, Conventions et Pactes⁶ adoptés sous son égide proclament des droits reconnus aux Hommes qui s'appliquent localement et dont la protection incombe à toutes les autorités locales. Mais il n'y a pas à ce niveau de consécration spécifique de droits de l'homme local⁷. Par contre, il est possible de citer quelques chartes élaborées par des agences ou organismes internationaux affiliés à l'ONU, comme l'UNICEF qui a élaboré une Charte des Villes amies des enfants en 2002 et qui propose d'engager plus directement les autorités locales dans la protection des droits reconnus de l'enfant⁸.

Étrangement, le Conseil de l'Europe ne propose pas non plus de charte relative à la démocratie locale. Plus exactement il n'aborde ce sujet qu'à travers la notion d'autonomie, dans sa Charte sur l'autonomie locale du 15 octobre 1985 (STCE 122). Le préambule de cette Charte rappelle bien que « *les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* », mais n'envisage alors la démocratie locale, directe ou représentative, que sous un angle institutionnel lié au « *droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques* ». Dès lors, cette Charte ne fait référence dans son article 3 § 2 qu'à l'obligation de désigner l'assemblée délibérante locale par voie d'élection, et de permettre la prise en compte des habitants par tout autre mécanisme de participation directe. Plus généralement, elle a pour but de consacrer les droits des pouvoirs territoriaux s'opposant aux volontés de l'État, sans développer réellement de conception de la démocratie locale et des droits des habitants. Il faut signaler toutefois l'adoption d'une Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, le 5 février 1992 (STCE 144). Cette convention reconnaît certains droits aux étrangers résidents et notamment la non-discrimination selon l'origine, la liberté d'expression, de réunion ou d'association, le droit à ce que leur opinion soit entendue par les

⁶ Citons notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte des droits civils et politiques du 16 décembre 1966, la Proclamation de Téhéran du 13 mai 1968 ou la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986.

⁷ Par exemple le droit de vote et d'éligibilité proclamé par l'article 21 de la DUDH ne concerne que la participation à la direction des affaires publiques « de son pays », et non aux affaires locales.

⁸ Déclaration des droits de l'enfant proclamée par l'assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1959, ou Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

autorités publiques, mais aussi le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales pour les étrangers résidant depuis plus de 5 ans dans le pays d'accueil. La France n'est pas partie à ce traité.

* Au niveau national, la France s'est dotée depuis quelques années de nouveaux instruments légaux de protection de la démocratie locale, que ce soit sous l'angle institutionnel ou sous l'angle des droits des habitants⁹. Dans les droits locaux ainsi consacrés, figure par exemple le droit d'information des habitants sur les actes des autorités locales¹⁰, celui de participer aux décisions locales par le biais de conseils de quartier et de comités de toute nature créés par les municipalités, ou par des consultations simples (art. L 1112-15 CGCT) voire impératives (art. LO 1112-1 et suivants du CGCT). Ces consultations sont désormais étendues par la loi de décembre 2010 aux changements territoriaux (rattachement d'un département à une autre région, fusions de départements et de régions, fusion de régions, fusions de communes, *etc.*¹¹). Mais malgré cette addition de dispositions démocratiques, il n'existe pas à proprement parler de texte national unique consacrant officiellement les droits spécifiques de l'homme local ou en posant le concept théorique. Ces droits proviennent alors d'un certain activisme des autorités locales elles-mêmes.

Depuis quelques années, les collectivités territoriales en France et dans le monde, et notamment les villes, se réunissent en réseaux pour promouvoir des droits de l'homme adaptés à l'échelon local, notamment par le biais de chartes ou de déclarations de droits. Nous pouvons citer ainsi la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville (CEDHV) du 18 mai 2000 signée aujourd'hui par plus de 200 villes d'Europe, la Charte montréalaise des droits et responsabilités entrée en vigueur le 1er janvier 2006, la Charte urbaine ou la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale élaborées par le Conseil des communes et des régions du Conseil de l'Europe en 2005, la Déclaration mondiale sur les femmes dans la gouvernance locale adoptée par l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux en 2002, ou encore la Charte mondiale du droit à la ville proposée au Forum social mondial de 2004, sans compter ces multiples chartes plus ciblées élaborées au niveau municipal (Charte d'accueil des personnes âgées de la ville de Nevers, des personnes handicapées de la ville d'Elbeuf sur Seine, Charte des engagements réciproques entre la Ville de Rennes et les Associations de 2001, Charte de la participation du Grand Lyon, *etc.*).

Il faut signaler deux aspects de cette nouvelle production normative. Il s'agit tout d'abord d'une initiative spontanée des autorités territoriales, désireuses d'affirmer plus encore une démocratie locale allant au-delà des droits reconnus par les textes nationaux et internationaux. Par ailleurs, ces chartes ne sont pas unilatérales et leur élaboration a bien souvent été faite en réseau, que ce

⁹ Voir notamment la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République, les lois des 25 juin et 12 juillet 1999 relatives à l'intercommunalité et à l'aménagement du territoire, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, ou les réformes constitutionnelles de la loi du 28 mars 2003 donnant lieu aux lois organiques du 1er août 2003 sur l'expérimentation locale et sur le référendum local et du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière locale, ainsi qu'à la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales. Plus récemment il faut citer notamment la loi du 10 décembre 2010, celle du 17 mai 2013 sur les élections locales et la loi du 27 janvier 2014 sur les métropoles.

¹⁰ Art. L 2141-1 Code général des collectivités territoriales : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci..., indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.* »

¹¹ V. par exemple Michel VERPEAUX « Le décret n° 2012-124 du 30 janvier 2012 et la poursuite de la mise en oeuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales », *JCP A* n°8, 27 février 2012, pp.23-26, et plus généralement Michel LE CLAINCHE « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *RFAP* n°137-138, 2011, pp.39-48

soit en impliquant les habitants eux-mêmes ou des représentants de la société civile, des experts reconnus en la matière, comme pour la charte montréalaise aujourd'hui citée par l'UNESCO, ou au travers d'échanges avec d'autres collectivités. Il s'agit donc bien de l'apparition de normes locales propres, élaborées en dehors de toute intervention étatique, et validant un processus démocratique autonome, même s'il se fait en rapport avec les grandes déclarations internationales. Le fait est suffisamment notable et redondant dans le monde pour qu'il soit signalé. Cette particularité quant aux origines se retrouve par ailleurs dans les droits eux-mêmes consacrés par ces chartes.

B. – Des droits spécifiques reconnus localement

L'homme localement situé se distingue-t-il de l'homme absolu et abstrait des grandes déclarations ? A vrai dire, il n'est pas toujours possible d'opposer l'un à l'autre, et les chartes en question rappellent souvent le lien indissociable entre la démocratie nationale et son expression au niveau local, entre la protection des droits classiques et leur développement par les autorités territoriales, entre l'homme et le résident. Néanmoins ces mêmes chartes prennent en compte les singularités du local et envisagent d'autres droits plus directement reliés à la vie quotidienne de la Cité, en se fondant essentiellement sur un homme défini par son urbanité.

En premier lieu ces chartes tendent à supprimer toutes distinctions entre les destinataires des droits qu'elles proclament. Certes le principe d'égalité est un structurant traditionnel de nos systèmes juridiques, et l'étranger est depuis longtemps assimilé au national dans la protection des droits fondamentaux. Mais cette différence subsiste encore parfois au niveau politique, administratif ou social, interdisant au non-national l'usage des droits électoraux et l'exercice de certaines professions, ou l'obligeant à des démarches particulières. C'est cette discrimination entre citoyen et non-citoyen, national et non-national qui est remise en question au niveau local par l'assimilation des hommes dans la catégorie plus globalisante des « habitants »¹². Cette appellation, reposant sur un seul critère objectif de résidence au-delà de l'appartenance au souverain, va ainsi unifier les régimes juridiques en accordant des droits à tous, comme pour ce qui est du droit de vote et d'éligibilité accordé dès lors que ce critère de l'habitation est satisfait. Le sol est devenu vecteur d'unité, lui qui fut si longtemps facteur de divisions. Mais cette unité est encore à parfaire. Les effets de frontières locales jouent encore entre les habitants des différentes communes d'une même aire urbaine qui ne relèvent pas toutes du même régime juridique ou fiscal et qui peuvent appartenir à des intercommunalités différentes, et certaines distinctions entre administrés ont encore du mal à disparaître comme en matière électorale¹³.

¹² Cf art.1er de la CEDHV : « *La Ville est un espace collectif appartenant à tous les habitants qui ont le droit d'y trouver les conditions de leur épanouissement politique, social et environnemental tout en y assumant leurs devoirs de solidarité* », et art. 2 : « *Les droits énoncés dans cette Charte sont reconnus à toutes les personnes vivant dans les villes signataires, indépendamment de leur nationalité. Elles sont désignées ci-après comme citoyens et citoyennes des villes. Ces droits sont garantis par les autorités municipales, sans aucune discrimination tenant à l'origine, la couleur, l'âge, le sexe ou l'option sexuelle, la langue, la religion, l'opinion politique, l'origine ethnique, nationale ou sociale, ou les revenus* ». On notera la consécration de l'habitant ou du « citoyen des villes » en lieu et place du citoyen, l'affirmation d'un devoir de solidarité et l'élargissement des critères d'égalité.

¹³ La durée de résidence requise pour obtenir le droit de vote est variable selon les textes : cinq ans pour la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique locale, et deux ans pour la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville. Toutefois l'existence même de cette durée, aussi minime soit-elle, trahit l'imperfection du concept. « L'homme local » saisi immédiatement comme habitant ou administré ne devrait pas connaître de telles différences de statut en fonction de la nationalité, y compris de façon temporaire. Les étudiants étrangers peuvent voter aux élections universitaires dès leur inscription, et non pas au bout de deux ou cinq années de cours.

Cette volonté néanmoins affichée de supprimer toute différenciation entre résidents, afin de renforcer leur intégration dans une dynamique locale et solidaire, repose donc sur la référence à un « habitant » indifférencié qui va jouer pour les communes le rôle historique du « citoyen », dont la consécration il y a deux siècles a permis la fusion collective, politique et juridique, du souverain et la mise en place des Etats modernes. Car ce citoyen historique projeté aujourd'hui au niveau local opère au contraire une division entre nationaux et étrangers par exemple, qui s'oppose au projet unitaire municipal. Il est à ce titre notable que le droit de vote et d'éligibilité proclamé par le traité de Maastricht de 1992 vise justement à supprimer en droit cette division entre électeurs et candidats européens au profit d'une approche unifiante¹⁴.

En second lieu, les droits et libertés consacrés au niveau local peuvent être regroupés en trois catégories : droits venant compléter ou réaliser des droits classiques au niveau local, droits liés à la gouvernance des villes et à la prise de décision, et droits relatifs au bien être et au bien vivre local. Ces droits directement rattachés à la condition territoriale de l'habitant suscitent alors des politiques spécifiques, et conditionnent l'organisation et l'activité des services publics locaux.

Certains droits viennent tout d'abord compléter les droits individuels classiques dans leur mise en oeuvre au niveau local. Par exemple, l'égalité et la non-discrimination entre personnes en situation identique figurent à l'article 5 de la Charte mondiale du droit à la ville, et font également l'objet d'une consécration à l'article 1er de la Charte montréalaise des droits et responsabilités et à l'article 2 de la CEDHV. Le droit au mariage librement consenti, affirmé par la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 16 alinéa 2, se retrouve dans l'article 10 § 3 de la CEDHV. Cette même Charte européenne des droits de l'homme dans la ville rappelle la liberté religieuse et de conscience dans son article 3. Il en va de même pour l'affirmation du droit de manifestation, d'association ou d'expression, repris dans son article 9 et dans l'article 3 de la Convention européenne de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique locale. Également, la plupart des droits consacrés par la convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 1er mars 1980 se retrouvent dans la Charte européenne pour l'égalité des hommes et des femmes dans la vie publique locale de 2006.

Ces chartes ne reprennent pas cependant les « noyaux durs » des grandes déclarations (interdiction de la torture, de l'esclavage, *etc.*) dont on présuppose leur protection par d'autres moyens. L'universalité de ces interdictions dépasse sans doute largement le simple cadre local que ces chartes ont en focus. Par ailleurs, la réaffirmation des autres droits classiques semble souvent superfétatoire, inutile juridiquement, dans la mesure où les actes nationaux ou internationaux de plus grande effectivité juridique assurent une meilleure garantie de leur protection. Cette redondance n'est toutefois pas culturellement superflue, et complète ces déclarations traditionnelles, parfois un peu dépassées, par des prolongements concrets qui impliquent un certain activisme local. Ainsi, au principe classique de non-discrimination, relativement neutre et statique, la CEDHV associe dans son article 3 la liberté culturelle et linguistique ainsi que le principe de laïcité, pour en tirer l'obligation de ne pas créer de ghettos ethniques ou linguistiques et de favoriser au contraire la tolérance entre croyants et non-

¹⁴ Cette assimilation électorale est justifiée par la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 relative au droit de vote aux élections municipales comme étant un corollaire à la libre installation des travailleurs, qui ne sauraient perdre leurs droits civiques du fait de leur mobilité professionnelle. Ce fondement économique a toutefois des implications bien plus politiques, conduisant à une fusion électorale qui donne une identité nouvelle aux communes, qui se distinguent désormais y compris des autres collectivités territoriales comme étant le nouveau creuset socio-politique de la modernité, au-delà de la nationalité et de la citoyenneté porteuses aujourd'hui de divisions indésirées.

croyants et l'étude des langues originelles des populations étrangères. De même, si la Convention européenne des droits de l'homme proclame dans son article 16 une liberté d'expression, de réunion et d'association qui s'applique également aux étrangers, la Convention européenne sur la participation des étrangers dans la vie publique au niveau local de 1992 qui réaffirme ces droits y ajoute les droits civiques de vote et d'éligibilité dans son article 6, tout comme la CEDHV dans son article 8.

D'autres droits proclamés sont quant à eux plus directement liés à l'exercice du pouvoir local, et relèvent d'une certaine forme de gouvernance liée à la proximité des administrés¹⁵. Quelques principes sont récurrents. Le premier d'entre eux est le droit de participer directement ou indirectement à la désignation des autorités locales et à leurs décisions, par l'élection des instances dirigeantes et par le recours fréquent à la consultation ou au référendum local¹⁶ pour toutes les décisions qui mettent en jeu le devenir collectif. De même, sont intégrés dans ce cadre le droit à la transparence des décisions et le droit à l'information¹⁷, ou le contrôle des services publics par des commissions d'usagers notamment¹⁸.

Les droits de l'homme local mobilisent donc ici différentes techniques de la démocratie directe, représentative et participative au service de l'habitant, dont la ville est supposée être ou devenir « sa » ville. Comme le précise l'article 5 de la Charte des droits et responsabilités de Montréal : « *La participation des citoyennes et des citoyens aux affaires de la Ville contribue au renforcement de la confiance envers les institutions démocratiques, au renforcement du sentiment d'appartenance à la ville ainsi qu'à la promotion d'une citoyenneté active.* » C'est la proximité même du pouvoir local et ce lien direct entre autorités et habitants qui pousse à promouvoir ainsi une telle démocratie intégrative.

Enfin et surtout, les droits de l'homme local sont liés à la vie urbaine elle-même, au bien-vivre et au bien-être général des citoyens. Sont ici à considérer tous les droits liés au confort de vie, à la santé, à l'écologie, à la sécurité ou à la culture, et qui font l'objet de nombreuses proclamations locales¹⁹. Les droits de l'homme local connaissent ici la même inflation normative que les droits de l'homme nationaux ou internationaux, avec une multiplication notable des chartes, conventions et textes-programmes publics et privés. Des constantes apparaissent toutefois, directement impliquées par la spécificité de la gouvernance locale.

Ainsi, de nombreuses chartes consacrent un ensemble de droits liés à la santé et à la sécurité individuelle. C'est le cas du droit à vivre dans un environnement sain et équilibré, qui implique

¹⁵ Ces droits sont bien relatifs à l'exercice du pouvoir local par les habitants et non à l'étendue ou la nature des compétences des collectivités locales elles-mêmes qui relèvent plus de la décentralisation que de la démocratie locale. C'est notamment en cela que ces chartes de démocratie locale dépassent la Charte sur l'autonomie locale de 1985 qui, si elle fait le lien dans son préambule et article 3 entre démocratie et décentralisation, promeut essentiellement une protection statutaire des collectivités bien plus que de ses habitants.

¹⁶ Article 3 de la Charte sur l'autonomie locale de 1985 et article 8 de la CEDHV, article 16 de la Charte de Montréal, article III § 3 de la Charte mondiale du droit à la ville, article 12 de la Charte urbaine de 1992 du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

¹⁷ Droit à l'information proclamé par l'article 11 de la CEDHV, ou par l'article 16 de la Charte de Montréal.

¹⁸ Article 25 de la CEDHV relatif à l'évaluation des services publics locaux, article V de la Charte mondiale du droit à la ville

¹⁹ Il est impossible de citer ici tous les textes publics ou privés relatifs au bien-vivre et au bien-être urbain, mais signalons par exemple la Charte d'Athènes de Le Corbusier de 1933, la Charte européenne de l'Aménagement du territoire (Torremolinos, 1983), la Charte européenne pour la ville (Florence, 1993), la Charte des villes européennes pour la durabilité (Aalborg, Danemark, 1994), ou la Charte environnementale européenne pour les droits des citoyens (Bruxelles, 1995), notamment.

que les services publics locaux et les politiques suivies intègrent comme paramètre la protection de la santé et de l'environnement²⁰. Une autre constante est le droit à avoir un urbanisme respectueux de l'homme, ne reposant pas sur la ségrégation géographique et sociale mais permettant au contraire la création de réseaux collectifs « *assurant une relation harmonieuse entre l'habitat, les services publics, les équipements, les espaces verts et les structures destinées aux usages collectifs* » et respectant « *le patrimoine naturel, historique, architectural, culturel et artistique des villes* »²¹. Cette politique urbaine impose alors des engagements politiques clairs et la prise en considération des envies et besoins des populations participantes. Une même consécration est enregistrée en matière de transports.

D'autres droits mettent en avant la capacité des autorités locales à offrir un cadre de vie professionnelle et personnelle adapté à l'épanouissement individuel et collectif : droit au loisir, qui implique que les villes promeuvent des activités culturelles ou sportives de qualité et diversifiées avec notamment des équipements sportifs ou culturels répondant aux attentes des habitants²², droit au logement avec une offre immobilière garantissant contre l'insalubrité et permettant l'accueil des populations de faibles revenus sans création de ghetto²³, développement de services de santé efficaces, promotion d'une activité économique dynamique et équilibrée et d'une aide à la recherche d'emploi ou à la requalification, *etc.*. Certaines chartes envisagent même d'aller un peu plus loin en impliquant les collectivités dans la protection des consommateurs²⁴, dans les relations entre employeurs et employés, ou dans la mise en place de services de justice et de police de proximité²⁵.

Dans cet inventaire des droits locaux, l'accent est souvent mis sur la protection des populations fragiles. La plupart des droits reconnus à l'habitant sont d'ailleurs directement reliés à l'aide et au soutien des personnes en difficultés (enfants déscolarisés, analphabètes, femmes battues, immigrants, personnes âgées, classes économiquement pauvres, exclus sociaux, personnes ne pouvant assurer le paiement de leurs factures d'eau, d'électricité ou de loyer, *etc.*). La ville, mais pas seulement elle, serait alors le lieu de rencontre privilégié entre les institutions administratives et ces populations nécessiteuses ou fragiles, qui les concernent assez directement et qu'elles connaîtraient mieux que les services déconcentrés de l'État. En France, les communes sont particulièrement impliquées dans cette lutte contre la pauvreté et le soutien aux personnes fragiles, aux côtés du conseil départemental qui assure et coordonne toute la politique de suivi social (personnes âgées, délinquance juvénile, petite enfance, chômeurs de longue durée, *etc.*).

Dès lors, il a pu être affirmé une véritable fonction sociale de la ville, chargée de corriger les inégalités et de suppléer les carences de l'État pour faire de l'espace urbain le nouveau lieu de

²⁰ Charte urbaine de 1992 (principe 2), Charte d'Aalborg de 1994, CEHDV (article 18), *etc.* La décision de la CJCE dite *Bus d'Helsinki* du 17 décembre 2002 admet d'ailleurs que le critère environnemental soit un paramètre de sélection dans un marché public.

²¹ Article 20 de la CEDHV.

²² Article 21 de la CEHDV, article XX de la Charte mondiale du droit à la ville, points 7, 8 et 17 de la Charte urbaine de 1992.

²³ Article 16 de la CEHDV, article XIV de la Charte mondiale du droit à la ville, point 4 de la Charte urbaine.

²⁴ Article 22 de la CEHDV, impliquant ainsi la vérification périodique des instruments de mesures dans les commerces.

²⁵ Art.14 de la CEHDV *Droit au travail* incitant les villes à favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail, à interdire le travail des enfants, le travail illégal ou tout type de discrimination par une clause explicite dans ses contrats publics, et à faciliter l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Art.26 *Police de proximité* visant à développer une police spécifique d'éducation civique destinée à réguler les délits et à promouvoir la convivialité.

l'équité sociale. C'est en effet à l'échelle de la ville et sur impulsion des élus municipaux que, selon ces chartes, peut s'organiser avec plus d'efficacité, de souplesse et de pertinence la rencontre entre les intérêts privés et publics, entre la compétition économique et le développement humain, où les investissements de certains doivent pouvoir bénéficier à tous, et où les biens publics sont destinés à l'épanouissement collectif, comme l'affirment clairement la Charte mondiale du droit à la ville de 2004 ou la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville dans son article 1er. La ville deviendrait l'échelon venant directement concurrencer l'État non pas dans la gestion politique et institutionnelle générale des affaires publiques, mais dans la résolution à l'échelle humaine des problèmes se posant quotidiennement aux individus résidant sur leur territoire.

Ces chartes promeuvent alors une conception de l'habitant-administré qui dépasse celle du citoyen politique. Au-delà des droits civiques attachés à la notion de citoyen, elles consacrent des droits liés à la qualité de la vie individuelle, sociale et économique, et renforcent d'une certaine manière l'homme situé par rapport à l'homme abstrait par cette conception même de l'habitant, même si cette appellation n'est pas toujours très claire²⁶.

Toutefois, l'extension de ces droits se trouve justement limitée par la conception même de l'habitant-administré. Celui-ci en effet, de statut inférieur, ne saurait s'opposer au citoyen politique, lui imposer des droits et devoirs, et ne saurait contraindre les autorités désignées par les citoyens et seules détentrices du pouvoir légal de décider. Dès lors, se pose tout le problème de la valeur juridique des droits ainsi proclamés et de leur protection.

II. – Une protection originale des droits de l'homme local

Les droits fondamentaux classiques proclamés ou reconnus par les autorités nationales exprimant la volonté du souverain, et qui s'imposent donc aux autorités publiques secondaires que sont les collectivités locales, sont protégés par les juges délibérant justement au nom de ce même souverain. L'absence de souverain reconnu au niveau local pose alors un double problème quant à la valeur juridique de ces nouveaux droits de l'homme local et quant à leur protection par le juge. Cette double fragilité juridique impose alors une approche particulière et des mécanismes spécifiques de protection. En effet, les différentes chartes et listes de droits consacrés par les autorités locales n'ont pas en elles-mêmes de valeur juridique qui permettrait de les opposer aux autorités locales devant un juge (A). Elles prévoient alors des mécanismes originaux plus ou moins contraignants, relevant d'une conception propre de la démocratie locale (B).

A. – Une contrainte juridictionnelle incertaine

L'effet direct de ces chartes, c'est-à-dire leur intégration dans l'ordre juridique interne et leur invocabilité devant le juge, ne pose pas de problème pour les dispositions qu'elles contiennent qui sont déjà reconnues par des normes nationales et internationales (non-discrimination, liberté d'aller et venir, liberté de mariage, *etc.*). Le juge peut être naturellement saisi pour faire respecter ces droits, qui ne sont pas finalement des normes locales mais des prescriptions nationales ou internationales appliquées localement. Le juge se référera alors directement à ces droits nationaux ou internationaux bien plus qu'à ceux, fragiles, des chartes.

²⁶ La charte montréalaise s'adresse par exemple aux « *citoyens et citoyennes* », sous-entendu peut-être « de la ville de Montréal », alors que la CEDHV reconnaît indistinctement ses droits aux « *citoyens des villes* », aux « *familles* », aux « *habitants* », aux « *personnes vivant dans les villes* ».

Pour ce qui est des droits nouveaux proclamés au niveau local, la question est plus complexe²⁷. La plupart des chartes citées affirment lier les autorités signataires à un degré plus ou moins contraignant. Ainsi, la CEDHV indique dans son préambule que les villes adoptant cette charte ont décidé « *d'assumer les engagements* » prévus, et précise dans ses dispositions finales que « *les municipalités intègrent à leur réglementation municipale avec valeur contraignante les principes et règles proposés par la Charte* » et reconnaissent « *le caractère de droit impératif des droits énoncés* ». L'article XXII de la Charte mondiale du droit à la ville de 2004 affirme quant à lui une exigibilité du droit à la ville : « *Toute personne a droit à un recours administratif et judiciaire efficace et complet en rapport avec les droits et les devoirs énoncés dans la présente Charte, incluant la non jouissance de ces droits.* » L'impérativité de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale de 2006 du Conseil des communes et des régions d'Europe est également proclamée sur la base d'un engagement unilatéral²⁸. Et d'une manière générale, la formulation de ces droits à l'indicatif tend à confirmer leur caractère prescriptif²⁹.

Mais en dépit de ces affirmations, ces différentes chartes ou déclarations n'acquièrent pas pour autant de valeur juridique certaine. Ces chartes ne sont pas en effet des actes internationaux issus de l'activité diplomatique des États mais de simples textes élaborés au niveau international par des organismes non étatiques (congrès des pouvoirs locaux, villes, associations). Elles ne sauraient donc obtenir une valeur juridique identique à celle des traités protecteurs des droits de l'homme. De plus, ne prévoyant bien souvent ni sanction ni juge, elles relèvent la plupart du temps d'un droit « souple » au statut fragile³⁰. Conscients de ces limites, les auteurs de la Charte montréalaise ont d'ailleurs précisé dans son article 32 que « *La présente Charte n'est pas destinée à fonder un recours judiciaire ou à être invoquée devant une instance judiciaire ou quasi judiciaire* ». De son côté, le Conseil d'Etat a initié depuis 2011 une jurisprudence d'ouverture à l'égard des actes de « *soft law* », en acceptant en cas d'espèce qu'un avis ou qu'une recommandation puissent être considérés comme faisant grief et donc invoqués devant le juge³¹.

Mais cette reconnaissance reste limitée pour le moment aux actes d'autorités administratives régulatrices nationales prévus par la loi, et il est bien hasardeux d'en déduire l'extension à tous les autres actes de droit « souple ».

Toutefois, ces chartes peuvent acquérir un statut plus protecteur sous certaines conditions et dans une certaine mesure. Il est en effet reconnu en droit français que les autorités locales

²⁷ Sur la question voir par exemple Geneviève KOUBI « La notion de "charte" : fragilisation de la règle de droit ? », in J. CLAM et G. MARTIN *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p.175, ou Valérie BLEHAUT-DUBOIS « A l' "école des chartes" », *AJDA* 2004 p.2431, ou de l'auteur « La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte "pré-juridique" », *RDP* n°2007-2, pp.355-377

²⁸ Cette charte envisage les différents cadres de discrimination sexuelle, et se construit sur le modèle : « Le signataire reconnaît [tel problème, telle source d'inégalité], et [donc] s'engage à... ». La notion d'engagement unilatéral des pouvoirs publics fonde également la Charte mondiale du droit à la ville.

²⁹ Rappelons qu'en France, selon le point 1.1.1.3 de la circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal Officiel (JO du 1er février 1997, p.1720), « le présent a valeur impérative ».

³⁰ Voir à ce sujet l'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, « Le droit souple ».

³¹ Arrêt *Association pour une formation médicale indépendante (FORMINDEP)* du 27 avril 2011, 1ère et 6ème sous-sections réunies, publié au Lebon, reconnaissant une valeur juridique à un guide des bonnes pratiques de la Haute Autorité de Santé (concl. Claire LANDAIS, *AJDA* 2011 p.1326), tempéré mais confirmé par l'arrêt *Société Casino Guichard-Perrachon* du 11 octobre 2012, 9ème et 10ème sous-sections réunies, Lebon, spécifiant assez strictement les conditions d'invocation devant le juge d'un avis de l'Autorité de la Concurrence.

peuvent s'obliger elles-mêmes par des décisions unilatérales et s'imposer par des règlements intérieurs ou des procédures réglementaires spéciales des contraintes pouvant bénéficier aux administrés, en créant par exemple des services publics locaux facultatifs ou des aides financières aux étudiants que ceux-ci peuvent ensuite réclamer. L'article 1er du décret du 28 novembre 1983³² permet également d'opposer à l'administration toute opinion ou décision prise par elle et rendue publique, sous le contrôle du juge. Cette disposition peut donc concerner l'adhésion officialisée par une ville à une charte protectrice des droits de l'homme local, qui deviendrait le cas échéant un texte de référence pour le juge saisi. De même, la collectivité adhérente peut reprendre le contenu de ladite charte dans une délibération locale, ou adopter un acte intégrant clairement cette charte dans le corpus normatif de la ville, afin de lui donner ce statut juridique d'acte administratif local, invocable en instance.

Le juge serait alors amené à contrôler le respect de ces obligations que la collectivité s'impose librement. Il jugerait tout d'abord la capacité de la collectivité à adopter ce genre de contraintes personnelles au regard de ses compétences légales ou de l'intérêt local pouvant le justifier, en écartant au besoin les dispositions de ces chartes dans les domaines relevant en France du législateur national, en matière de sécurité sociale, de justice, de police ou de droit de la consommation par exemple³³. Il vérifierait ensuite la compatibilité de ces textes avec les normes supérieures s'appliquant sur le territoire national, et statuerait le cas échéant sur la conformité d'actes locaux postérieurs à ces chartes devenues normes locales de référence.

Mais cette protection juridictionnelle reste très incertaine. Ces textes se révèlent en effet souvent dénués de toute valeur impérative en raison de leur vocabulaire flou et non juridique (« favorisent », « encouragent ») ou des obligations trop vagues qu'ils posent³⁴. Difficile d'établir une prescription spécifique s'imposant à une autorité pour satisfaire un droit au loisir vaguement évoqué par une charte, ou de la sanctionner pour ne pas avoir assuré la fluidité de la circulation automobile dans le respect de l'environnement³⁵. La simple activité normale des collectivités suffit alors parfois à remplir les objectifs fixés par ces textes, en ôtant tout argumentaire à une action en justice. Ceci d'autant que le juge sera sans doute sensible à l'invocation de toute contrainte budgétaire ou technique par exemple permettant à l'autorité locale de se défaire de ces obligations facultatives.

Il semble plus probable que ces chartes soient utilisées de manière prescriptive non pas dans les rapports entre administrés et autorités locales mais au sein même de l'administration concernée. Les agents de la collectivité peuvent en effet être soumis au respect de ces obligations, notamment de celles qui ne correspondent pas à une règle classique garantie par ailleurs comme l'interdiction de toute discrimination. Encore faut-il que la sanction disciplinaire corresponde à un acte effectivement fautif, qu'il peut être difficile d'établir au regard des prescriptions floues de ces chartes. Encore faut-il également que ces obligations contenues dans la charte aient été clairement et sans équivoques intégrées dans le règlement intérieur de l'administration, la

³² « Tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des instructions, directives et circulaires publiées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi susvisée du 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements », décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JO du 3 décembre 1983, art. 1er.

³³ Respectivement articles 12, 25, 26 et 22 de la CEDHV

³⁴ Cf art. 10 §6 de la CEHDV : « [les autorités locales] créent les conditions pour que les enfants puissent bénéficier d'une enfance heureuse ». Quelles obligations en déduire ?

³⁵ CEHDV art. 21 Droit aux loisirs : « 1. Les villes reconnaissent le droit des citoyens à disposer de temps libre » ; ou art.20 Droit à la circulation et à la tranquillité dans la ville : « Les autorités locales ... contrôlent le trafic automobile et assurent sa fluidité dans le respect de l'environnement. »

simple signature de ces chartes ne suffisant pas en soi et nécessitant un complément normatif local destiné à lui donner vigueur.

Ces nouveaux droits de l'homme local et les textes qui les portent sont donc bien contraints par la situation particulière des autorités locales dans la hiérarchie des normes et des institutions. L'immédiateté du pouvoir local qui encourage l'adoption de telles chartes mais aussi la fragilité juridique qui entoure celles-ci impose alors des mécanismes spécifiques destinés à favoriser le respect de ces droits, mécanismes qui viennent ici aussi caractériser la démocratie locale en jeu.

B. – Des mécanismes souples de protection, à parfaire

Devant le manque de juridicité des droits proclamés et la difficulté à leur octroyer un effet direct devant le juge, les collectivités locales ont retenu plusieurs solutions pouvant permettre néanmoins la diffusion et l'application de ces droits, selon différents processus de contrainte que l'on peut classer de manière croissante.

En premier lieu, le simple fait de signer ce genre de chartes de droits et de les rendre publiques suscite une amélioration en soi de la protection de ces droits. Il faut rappeler en effet que si la norme juridique est celle qui est énoncée dans un système de droit et dotée d'un caractère prescriptif, sanctionné le cas échéant par le juge³⁶, toute contrainte effective n'est pas obligatoirement de nature juridique. Bien souvent en effet, la simple croyance en la légitimité ou en la légalité d'une prescription peut amener à encadrer les conduites. Ainsi en va-t-il des comportements sociaux, de certaines habitudes administratives ou de contraintes intériorisées par respect de l'autorité, même lorsque celle-ci ne s'impose pas par la violence légitime. L'adoption par les villes de chartes proclamant de nouveaux droits, même lorsque leur non-respect n'est pas sanctionné par le juge, participe alors à la diffusion d'une culture des droits de l'homme qui peut induire des pratiques favorables par simple affichage de ces déclarations et chartes, tant pour les administrés que pour les agents publics.

Certaines chartes peuvent alors prévoir des mécanismes spécifiques de publicité et de suivi permettant de développer plus encore ces bonnes pratiques. La Charte de la concertation du Grand Lyon publiée en juillet 2003 prévoit par exemple dans son article 27 la publication de nombreux bilans, rapports et autres comptes rendus annuels fondés sur des critères objectifs élaborés par un Comité de suivi composé de responsables locaux, de techniciens et de représentants de la population locale, et présentés au Conseil de développement de l'agglomération. Si le non-respect de la charte n'entraîne pas de sanction juridique réelle, la publicité prévue peut néanmoins pousser les élus locaux à respecter pour l'essentiel leurs engagements, sous peine de voir leur crédibilité politique entamée en public.

Certaines chartes comme la CEHDV prévoient également la création d'organes particuliers, destinés à faciliter la mise en oeuvre de la charte ou d'en contrôler la bonne application. Ainsi est envisagée la création de commissions d'évaluation des services publics au regard de la charte, ou de commissions d'alerte composées de citoyens (article 27) et destinées à évaluer l'application même de ce texte. Certaines villes se sont par ailleurs dotées de manière volontaire de tels organes de vigilance citoyenne, comme Lyon qui a installé dès 1989 puis renforcé dans son statut en 2001 le Conseil lyonnais pour le respect des droits, organe unique en France composé d'élus et de représentants d'associations ou de professionnels du droit, Nantes qui a

³⁶ Sur le lien entre norme, impérativité et sanction, voir D. de BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Paris, Éd. Odile Jacob, 1997, p. 59 et suiv, 131 et suiv, ou 250 et suiv.

créé dans un domaine précis le Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers et d'une manière plus générale le Secrétariat international permanent *Droits de l'Homme et gouvernements locaux* (SPIDH), ou Bordeaux avec son dispositif Ré-Veille de lutte contre les discriminations. D'autres villes comme Paris se sont dotées d'organes de veille de la démocratie locale (l'Observatoire parisien de la démocratie locale), dont la compétence n'est pas directement liée à la protection des droits de l'homme local mais touche plus généralement le problème de la participation des habitants.

C'est sans doute les villes étrangères de Barcelone et de Montréal qui vont ici le plus loin, en créant un véritable « *Ombudsman* » dont l'activité peut être liée à la protection des droits de l'homme local. La création de l'ombudsman de Montréal en 2002 a été le fruit d'un vaste chantier de réflexion sur la démocratie locale. Médiateur entre les habitants et les services municipaux pour tous les problèmes administratifs classiques, il est devenu de plus le défenseur des droits de l'homme local avec l'adoption en janvier 2006 de la Charte montréalaise des droits et des devoirs³⁷. Dans ce cadre, il peut être saisi par les habitants lésés dans les droits qui leur sont reconnus par la Charte, et peut même élargir son activité à toute autre personne concernée par un problème identique. Il a un pouvoir d'enquête pour déterminer l'effectivité du problème, les services municipaux devant satisfaire ses demandes d'information, et il peut engager une procédure de médiation et soumettre des recommandations à la ville, évaluant ses résultats dans un rapport. Il remet annuellement un bilan de ses activités, et peut proposer toute adoption ou modification d'acte local pour permettre une meilleure application de la Charte.

Barcelone avait pour sa part déjà créé en 1998 un Bureau municipal de la non discrimination (*Oficina per la no discriminacio*), unique en Europe. Par la suite, et sans doute sur le modèle national du Défenseur du peuple (*Defensor del Pueblo*), a été créé le *Sindica de Greuges* qui est une personne indépendante que les habitants peuvent directement saisir lorsque les droits fondamentaux reconnus par la CEDHV ou par d'autres dispositions protectrices sont violés par les autorités locales. Cet organe est indépendant et gratuit. Il peut pareillement mener enquête, et prononcer des conclusions publiques et des recommandations voire des avertissements, sans néanmoins avoir un pouvoir décisionnel ni la capacité d'intervenir directement sur les actes municipaux contestés ou de saisir un juge.

Il faut signaler que dans les deux cas, l'ombudsman, souvent un avocat de renom engagé dans la vie sociale, ne peut intervenir que dans le cadre d'un conflit de nature non juridictionnelle entre les habitants et les autorités municipales, et non lors d'un conflit entre habitants eux-mêmes.

Enfin, la protection des droits de l'homme local peut aussi se faire par la mise en réseau des villes signataires qui implique une certaine forme de contrôle extérieur et mutuel. Ainsi, la CEDHV programme des rencontres régulières entre les signataires, afin de faire le point sur les bonnes pratiques et expériences de chacun³⁸. Il est certain que cette contrainte du regard de

³⁷ Il faut noter que ce genre de médiateur local est en voie de développement, que ce soit au Canada (villes de Winnipeg, de Laval), en Belgique (Charleroi, Louvière), en Suisse (Berne, Zurich, Genève) ou en Italie (Rome) et en Espagne (Séville, Pays Basque). En France Paris ou Bordeaux par exemple se sont dotés d'un tel médiateur municipal. A noter toutefois que ces institutions ne sont pas ici spécialisées dans la défense de droits de l'homme local spécifiques, mais relèvent plutôt de pratiques de bonne gouvernance locale et du droit général des habitants à pouvoir dialoguer avec l'administration municipale en cas de litige difficile à résoudre en pratique.

³⁸ Ont ainsi eu lieu les rencontres de Venise en 2002, de Nuremberg en 2004, de Lyon en 2006, de Genève en 2008, et Tuzla en 2010 regroupant les collectivités volontaires pour deux jours de débats et d'ateliers. Depuis 2011, cette charte a pris une dimension mondiale avec l'adoption d'une Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité.

l'autre reste ici minimale : en l'absence d'évaluation extérieure et scientifique, c'est bien souvent le rapport édité par chaque ville qui informe les autres partenaires de ses avancées effectives ou non dans la protection des droits. L'exercice a donc ses limites. Mais somme toute, il s'agit avant tout de développer une culture volontariste des droits de l'homme local, qui ne cherche pas ici à devenir prescriptive mais bien plutôt incitative, pour agir par attraction et par contamination. Les expériences innovantes de Barcelone, Nantes ou Lyon trouvent ici relais pour une diffusion par contagion auprès des autres villes signataires.

Un autre système de contrôle a été retenu par la Charte pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. Chaque ville signataire s'engage en effet à rendre publique son adhésion et à élaborer, après concertation locale, un « Plan d'action pour l'égalité » pour la durée du mandat en cours, qui servira de guide à l'action municipale et sera largement diffusé auprès de la population et des autres partenaires. De plus la ville accepte de se soumettre à un système d'évaluation externe réalisée dans le cadre du Conseil des communes et régions d'Europe et des autres villes signataires, permettant ainsi une amélioration croissante des politiques locales, et l'éventuel rappel à l'ordre par l'ensemble du réseau.

Ces chartes mettent donc en place des systèmes de contrainte croissante. Il n'en reste pas moins que dans leur ensemble, ces mécanismes de protection sont assez fragiles. Les contrôles exogènes sont rares, et il n'est par exemple aucunement question de créer un tribunal du peuple local, élu par les habitants, et pouvant exercer des actions juridiques à l'encontre des autorités publiques. L'*ombudsman* est toujours désigné par les élus locaux et travaille avec eux, même si son impartialité ou sa qualité professionnelle sont rarement mises en cause. L'affirmation des droits et la mise en place des instruments de leur application ne visent donc pas à créer une opposition dure, un rapport de force exigeant entre les autorités locales et les habitants, mais à développer au contraire une synergie et une culture commune autour de ces droits, progressivement intériorisées par le biais d'un droit souple (*soft law*) particulièrement adapté ici, l'essentiel des droits de l'homme étant respecté par ailleurs sous l'égide du juge national.

*
* *

La consécration de droits de l'homme local est donc un phénomène conséquent, à la fois par le nombre de chartes et de déclarations adoptées et leur signature par de plus en plus de collectivités, et par le contenu et la complexité des dispositions ainsi mises en jeu. Mais cette importance peut être analysée sous deux angles, qui se rejoignent sur la notion même de démocratie locale³⁹.

Il faut tout d'abord confirmer et valider cette reconnaissance de droits spécifiques de l'homme local. Les différentes chartes observées montrent bien en effet l'existence de particularités du local qui peuvent induire l'affirmation de droits nouveaux ou qui permettent une adaptation très locale de droits classiques, voire la combinaison de plusieurs droits qui, à l'échelle locale, amènent à en déduire d'autres encore. Provenant d'une dynamique *bottom-up*, ces droits affirmés au niveau local prennent une autre dimension, et se révèlent sans doute mieux adaptés aux nécessités territoriales. Il y a donc bien une place pour des droits de l'homme *local*. Doit également être remarqué ce processus propre et autonome de consécration de ces droits, de façon spontanée et par rapprochement entre les autorités locales, éventuellement de plusieurs pays, et la société « civile » locale, nationale ou internationale réunie en réseau, bien loin des

³⁹ V. Stéphane GUERARD « La démocratie locale en questions », *RDP* 2004, n°5, p.1291

approches trop hiérarchiques et sectorisées des autorités centrales. Enfin, sont à saluer ces mécanismes spécifiques de protection de ces droits, sans doute imparfaits mais instaurant une dynamique d'intériorisation pouvant produire des effets réels, alors même que la valeur juridique et prescriptive de ces droits fait défaut du fait du contexte juridique dans lequel ils sont adoptés.

L'autre approche vient analyser les enjeux stratégiques de cette émergence de droits de l'homme local. Il est en effet étonnant que ces droits soient consacrés volontairement par des autorités locales qui vont par là limiter leur liberté et se soumettre à un contrôle de la part des habitants qui risquent aussi bien de se saisir de ces droits qu'on leur accorde. Il serait même plus logique que ces chartes soient élaborées par les autorités centrales, désireuses d'encadrer les velléités des autorités locales en les assujettissant au respect de contraintes démocratiques sous la vigilance des électeurs locaux. Mais en acceptant ainsi de se plier spontanément au respect de droits qui encadrent leurs actions, les autorités locales espèrent sans doute donner à leur statut une nouvelle dimension de nature quasi politique, leur permettant de rivaliser en crédibilité et en légitimité avec les organes étatiques qui reposent pour leur part sur la légitimité absolue conférée par le souverain dont ils expriment la volonté. Les expériences innovantes de Barcelone qui pousse très loin cet assujettissement aux droits de l'homme protégés par un *sindica de Greuges* viennent renforcer cette impression, à l'heure où la capitale catalane lutte pour sa reconnaissance politique contre Madrid. Au niveau mondial, cela ressemble bien à une revanche des villes contre les Etats.

Bien sûr, les autorités locales peuvent aussi manifester sans arrière-pensée un réel attachement aux valeurs démocratiques véhiculées par ces chartes auxquelles elles adhèrent spontanément. Mais elles peuvent aussi voir dans l'élaboration de ces chartes un moyen complémentaire de gouvernance locale, comme pour la ville de Montréal dont la charte des droits comprend également une liste des devoirs qui s'imposent en contrepartie aux habitants de la ville⁴⁰. La référence à une règle du jeu démocratique qui oblige à un respect mutuel entre populations et autorités permet pareillement de parfaire la paix sociale et l'intériorisation de la contrainte à moindre coût. Un intérêt électoraliste peut enfin animer les autorités locales désireuses de s'octroyer un label démocratique utilisable en campagne sur la base de contraintes finalement assez minimales. Ainsi donc, l'émergence foisonnante de ces chartes de droits de l'homme local n'est pas si neutre. Quel que soit l'objectif visé, il peut toujours y avoir un calcul stratégique derrière l'honorable intention officielle.

Dans ce contexte, peut-on véritablement fonder une démocratie proprement locale sur la reconnaissance de tels droits ? La réponse ne peut être absolue. Les modalités d'affirmation de ces droits correspondent particulièrement bien au contexte statutaire des collectivités territoriales qui les portent. Cette rencontre est alors facteur d'une réelle identité démocratique propre, que l'expérience et l'inventivité des autorités locales vont renforcer progressivement. Pour autant, ces droits de l'homme local sont encore fragiles dans leur fondement théorique et leur statut juridique, et ne sauraient porter à eux seuls et en l'état tout l'édifice conceptuel d'une démocratie véritablement locale. Car l'absence de tout souverain local, dont il ne faut pas attendre de reconnaissance même dans un lointain avenir, empêche d'ancrer ces droits dans une

⁴⁰ Cette charte repose ainsi sur une sorte de contrat, la ville de Montréal s'engageant de son côté dans la protection des droits reconnus et demandant aux habitants de faire de même, comme l'énoncent par exemple les articles 14 (« Chaque citoyenne et chaque citoyen de la ville de Montréal a le devoir de ne pas porter atteinte aux droits des autres »), ou 15 (« Les citoyennes et les citoyens jouissent de droits démocratiques et participent, avec l'administration municipale, à un effort collectif visant à assurer la jouissance de tels droits. Ils y contribuent en posant des gestes compatibles avec les engagements énoncés au présent chapitre. »)

légitimité supérieure capable de s'imposer aux autorités locales et de se différencier de la démocratie nationale.

De ce fait, la question se pose autrement. La dimension politique étant exclue par nature pour toute démocratie locale ne grandissant qu'à l'ombre du Souverain national, c'est bien en tant que démocratie administrative qu'il faut la penser alors⁴¹. Cette dimension administrative la soumet sans doute au respect de nombreuses règles supérieures, constitutionnelles, législatives et réglementaires, mais dégage également un certain espace de liberté et d'innovation, cette démocratie devenant libérée des contraintes liées à l'expression politique du souverain. La mise en balance citoyen/habitant, loin de jouer en défaveur de cette démocratie locale amoindrie politiquement, devient alors porteuse de solutions. Il devient permis d'imaginer des mécanismes nouveaux, comme le droit de vote de tout habitant quelle que soit sa nationalité ou sa durée de résidence et par simple inscription en mairie lors de l'installation ou de par intégration dans le rôle fiscal local, comme le vote dans chaque collectivité dans laquelle un habitant possède des intérêts avérés que la loi pourrait lister (lieu d'habitat principal, de travail, résidence secondaire, etc.), ou comme de nouveaux modes de contrôle des administrés sur leur administration, dont les expériences se multiplient à l'échelle mondiale⁴².

Mais une condition essentielle se profile, qui oblige à rester vigilant face au phénomène. Cette démocratie locale et les chartes des droits de l'homme local qui l'accompagnent ne sauraient en effet être instrumentalisées par des autorités locales poursuivant leurs propres intérêts ou suivant des stratégies toutes personnelles, et qui réussiraient par ces textes à s'institutionnaliser démocratiquement au détriment des habitants eux-mêmes. Car il se joue au niveau local la même partition qu'au niveau national d'un éternel rapport de force et de domination entre Pouvoir et Population. « Gouvernement des habitants, par les habitants et pour les habitants », la démocratie locale même administrative est un projet de société qu'il s'agit d'établir avec justesse et sans duperie, partant du principe que l'administration notamment locale est bien censée être au service de ses administrés qui disposent vis-à-vis d'elle autant de droits que de devoirs⁴³. Si le processus d'élaboration, de promulgation et de contrôle de ces chartes semble correspondre aux fragilités statutaires des collectivités territoriales en permettant d'amorcer néanmoins l'identification d'une démocratie proprement locale, cette dernière ne peut être non plus réduite à ces limitations, qui permettent finalement aux autorités d'engranger une certaine légitimité à moindre coût et sans en payer toujours le prix.

Dès lors, tout en respectant le volontarisme local et les particularités des droits ainsi énoncés, et en acceptant le *soft law* comme instrument complémentaire de la gouvernance territoriale⁴⁴,

⁴¹ Sur ce lien pouvoir administratif/pouvoir politique, voir cependant « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », d'Hugues PORTELLI, revue *Pouvoirs* 2014/1, n°148 Le Maire, p.208 et suiv.

⁴² *Veedores* colombiens permettant à un représentant de la société civile locale de contrôler de l'intérieur l'activité municipale, tribuns, chefs de quartiers japonais assurant l'interface entre les habitants dans l'organisation de la vie du quartier, jurys populaires ou groupes d'habitants instruits ponctuellement pour participer à la prise de décisions locales, etc. La littérature foisonnante à ce sujet ne permet plus aujourd'hui de bibliographie exhaustive.

⁴³ Sur les missions de l'État et des administrations nationales, qui ne sont pas seulement au service des administrés mais doivent notamment constituer le corps social, le stabiliser et le faire perdurer, et sur leur distinction avec les administrations locales voir « Construction de l'État, leadership et démocratie locale » de Roger MYERSON, *Revue française d'Economie* 2011/2 vol.XXVI p.178, ou de l'auteur « Considérations sur la démocratie "intégrative" locale française », in *Transferts des concepts juridiques en droit public*, X^e séminaire franco-japonais de droit public, de Kyoto, septembre 2012, ed. Mare et Martin 2014.

⁴⁴ Préconisation de l'étude 2013 du Conseil d'Etat relative au Droit souple, dont la fiche thématique sur les collectivités territoriales stipule qu'il « est nécessaire de favoriser la substitution du droit souple aux dispositions réglementaires inutilement détaillées » et qu'il faut « encourager, plutôt que l'édiction des normes contraignantes,

peut-être apparaît-il nécessaire de renforcer l'effectivité et l'efficacité juridique de ces chartes. Ces engagements ne doivent pas être une seule parure que les autorités locales octroient généreusement à leurs habitants et dont elles pourraient s'affranchir au moindre problème. Ils sont appelés à devenir de véritables moyens donnés aux habitants pour contrôler ce pouvoir local qui cherche à s'imposer à eux. La reprise des dispositions de ces chartes dans une norme supérieure et invocable devant un juge ou devant toute autre institution idoine extérieure aux pouvoirs locaux serait alors un présupposé sans doute incontournable pour que puisse se fonder sur elles une telle démocratie véritablement locale.

CC.

XII° Séminaire franco-japonais de droit public

Opinions Publiques Fluctuantes et Institutions Démocratiques Contemporaines

Hiroshima, les 15-16-17 mars 2018

A propos d'un gros mot : la « démocratie locale »

Conférence de Christophe CHABROT

Maître de conférences de Droit public
Centre Droits, Contrats, Territoires (EA 4375)
Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié
Université Lumière-Lyon 2 / Université de Lyon

Paru in *Actes du XII° séminaire franco-japonais d'Hiroshima*, 15-16-17 mars 2018, en 2020
sur la page de la section Japon du site de la Société de Législation Comparée, pp.45-58
(https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/xii_seminaire_franco-japonais.pdf)

I – La démocratie locale n'est pas une « démocratie »

- A) Le « demos » n'est pas local*
- B) Les élections locales sont administratives*

II – Les fondements de la « démocratie » locale

- A) Une démocratie liée aux compétences locales propres*
- B) La société locale « démocratique »*

La démocratie est un grand mot, qui recouvre plusieurs figures, plusieurs techniques. Pouvoir du « demos », qu'il ne faut pas confondre avec le « laos », le peuple en entier, elle fonde l'exercice des responsabilités politiques sur différentes procédures qui traduisent les valeurs qui s'attachent à ce système politique : élection des dirigeants responsables directement ou indirectement devant les électeurs, avec tous les droits qui s'attachent au processus électoral (liberté de candidature, d'expression, d'aller et venir, égalité des voix, transparence etc.), exercice du pouvoir selon les lois et dans le respect de droits fondamentaux, contrôle des actes par divers organes et notamment par des juges, etc.

Sans doute ce système démocratique n'est pas accompli dans les mêmes conditions ni au même niveau selon les différents pays. Le contrôle de constitutionnalité était très incomplet en France avant d'y intégrer en 1971 la protection des droits fondamentaux référencés dans le préambule de la Constitution, ou depuis 2010 la QPC assurant la vérification des lois promulguées. De même certaines démocraties peuvent devenir « illibérales »¹, donnant un pouvoir autoritaire et limitant les droits individuels au nom de la légitimité électorale. Bref, si la définition même de démocratie peut encore porter à réflexion² et si le chemin démocratique, qui ne saurait s'arrêter

¹ Concept popularisé par F. Zakaria (« *The Rise of Illiberal Democracy* », rev. *Foreign Affairs*, nov.-déc. 1997 <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>), et développé notamment par P. Rosanvallon (<https://www.asmp.fr/travaux/communications/2001/rosanvallon.htm>, consulté le 1er.09.2018)

² V. A.-M. Le Pourhiet, « Définir la démocratie », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 87, no. 3, 2011,

à la démocratie majoritaire, présente toujours un horizon qui recule³, il est possible de poser comme substrat que la démocratie vise à soumettre le Pouvoir à son destinataire, au Peuple souverain qui lui a délégué sa puissance.

Mais peut-on alors parler, dans cette approche, de « démocratie locale » comme lieu d'extension de la démocratie nationale ? Comme toute démocratie à laquelle on accole un adjectif, comme la démocratie sociale ou environnementale, il apparaît au contraire que cette « démocratie locale » semble pour certains un « gros mot », ou au contraire un « petit mot » devant céder devant la Démocratie, œuvre du Peuple. Si tant est que sa définition soit précisée, et alors qu'elle est souvent confondue avec une simple démocratie participative de proximité, elle est ainsi souvent crainte et déniée, ou considérée comme un gadget, parfois purement symbolique, quand elle n'est pas tout simplement instrumentalisée par les élus locaux.

Le titre de cette communication vient d'ailleurs d'une expérience assez symptomatique. Je voulais organiser en avril 2017 une soirée thématique sur *La démocratie dans la métropole de Lyon* avec un responsable d'un service métropolitain en charge de la prospective urbaine. Je devais y présenter les mécanismes de *La démocratie représentative locale*, quand cette personne devait aborder le sujet de *La démocratie participative métropolitaine*. Finalement, sous l'influence de certaines instances politiques supérieures, il a été jugé préférable de modifier cette soirée ré-intitulée *Les dispositifs démocratiques de la Métropole de Lyon*, mon partenaire intervenant désormais pour y présenter *La participation citoyenne dans la métropole*. C'est en effet sous cette appellation officielle de « participation citoyenne » que se rangent aujourd'hui à Lyon les mécanismes faisant intervenir les habitants, de peur que les notions de « démocratie locale » ou de « démocratie participative » fassent naître des espoirs de pouvoir décisoire reconnu aux citoyens locaux pouvant venir concurrencer le pouvoir légitime des élus. L'anecdote est d'autant plus révélatrice que la métropole de Lyon promet par ailleurs une volonté de s'ouvrir à l'intégration des habitants, que ce soit par la création d'un Conseil de développement non prévu par la loi et associant dans une assemblée 200 membres représentant la société dite civile, par la création d'une association assurant un lien avec les citoyens et les entrepreneurs pour « co-construire la ville de demain »⁴, ou par diverses consultations sur les politiques locales.

Sans doute cette minoration de la démocratie locale vient d'un réflexe déjà analysé par Thucydide⁵ ou Montesquieu⁶. Sur une base tant psychologique que par effet de système, les détenteurs du pouvoir rechignent souvent à le partager de peur de le perdre⁷. Les réticences manifestées par les parlementaires lors des débats sur l'adoption de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité qui a notamment créé les conseils de quartier, ou des lois de 2003 et de 2004 sur le référendum et la pétition au niveau local, que j'avais analysées dans notre séminaire de Montpellier en 2006⁸, sont ici très symptomatiques. Mais la cause doit également

pp. 453-464

³ Pensons notamment aux notions de « démocratie continue » du Pr D. Rousseau, de « démocratie participative », de « démocratie administrative » du Pr C. Testard, ou de « démocratie intégrale » dans la Société des Egaux du Pr P. Rosanvallon ou de certains radicaux.

⁴ Association Tubà (<http://www.tuba-lyon.com>) installée sur un espace de plus de 100 m² et se définissant comme un laboratoire d'expérimentations démocratiques, par le biais d'ateliers participatifs, d'hackathons et autres manifestations liant décision politique et interventions des habitants.

⁵ « Tout homme tend à aller jusqu'au bout de son pouvoir ».

⁶ « *C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* ».

⁷ V. aussi G. Ferrero *Pouvoirs. Les génies invisibles de la Cité*, Livre de Poche, ed. Biblio-Essais, 2^e ed. 1988

⁸ « Les réformes de la démocratie locale en France » in Actes du 7^{ème} séminaire franco-japonais de Droit public,

être cherchée dans le système juridique lui-même et dans la propre notion de démocratie locale. Car en effet, faut-il l'avouer par honnêteté intellectuelle, la démocratie locale n'est pas à véritablement parler une « démocratie ». Mais s'il est difficile de consacrer ainsi une démocratie locale au sens juridique et politique du terme (I), cela n'empêche pas de mettre en évidence la réalité d'un système démocratique local qui répond plus exactement au concept de « démocratie », dont les ressorts reposent sur des fondements et mécanismes spécifiques (II).

I – La démocratie locale n'est pas une « démocratie »

L'aveu est surprenant. Surtout de ma part, qui milite clairement pour une revalorisation de la démocratie au niveau local. Mais il s'inscrit pourtant clairement dans la suite de mes travaux sur ce thème et ne me contredit finalement pas. Ceci d'autant que, sans vouloir défendre un concept finalement infondé en droit, il est possible de tirer meilleur parti encore de ce constat et des contraintes qu'il induit pour renforcer paradoxalement le pouvoir des citoyens locaux. En tout état de cause, il faut constater que le système démocratique au niveau local n'est pas fondé sur un « démos » *politique* (A), les autorités locales n'étant que des administrations qui reposent alors sur une seule démocratie *administrative* (B).

A) Le « démos » n'est pas local

Qu'est-ce que le « démos » de la démocratie ? Il est le représentant du Peuple politique chargé d'exprimer la volonté de ce Souverain⁹.

Or lors d'une élection locale, ce n'est pas le « démos » qui s'exprime dans chacun des scrutins locaux, ce n'est pas le Souverain dans son entier qui choisit tel conseil municipal, départemental ou régional. Car le Souverain ne peut être que national, et une élection locale n'est donc pas une élection mettant en jeu le Souverain. C'est ce qu'a d'ailleurs affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°76-71 DC du 31 décembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct : « *la souveraineté ... tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République* ». Il a ainsi dénié l'expression de la souveraineté nationale à cette assemblée européenne composée d'autres représentants des Etats membres de la Communauté, mais aussi à rebours aux assemblées locales, qui n'expriment aucunement la volonté d'un supposé souverain local pas plus qu'elles ne sont chacune le lieu de l'expression nationale du Souverain français.

Le seul lien entre les élections locales et le Souverain se fait de manière indirecte, lorsque les élus locaux participent à la désignation des sénateurs, membres d'une assemblée du parlement qui « *participe à l'exercice de la souveraineté nationale* »¹⁰. C'est sur cette base que le Conseil

Montpellier, 21-22 septembre 2006, ed. Presses universitaires de Montpellier-Moniteur.com, nov. 2007, pp.189-202

⁹ Il faut rappeler ici que le « démos » n'est pas le Peuple mais bien un représentant du Peuple habilité à parler en son nom, les mineurs ou exclus du droit de vote qui font pourtant partie du Peuple (un temps les femmes et les militaires ou les condamnés) n'ayant pas le droit de participer aux votations qui en expriment la volonté. Dès lors, toute « démo-cratie » n'est par nature que représentative, les électeurs ne faisant que représenter ceux au nom de qui ils s'expriment. Sur la question, V. de l'auteur « Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion ». rev. *Politeia*, 2018, pp.427-439 (<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02108492>). Tout l'enjeu politique réside alors dans la sélection de ce corps électoral, comme l'analyse bien P. Braud in *Le suffrage universel contre la démocratie*, ed. PUF 1980.

¹⁰ Décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982 *Quotas par sexe*, complétée par sa décision n°92-308 DC du 9

attribue aux élections locales le qualificatif de « politique », qu'il lie par définition en droit à l'expression du Souverain¹¹. Dès lors, ne peuvent selon lui participer à cette élection d'élus locaux membres du collège sénatorial que les « nationaux » français composant le Souverain national.

Il faut toutefois noter la grossière erreur d'appréciation du Conseil, qui assimile ici les deux élections en jeu, et confond finalement *élection* locale et *fonctions* des élus locaux. En effet, si la désignation des sénateurs par les élus locaux relève bien d'une élection « politique » car permettant la constitution d'une assemblée chargée d'exprimer la volonté du Souverain, et peut donc être réservée aux seuls nationaux selon l'article 3 de la Constitution, ce n'est pas le cas des élections locales elles-mêmes qui ne font que désigner des autorités territoriales dont la plupart des fonctions débordent leur participation à ce collège sénatorial. En faisant remonter le caractère « politique » des élections sénatoriales à ces élections locales, le Conseil tire une conclusion hâtive, si ce n'est dogmatique. Du reste, le constituant l'a bien compris en révisant la Constitution par la loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 et y ajoutant un article 88-3 qui autorise le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales à condition que les élus locaux non français soient écartés des pouvoirs liés à l'exercice de la souveraineté et ne puissent donc exercer les fonctions de maires ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux pas plus qu'à l'élection des sénateurs eux-mêmes¹². Si donc certaines *fonctions* des élus locaux peuvent être liées au Souverain, et réservées alors aux seuls nationaux, *l'élection* locale elle-même ne relève pas du « politique » et peut intégrer les électeurs non nationaux.

Cet exercice de fonctions politiques par des organes administratifs n'est d'ailleurs pas inconnue en droit¹³. Les ministres sont bien des autorités administratives adoptant des actes administratifs sous le contrôle du juge administratif, mais ils exercent aussi des fonctions politiques lorsqu'ils interviennent individuellement dans le processus législatif (dépôt d'amendements par exemple), ou lorsqu'ils sont considérés comme membres du Gouvernement collégial qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (article 20 de la Constitution) en s'appuyant sur le parlement, représentant du Souverain. Au niveau local, le parrainage des candidats à une élection présidentielle par les élus locaux peut aussi se rattacher à une fonction politique, bien que non écartée pourtant par l'article 88-3 de la Constitution pour les élus locaux européens, tout comme peut-être l'exercice individuel ou collectif des pouvoirs publics par les conseils départementaux si l'Assemblée nationale venait à être illégalement dissoute, selon la loi dite Treveneuc du 15 février 1872¹⁴.

avril 1992 *Traité de Maastricht*.

¹¹ Le Conseil constitutionnel dans ses décisions de 1976, 1982 et 1992 vues supra rattache en effet le qualificatif de « politique » aux élections ou représentations fondées sur *l'expression* du Souverain national, le distinguant ainsi du qualificatif d'administratif qui concerne *l'exécution* de sa volonté. Nous reprendrons cette définition dans le cadre strict du raisonnement juridique, tout en admettant par ailleurs une approche plus ouverte et générale du « politique » comme lié à la gestion de la « cité », avec les choix de société qui s'y attachent.

¹² « Art. 88-3. - Sous réserve de réciprocité et selon les modalités vues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article »

¹³ V. par exemple H. Portelli « Les fondements administratifs d'un pouvoir politique », in rev. *Pouvoirs*, n°148 *Le Maire*, janvier 2014, p.5-14

¹⁴ Loi du 15 février 1872 telle que modifiée par la loi du 17 mai 2013 : « Art.1^{er} : Si l'Assemblée nationale... [vient] à être illégalement dissoute ou empêchée de se réunir, les conseils départementaux s'assemblent immédiatement, de plein droit... art.2 : Le conseil départemental pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal. Art.3 : Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque

Finalement ce n'est donc pas le « démos » qui s'exprime lors de ces élections locales, en dépit de fonctions parfois politiques reconnues aux élus locaux, et ces élections ne sauraient donc être qualifiées de « démo-cratiques ». Car les électeurs sont en fait appelés à participer à ces scrutins locaux en tant... qu'administrés, dans le cadre d'une élection de nature administrative.

B) Les élections locales sont administratives

Il faut le rappeler naïvement ici : les collectivités territoriales sont bien des personnes publiques administratives, assurant par leurs autorités administratives la gestion de compétences administratives par des actes administratifs sous le contrôle du juge administratif, quand bien même elles sont reconnues par la Constitution et que certaines fonctions ponctuelles des élus locaux peuvent relever du politique.

Dès lors puisque ces collectivités ne représentent aucunement en elles-mêmes le Souverain, aucune section du peuple ne pouvant s'attribuer l'exercice de la Souveraineté nationale selon l'article 3 de la Constitution, les élections chargées de désigner, sous le contrôle du juge administratif, leurs autorités ne sauraient être qualifiées que d'administratives, même si elles sont souvent fortement « politisées »¹⁵, et ce au même titre que pour les universités ou les établissements publics de coopération intercommunale par exemple¹⁶.

La notion d'élection administrative peut toutefois paraître paradoxale ou relever en partie d'un oxymore¹⁷. En effet, l'administration au sens classique en France¹⁸ répond bien d'un principe démocratique, en étant soumise aux décisions des représentants du Souverain, mais ne repose pas elle-même sur un processus électif ou démocratique, bien au contraire. L'Administration est un service chargé de mettre en œuvre la volonté du Souverain et repose alors sur un système pyramidal culminant avec le Gouvernement responsable devant le Parlement dont il exécute les lois. Dès lors, c'est bien plutôt un commandement hiérarchique et descendant qui structure le système administratif, alors que la démocratie suppose un assentiment ascendant de la base vers le sommet. Les autorités et agents administratifs ne sont bien que des exécutants soumis aux autorités supérieures, et la plupart du temps nommés par celles-ci et responsables de leurs actes devant elles pour une bonne application de la loi.

L'administration locale ne fait pas exception. Si l'on peut distinguer les administrations

conseil départemental... se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du Gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence... Art.4 : cette assemblée est chargée de prendre, pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre... Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays ». Sur ce sujet, V. O. Pluen « La loi Treveneuc du 15 février 1872 : un régime d'exception oublié », in *Journal du Droit administratif* du 9 mars 2016 (<http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=88>).

¹⁵ V. « Les élections administratives », de N. Kada, *RDP* n°2017-6, p.1487

¹⁶ Le doyen Favoreu distinguait toutefois ces deux types d'élections, la participation aux élections locales se faisant sur la base d'un statut général (la citoyenneté) et les autres élections administratives relevant d'un emploi ou d'un lien précis d'appartenance (l'inscription à l'université, intégration à un EPCI).

¹⁷ Sur ce sujet, v. C. Testard *Pouvoir de décision unilatérale de l'administration et démocratie administrative*, LGDJ coll. Thèses, coll. Bibliothèque de droit public, 2018, ou le dossier *Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens*, *RFAP* n° 137-138, 2011 et notamment de B. Daugeron « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », p. 21-37, ou « Les deux conceptions de la démocratie administrative », de B. Faure, *RFDA* 2013-4 p.709 et le dossier attachant.

¹⁸ A rebours de la conception anglo-saxonne d'une administration par *agencies* sans doute plus encline à intégrer les destinataires des normes réglementaires dans le processus de leur élaboration, ou dont les procédures managériales peuvent mieux promouvoir le dialogue et la démocratie. Mais notons l'évolution française en la matière, étudiée notamment dans l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2012 sur les agences administratives.

déconcentrées, soumises à une hiérarchie remontant jusqu'au Gouvernement, et les administrations décentralisées territoriales distinctes de l'Etat et ne relevant que d'un pouvoir de contrôle, une même mission leur échoit : l'application de la loi et des règlements nationaux qui la développent dans le cadre des compétences qui leurs sont attribuées. Sous cet angle, et en forçant le trait, la décentralisation territoriale devrait même *ne pas* être démocratique, pour permettre un contrôle plus effectif de l'Administration centrale sur cette bonne exécution locale des lois dont elle est responsable¹⁹.

Mais l'apparition puis la consécration d'administrations territoriales distinctes de l'Etat, les communes lors de la Révolution, les départements au XIX^e siècle²⁰ et les régions à la fin du XX^e siècle, s'est pourtant toujours accompagnée de mécanismes démocratiques, notamment pour l'élection des assemblées délibérantes.

L'origine de ces élections locales provient en partie du compromis avec les libéraux durant le XIX^e siècle, exclus du gouvernement national monopolisé par l'aristocratie mais obtenant progressivement ce terrain local de reconnaissance. Dans sa lutte contre la monarchie des campagnes, la III^e République a ensuite consacré ces élections locales pour en faire une « école de la démocratie ». Mais une autre explication justifie également ces élections locales, qui fait des collectivités des « sociétés de citoyens » reconnues par la Constitution du 3 septembre 1791²¹ et en charge de gérer leurs affaires, comme le rappellera à son tour le Manifeste de Nancy de 1865.

Il existe ainsi des « affaires locales » propres aux collectivités territoriales, qui ne relèvent pas de la mise en oeuvre de la volonté du Souverain et qui supposent dès lors une certaine autonomie de gestion et une démocratie locale renforcée. La constitution du 27 octobre 1946 consacra cette idée sous le principe de « libre administration des collectivités locales », que l'on peut intégrer aujourd'hui dans un concept plus large que j'appelle ici la « démocratie ».

II – Les fondements de la « démocratie » locale

La démocratie locale ne consiste pas seulement en l'application locale des principes de la démocratie nationale. Car il existe cette différence fondamentale étudiée plus haut : il ne s'agit pas au niveau local d'exprimer et de mettre en oeuvre la volonté du Souverain. Plus exactement, si les administrations locales sont bien appelées à exécuter la loi, elles ont aussi en charge la gestion d'affaires locales de leurs compétences au profit de leurs administrés. Mieux, comme la démocratie nationale est fondée sur l'intérêt général du Souverain qui se gouverne lui-même, la démocratie locale est appelée à son tour à gérer les intérêts propres aux populations locales, aux administrés, dans le cadre des attributions des collectivités territoriales fixées par la loi ou la Constitution. Cette démocratie de proximité se fonde alors non pas sur le « demos », sur le

¹⁹ V. de l'auteur « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », *Civitas Europa* n° 11, 2003, pp.1-23 (https://www.researchgate.net/publication/323686453_Democratie_et_decentralisation_un_couple_platonique)

²⁰ Pensés au commencement comme une simple répartition de l'administration nationale, les départements créés en 1790 et structurés autour du préfet par la loi du 28 pluviôse an VIII voient leur personnalité juridique déniée par le Conseil d'Etat (arrêts du 20 novembre 1817 et du 15 octobre 1817), avant de l'obtenir progressivement au cours du XIX^e siècle notamment avec les lois du 21 mars 1831, du 22 juin 1833, du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838, avant leur consécration par la loi du 10 août 1871.

²¹ Art.8 du Titre II : « Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes forment les Communes... art.9 : Les citoyens qui composent chaque commune ont le droit d'élire à temps... ceux d'entre eux qui, sous le titre d'Officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune ».

Peuple, mais sur les *habitants*, sur les administrés résidents reconnus dans leurs droits à gérer eux-mêmes leurs affaires. Au niveau local, il ne saurait donc être question de « démo-cratie » mais de « domo-cratie », de « domus » l'habitation, la résidence, et de « kratos », le pouvoir. Ici²² la démocratie est donc ce pouvoir reconnu aux habitants de se gérer eux-mêmes, dans le cadre des compétences relevant de l'administration locale (A) et selon des procédures et des processus de décision pouvant être spécifiques (B).

A) Une démocratie liée aux compétences locales propres

Si les administrations locales sont en charge de l'exécution des lois, elles ont également la gestion de certaines compétences propres à leur circonscription. Jean-Marie Pontier a bien analysé les limites de la notion d'affaires locales dans sa thèse²³. Plus exactement, il a mis en lumière le fait qu'il n'existait pas d'affaires locales *par nature*, qui pourraient échapper à l'emprise de l'Etat intervenant au nom de l'intérêt général et du Souverain. Ce constat pessimiste n'épuise cependant pas la question. Car même incertain et évolutif dans le temps voire dans l'espace, ce champ de compétences locales existe bel et bien. Même le retrait de la clause générale de compétence aux départements et les régions, qui les transforme en simples administrations de mission, ne leur enlève pas pour autant les compétences propres que la loi leur attribue.

Il serait alors possible d'identifier trois catégories de compétences locales, dans une typologie qui connait ses limites mais qui peut servir de point de départ à l'analyse.

- Existente tout d'abord les compétences qui mettent strictement en œuvre la loi, par exemple en matière de logement social, de normes de sécurité, de politiques de solidarité. La loi votée est ainsi exécutée par le Premier ministre selon l'article 21 de la Constitution, qui adopte les actes réglementaires nécessaires à l'exécution de cette loi ou en délègue le pouvoir aux ministres, et qui confie alors aux autorités locales les compétences, objectifs et procédures qui leur sont imparties dans le cadre de leur territoire. Peuvent également être intégrées dans ce cadre les compétences des autorités locales au titre de leur double casquette d'agent de l'Etat, compétences exercées sous le contrôle direct du préfet (état civil, ordre public, etc.). Ici n'intervient pas le principe démocratique, les administrations locales étant directement soumises au Souverain dont elles appliquent la volonté.

- Mais à côté de ces compétences, il en existe d'autres dans lesquelles les autorités locales disposent d'une certaine marge d'action dans le cadre de la loi nationale, pour accomplir localement des objectifs nationaux mais en tenant compte des spécificités territoriales. Rangeons par exemple dans ce cadre les politiques de gestion des eaux et des zones humides, des digues, l'organisation du temps scolaire, etc.

- Enfin, les autorités locales peuvent disposer de compétences propres à titre facultatif ou à titre obligatoire qu'elles exercent en toute opportunité dans le respect des prescriptions nationales : création de crèches, de cantines scolaires, organisation des transports publics, de la circulation, d'une police municipale, soutien aux associations, politiques économiques, actions

²² Il faut noter que par extension, le concept de démocratie peut également être utilisé pour caractériser une démocratie nationale fondée de même sur la résidence, comme par exemple au Royaume-Uni qui reconnaît un droit de vote aux ressortissants d'un pays du Commonwealth qui résident sur son territoire, ou comme aux premiers temps de la Révolution française lorsqu'un droit de vote y compris pour les élections législatives était octroyé aux étrangers résidant sur le sol national.

²³ J.-M. Pontier *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ coll. Bibliothèque de droit public, tome CXXVII, Paris 1978.

internationales, tourisme, etc. La loi donne compétence aux autorités locales pour gérer ces domaines, peut éventuellement prescrire certaines contraintes, mais laisse toute liberté d'appréciation à ces autorités pour les mettre en œuvre au niveau local.

C'est alors dans ces deuxième et troisième catégories que peut jouer le principe de démocratie, dans la mesure où les compétences exercées sont soumises à la loi nationale qui en fixe le cadre, mais relèvent de la liberté d'appréciation des autorités locales (choix du système de chauffage urbain, du développement des pistes cyclables, des matériaux et tracés des digues de protection, construction d'un boulevard urbain, etc.), en fonction de critères purement locaux et selon les volontés des populations et des élus. Hors application stricte de la volonté du Souverain nationale, une auto-nomie locale existe donc bien, encadrée par la loi mais fondée sur une justification et une légitimité propre qui lient les décisions spécifiquement locales aux choix des habitants. Ce processus entraîne la reconnaissance d'une « société locale » distincte de la société nationale, et qui s'organise par elle-même selon des mécanismes de démocratie qui peuvent dénoter certaines particularités.

B) La société locale « démocratique »

Tout comme la démocratie repose sur la reconnaissance du droit du Peuple à s'organiser lui-même et à se doter des autorités à son service et en charge de son intérêt général, la démocratie se fonde sur la reconnaissance du droit des populations locales résidentes à gérer par elles-mêmes ou par leurs représentants les affaires qui relèvent de leurs compétences propres.

Cette démocratie irrigue alors deux aspects : l'affirmation d'une certaine autonomie de choix des collectivités territoriales vis-à-vis des politiques nationales, bien que dans le cadre de la loi, et l'intégration des populations dans les processus décisionnels locaux, qui doivent consentir directement ou indirectement aux choix qui les concernent en tant qu'habitants de cette administration territoriale. Il s'agit au fond de doter la « société locale », ainsi consacrée sur cet espace juridique, des droits relatifs à la gestion de ses intérêts locaux²⁴. Les conséquences juridiques de cette démocratie sont pour certaines déjà intégrées au droit territorial français, mais peuvent aussi aller plus loin.

- En premier lieu, la démocratie ne peut par évidence permettre de confier la gestion des affaires locales à de simples experts ou à des administrateurs nommés par une autorité extérieure. Car elle affirme au contraire le droit pour les habitants de prendre les décisions par eux-mêmes ou par des autorités qu'ils ont choisies, et de gérer ces affaires locales selon leur propre vision de la vie locale. Une collectivité territoriale en France n'est pas une préfecture qui applique les ordres d'en haut, mais une communauté assurant ses choix personnels dans le cadre de la loi. Cette considération lie ainsi démocratie et principes de libre administration et de subsidiarité.

- Participent dès lors à cette démocratie tous les *administrés* de la collectivité, considérés sur la base de la résidence. Le critère n'est plus la nationalité, qui n'a aucun sens au niveau local, ni la citoyenneté car il ne s'agit pas ici d'exprimer la volonté du Souverain. Le critère majeur est la seule résidence, validée par l'inscription au rôle fiscal²⁵ ou dans les divers registres de la

²⁴ V. *L'intérêt public local*, T. Rombauts-Chabrol, ed. Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle 2016, ou de F. Rangeon, *Peut-on parler d'un intérêt général local ?*, in C. Le Bart et R. Lefebvre, *La proximité en politique*, Rennes, PU Rennes, coll. « Res Publica », 2005, p. 45. V. également de l'auteur « De la légitimité territoriale », in *Constitution, Justice et Démocratie. Mélanges offerts en l'honneur du professeur D. Rousseau*, LGDJ, coll. Mélanges, Paris 2020.

²⁵ A ce titre, la suppression de la taxe d'habitation rend plus difficile l'identification de ces habitants, mais l'adresse postale donnée à l'administration fiscale en ce qui concerne l'impôt sur le revenu peut également être utilisée

collectivité et à défaut par déclaration volontaire auprès des autorités locales, qui donnerait ainsi le droit de vote et d'éligibilité à tous les français et étrangers habitant la circonscription dans les mêmes conditions, sans même de durée minimale de résidence pour les étrangers²⁶. On peut pareillement imaginer un droit de participation reconnu aux mineurs ou aux écoliers pour les affaires les concernant. De même, un administré peut être inscrit sur plusieurs rôles fiscaux de plusieurs collectivités dont il est administré, comme au titre d'une résidence secondaire, et donc disposer de droits démocratiques dans ces différentes administrations. La loi pourrait également prévoir les cas où un administré se verrait reconnaître un droit de participation aménagé au titre par exemple de son lieu de travail, du lieu de scolarisation de ses enfants ou d'hospitalisation durable de ses parents, étant directement concerné par les décisions prises dans ces domaines par cette collectivité bien qu'il n'en soit pas résident au sens strict.

- Le principe même de démocratie, qui reconnaît un pouvoir initial des populations à se gouverner elles-mêmes sur le plan local, implique d'ailleurs que les habitants soient associés au plus près aux décisions les concernant. Si une démocratie représentative peut exister, par nécessité, les habitants ne sauraient abandonner leurs pouvoirs à leurs élus qui monopoliseraient la légitimité à décider. Car au niveau local et pour ce qui concerne le champ d'application de la démocratie, l'administration locale n'est plus au service du Souverain en pouvant arguer par là d'une certaine supériorité et autonomie vis-à-vis des populations, mais elle est bien au service des habitants eux-mêmes. Ici, la démocratie participative n'est pas un gadget mais une véritable forme d'expression de cette volonté des habitants, qui doit être respectée. Les administrés doivent pouvoir participer au processus décisionnel avec une certaine efficacité et demander des comptes à leurs représentants, par une application exigeante de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ou des différentes chartes des droits de l'homme local qui en prévoient le cadre²⁷.

Ces modalités de représentation, de participation et de contrôle peuvent s'inspirer de techniques démocratiques nationales (pétition, consultation, référendum, médiateurs, etc.) mais s'ouvrir aussi à d'autres dispositifs (tribuns, tirage au sort, conventions municipales, etc.) qui sont d'ailleurs mis en œuvre dans certaines localités comme à Saillans dans la Drôme ou à Kingersheim dans le Haut-Rhin, et finalement dans de très nombreuses autres collectivités où les édiles locaux se mettent au service de leurs habitants par des initiatives originales²⁸.

La technologie rend possible à ce sujet d'autres formes de participation, par des sites internet

pour consacrer la résidence de l'habitant.

²⁶ Rappelons que le droit de vote est déjà reconnu aux étudiants étrangers dans leur université d'inscription sans condition de durée de résidence, ainsi qu'aux élections du CROUS (CE SSR 12 mai 1978, req. 07407), et qu'un même droit de vote est reconnu aux étrangers pour les élections aux conseils d'administrations des caisses de Sécurité sociale (CC, déc. N°82-148 DC du 14 décembre 1982 Organismes de la Sécurité sociale), par exemple. V. sur le sujet la thèse d'H. Andrès *Le droit de vote des étrangers*, soutenue le 9 février 2007 (université Paris 7, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>)

²⁷ Si l'application de la Déclaration de 1789 est sujette à caution dans le cadre d'une démocratie administrative locale, ce droit de participation et de contrôle se retrouve en fait dans la plupart des déclarations impliquant les pouvoirs locaux, comme par exemple la Charte européenne sur l'autonomie locale de 1985, la Charte urbaine de 1992, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale de 1992, la Charte environnementale européenne pour les droits des citoyens de 1995, la Charte européenne des droits de l'homme dans la ville de 2000, la Charte mondiale du droit à la ville de 2004, la Charte pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale de 2006, etc. Sur ces chartes, V. de l'auteur « *Démocratie, droits de l'homme et droit local* », *Politeia*, n°25, juin 2014, p.327-345 (téléchargeable à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/268439272_Democratie_droits_de_l%27homme_et_droit_local)

²⁸ Sur ces initiatives, v. par exemple *Ces maires qui changent tout*, de M. Rivat, ed. Éditions Actes Sud, 2017, ou *Le coup d'Etat citoyen*, d'E. Lewis et R. Stiline, ed. La Découverte 2016

de type Civocracy qui organise des forums et des sondages en lignes au profit des collectivités, ou des applications comme City Lity qui permet aux habitants d'envoyer des remarques de proximité, voire par cet ensemble de civic tech et de réseaux sociaux mettant directement les habitants en relation pour des actions communes et des échanges de proximité (Mesvoisins, NextDoor, Proxiigen, Ensembl', etc.).

- Sous l'angle de l'organisation institutionnelle, la démocratie implique de même de sortir de la logique de stabilité qui a fondé la mise en place des pouvoirs municipaux ayant servi de modèle aux autres collectivités. En effet, la confusion des pouvoirs matérialisée dans la figure du maire à la fois chef de l'exécutif et président de l'assemblée, combinée aux primes majoritaires pour faire émerger un soutien stable à l'exécutif local, ne se justifient au fond que pour garantir le pouvoir de décision de cette administration locale, sans risque de blocage. Car le propre de l'Administration est de pouvoir décider, surtout lorsqu'il s'agit de faire appliquer la volonté du Souverain. Mais sous l'angle démocratique, c'est-à-dire ici en dehors des cas où l'administration locale doit exécuter la loi ou le règlement national, cet impératif n'est plus forcément de mise. Il s'en déduit la nécessité d'une organisation plus politique de pouvoirs véritablement séparés et laissant la place à une meilleure représentation des habitants et aux contre-pouvoirs, pour que s'expriment mieux les différents courants de la population locale et donc la complexité constructive et intégrative de la société locale. Quitte à prévoir des mécanismes plus spécifiques lorsque la décision locale est soumise à l'exécution plus immédiate des normes nationales, ne pouvant subir de blocages trop marqués.

- Enfin, au regard de la législation nationale, les collectivités ainsi identifiées à leurs habitants doivent également disposer d'une certaine capacité et autonomie normative leur permettant d'accomplir concrètement leurs missions. Cela vaut d'une part pour le renforcement de leur effectivité ou efficacité normative, financière, technique et humaine qui n'a pas encore pris en France toute la dimension prévue par la révision constitutionnelle de 2003, du fait d'une interprétation minorante du Conseil constitutionnel. Cela peut valoir aussi pour leur habilitation à exécuter la législation nationale en prenant en compte les situations d'espèce. Rien n'impose en effet le monopole systématique et absolu donné par l'article 21 de la Constitution au premier ministre pour l'exécution de la loi. Si cette nécessité peut se présenter pour uniformiser une règle de mise en œuvre de telle disposition législative, la loi peut aussi reconnaître le fait local et les spécificités que les autorités locales affrontent, et permettre à celles-ci, dans un cadre qu'elle définira, d'exécuter directement ses prescriptions par un pouvoir normatif propre respectant leurs identités et autonomies²⁹.



Sur ces différents points et sur d'autres qui en découlent, une réflexion de fond est encore à mener pour mieux identifier les traits spécifiques de cette démocratie locale et ses implications dans les différents niveaux territoriaux de pouvoirs. Cette réflexion rejoint d'ailleurs les tentatives de redéfinition actuelle de la notion de souveraineté, sous l'influence du droit international et du droit européen qui poussent à considérer l'échelon étatique non plus comme un absolu, source et limite de tout pouvoir international, mais comme un niveau de compétences intercalé entre d'autres, du local au mondial. A ce titre et dans un monde fondé sur une mobilité des personnes qui outrepassent les critères de nationalité, la notion de démocratie pourrait ainsi s'appliquer à divers échelons de pouvoirs dans le cadre d'une démocratie « scalaire », d'une échelle démocratique fondée sur la résidence et mettant en œuvre différents

²⁹ V. sur le sujet notamment G. Chavrier *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, ed. LGDJ coll. Systèmes Collectivités locales, Paris 2011.

dispositifs démocratiques en fonction du niveau territorial de pouvoir considéré. Le champ d'investigation ainsi ouvert réserve certainement quelques surprises.

C. Chabrot

christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

Le paradigme de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en métropole

De Christophe CHABROT
Maître de conférences de Droit public
Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié
UR Transversales, Responsable de l'axe *Métropole(s) et Territoires*

A paraître en 2023 in *Lyon, une métropole en mouvement* (dir. R. Verhage et alii), aux PUL (Presses Universitaires de Lyon), début 2023.

Introduction : la difficile construction intercommunale du Grand Lyon

I – De la Communauté à la Métropole

- A) La communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale*
- B) La métropole, collectivité territoriale à statut particulier*

II – D'une métropole-outil à une métropole-société

- A) Le renouveau des questions institutionnelles*
- B) Le renouveau des questions démocratiques*

Le Grand Lyon est un projet territorial et juridique en mouvement, original dans le paysage français. La Métropole de Lyon est en effet devenue au premier janvier 2015 une collectivité territoriale à statut particulier, quand toutes les autres métropoles ne sont encore que des établissements publics de coopération intercommunale. La distinction a son importance, même si elle ne commence qu'à peine à prendre sens pour les habitants et les élus. Et elle inaugure une expérience territoriale qui peut se révéler très féconde et servir de référence, si sont dépassées les complexités qu'elle génère. Car si le Grand Lyon paraît aujourd'hui inscrit dans le paysage lyonnais, cette évidence ne traduit pas les complexes résistances historiques qui ont jalonné sa mise en place ainsi que sa mise en œuvre, son intégration territoriale ayant bien souvent été forcée.

Capitale des Trois Gaules sous l'empire romain puis capitale des confins, nichée entre les royaumes de Bourgogne, de Provence et de France, elle est devenue depuis son rattachement à la France par le traité de Vienne de 1312, une ville charnière européenne, avec son pèlerinage couru à l'île Barbe et ses quatre grandes foires annuelles. Son pont de la Guillotière est jeté comme un lien entre le royaume de France et le Dauphiné du Saint Empire romain-germanique. Mais son territoire de l'entre-deux ne se laisse pas facilement saisir. Duché puis comté du lyonnais aux frontières instables sous l'Ancien régime, elle devient préfecture éphémère d'un département de Rhône-et-Loire en 1790, vite scindé en deux en octobre 1793 par la Convention pour éviter que Saint-Etienne ne soit contaminée par la rébellion lyonnaise anti-révolutionnaire. Pour mieux contrôler ses éventuelles révoltes, après celles des Canuts de 1831 et 1834 ou des Voraces de 1848 et 1849, Louis-Napoléon Bonaparte adopte un décret le 24 mars 1852 remplaçant le conseil municipal, élu, par une commission nommée qui passe sous le contrôle direct du préfet, annexant trois communes (La Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise) à une ville de Lyon désormais organisée en arrondissements, et intégrant au département du Rhône quatre

communes de l'Isère (Bron, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne qui le demandait depuis plusieurs années) qui passent donc sous la coupe du préfet qui monopolise depuis 1851 les pouvoirs de police. La nomination du préfet Claude-Marius Vaïsse en 1853 et la consécration de ses pouvoirs sur les autorités municipales par la loi du 5 mars 1855 ouvriront une période de grande réorganisation de l'espace lyonnais.

Mais l'expansion forcée de la ville de Lyon s'arrêtera là. Les diverses tentatives d'annexion de villes alentours en 1854, 1874, 1903 et 1905 produiront un rejet de « l'impérialisme lyonnais »¹ bloquant pour plusieurs décennies toute volonté de coopération territoriale². Le Syndicat intercommunal des Eaux de Banlieue créé en 1929 par 28 communes face à la Compagnie générale des Eaux ne comprend même pas Lyon, qui a repris sa concession dès 1900 pour l'exercer seule et en régie, et le Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (le STCRL) est une création imposée par le préfet du Gouvernement de Vichy en réponse à l'absence de coordination publique entre les réseaux lyonnais et de banlieue. Seule la gestion du réseau d'assainissement débouchera sur une coopération volontaire rendue nécessaire avec les villes industrielles riveraines du Rhône (Villeurbanne, Vénissieux, Saint-Fons), raccordées au grand collecteur lyonnais du Rhône pour éviter que leurs rejets polluants n'affectent les pompages de Lyon. Elle aboutira à la création du Syndicat intercommunal d'assainissement de la rive gauche du Rhône (le SIARGR) en 1931, pilier ensuite du Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise (le SIVMAL) créé en novembre 1960 sous l'impulsion du préfet après l'échec de création volontariste d'un district plus ambitieux, et qui réunit 25 communes du Rhône et de l'Isère et s'élargit en mars 1967 à 16 autres communes après l'extension de ses compétences à nouveau suscitée par l'Etat.

Cette difficile et tardive intercommunalité spontanée forcera même le législateur à créer d'office la communauté urbaine de Lyon, avec celles de Bordeaux, Lille et Strasbourg, par la loi du 31 décembre 1966³. Elle sera remplacée par la collectivité territoriale Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, elle aussi créée par la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM. Mais il faut souligner que si l'intercommunalité historique a bien souvent été contrainte par l'Etat, sa transformation en collectivité territoriale, pourtant plus intégratrice, est quant à elle le fruit d'un projet local présenté le 3 décembre 2012 par le maire de Lyon-président de la communauté urbaine et le président du département du Rhône, sans que d'autres élus locaux n'en soient informés, accepté finalement par le président de la République et son premier ministre présents à Lyon ce jour-là. Ce symbole n'en est-il qu'un, ou traduit-il un changement réel de paradigme, de conception structurelle du territoire lyonnais ? Le passage de communauté urbaine à métropole peut se lire à plusieurs niveaux. Sans doute s'agit-il tout d'abord d'un changement juridique, les deux entités n'ayant pas le même statut ni le même régime (I). Mais cette évolution statutaire entraîne d'autres. Car désormais la métropole n'est plus une entité au service des communes

¹ Voir Cédric Polère « Lyon: genèse de l'intercommunalité et de l'idée d'agglomération avant 1969 », publié le 30.11.2008 sur le site Millénaire 3 du Grand Lyon (<https://www.millenaire3.com/ressources/lyon-genese-de-l-intercommunalite-et-de-l-idee-d-agglomeration-avant-1969>). En 1930 c'est toutefois Villeurbanne, en faillite, qui demande par son maire Lazare Goujon à être intégrée à Lyon, demande rejetée par le maire lyonnais Edouard Herriot ne voulant pas alourdir le budget de Lyon des dettes de sa voisine

² Sur le sujet voir l'article référence de Franck Scherrer de 1995 « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération : de Lyon au Grand Lyon », Revue de géographie de Lyon, vol. 70, n°2 (https://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4197)

³ Il faut toutefois attendre le 1^{er} janvier 1969 pour que soit concrètement créée cette communauté urbaine de Lyon, le temps que les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône soient redessinées par la loi du 29 décembre 1967 pour respecter la condition posée par la loi de ne pas créer de communautés urbaines à cheval sur plusieurs départements.

mais une collectivité à part entière, cherchant à satisfaire ses propres intérêts par ses propres moyens. Les conflits qui émaillent le fonctionnement de cette métropole depuis les élections de 2020 montrent cependant que le mouvement juridique qui a accouché de cette institution novatrice est encore à la recherche de son assise sociale et politique, pour passer d'une métropole-outil à une métropole-société (II). Le cœur du problème se cache alors sans doute dans le concept même de démocratie locale.

I – De la Communauté à la Métropole

En apparence le Grand Lyon est resté le même, du moins dans son appellation. Communauté urbaine ou métropole, la transformation de son nom public de COURLY en Grand Lyon en 1991⁴ a permis en 2015 une transition presque invisible dans la sémantique. Seuls les esprits attentifs auront remarqué que « Grand Lyon » n'est plus désormais suivi de « communauté urbaine » mais de « métropole », sans que les habitudes de langage n'en soient perturbées. Pourtant, sur le papier il s'agit bien de deux entités différentes, qui traduisent la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale (A) en une collectivité territoriale (B), dont les régimes juridiques se distinguent car reposant sur des conceptions différentes qui modifient le fondement même du Grand Lyon actuel.

A) La communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale

Une communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qu'il faut bien comprendre avant d'en voir l'application sur le territoire lyonnais.

Un EPCI est avant tout un **établissement public**. Sans entrer ici dans le débat sur la crise de la notion d'établissement public, on peut dire de façon générale que celui-ci est une structure publique créée par une ou des autorités publiques⁵ et distincte d'elles pour gérer un service public et les missions d'intérêt général qui lui sont confiées. Il se caractérise par trois principaux critères. Il est tout d'abord rattaché aux autorités qui l'ont créé ou qui en sont membres. Ce rattachement peut se déduire de l'acte fondateur adopté par les autorités publiques initiatrices, et se traduire par la présence de leurs représentants dans les instances dirigeantes ou leur influence dans la désignation de celles-ci, et par leur participation à son budget. Mais un établissement dispose également d'une certaine autonomie décisionnelle : il décide seul par ses propres organes et met en œuvre ses décisions lui-même, en général par son propre personnel et budget, tout en rendant des comptes aux autorités de rattachement qui l'ont créé et qui exercent sur lui un contrôle administratif et financier régulier. Le troisième critère est celui de la spécialisation. Un établissement public est en effet créé pour l'activité strictement prévue par son statut, sous le contrôle exigeant du juge administratif, et en général ciblée sur un domaine en particulier (le soin hospitalier pour les hôpitaux, la conservation et présentation d'œuvres d'art pour les musées, l'enseignement supérieur pour les universités, etc.).

Les **EPCI**, qui font partie de la catégorie des établissements publics territoriaux (EPT)⁶, sont

⁴ Voir Cédric Polère « Communauté urbaine en quête de nom, agglomération en quête d'identité : de la « Courly » au « Grand Lyon », paru sur le site de prospective du Grand Lyon Millénaire 3 en avril 2008 (<https://www.millenaire3.com/ressources/Communaute-urbaine-en-quete-de-nom-agglomeration-en-quete-d-identite-de-la-Courly-au-Grand-Lyon>)

⁵ Un établissement public peut être créé par l'Etat, une ou plusieurs collectivités territoriales et même par un autre établissement public, ou, pour les syndicats dits mixtes, par plusieurs entités publiques de nature différente (commune, département, région, EPCI, voire Etat...) comme pour les établissements publics de coopération culturelle (art.L.1431-1 du Code général des collectivités territoriales dit CGCT).

⁶ Cette catégorie plus large comprenait par exemple les régions créées par la loi du 5 juillet 1972 comme

néanmoins des établissements particuliers. Ils visent à regrouper des communes pour leur permettre d'accomplir leurs missions collectivement et à rationaliser les politiques locales sur des espaces cohérents. En effet, la France n'a jamais véritablement réussi à fusionner ses communes, qui sont aujourd'hui encore environ 35.000, dont près de 94% ont moins de 5.000 habitants. Elle a donc cherché à les associer dans des structures collectives plus ou moins intégratives⁷, pouvant prendre en compte une différenciation territoriale que la décentralisation des années 80 n'avait pas reconnue.

Pour autant, les EPCI dérogent à certains égards au régime des établissements publics classiques. En ce qui concerne le principe de rattachement, ils ne sont pas créés par les communes membres mais par la loi⁸ ou par arrêté préfectoral⁹, permettant même des créations d'office ou des rattachements imposés de communes¹⁰, alors que c'est normalement le principe de liberté et de volontariat qui encadre les autres établissements. De même, les EPCI les plus intégrateurs comme les communautés urbaines ou les métropoles comprennent un nombre assez impressionnant de compétences débordant le cadre d'une spécialisation de leurs activités, et qui en font des concurrents redoutés des collectivités territoriales pour la gestion de pans entiers de la vie quotidienne, au moment même où les départements et les régions ont perdus, eux, leur clause générale de compétence qui leur permettait d'agir dans tout domaine non attribué à une autre autorité et présentant un intérêt général local avéré¹¹. Enfin, les représentants des communes dans les EPCI à fiscalité propre, communautés et métropoles, sont depuis la loi du 17 mai 2013 désignés directement et pour toute la durée du mandat de six ans, lors des élections municipales par fléchage des candidats municipaux sur le bulletin de vote, et non plus désignés par les conseils municipaux qui ne peuvent plus alors les démettre¹². La gestion d'une fiscalité locale propre et de nombreuses compétences municipales par ces conseils rendait sans doute nécessaire ce lien, même imparfait, avec la légitimité démocratique.

En ce qui concerne la communauté urbaine du **Grand Lyon**, chacune des 59 communes était ainsi représentée par au moins un membre dans le conseil de la communauté de 165 membres,

établissements publics « régionaux ». Sont également à intégrer dans cette catégorie les divers établissements de coopération entre départements (comme les agences départementales de l'art.L.5511-1 CGCT) ou entre régions (comme les ententes régionales de l'art. L. 5621-1 CGCT).

⁷ Les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) de la loi du 22 mars 1890, créés uniquement par volontariat municipal, n'interviennent que sur un seul objet et sont financés par une fiscalité additionnelle. Les SIVOM (syndicats à vocation multiple) de l'ordonnance du 5 janvier 1959 peuvent agir dans plusieurs domaines et sont créés le cas échéant sur le vœu d'une majorité renforcée des conseils municipaux pouvant s'imposer aux communes récalcitrantes. Les communautés de communes (loi du 6 février 1992) et d'agglomération (loi du 12 juillet 1999), les communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) et récemment les métropoles (loi 27 janvier 2014) exercent des compétences prévues par la loi et respectivement de plus en plus nombreuses, sur la base d'une fiscalité propre très intégrative (prélevant elles-mêmes les taxes décidées par le conseil communautaire, sauf pour certaines communautés de communes ne le désirant pas).

⁸ Cas des communautés urbaines dont quatre comme à Lyon sont créées d'office par la loi en 1966, ou cas des métropoles dont la loi du 27 janvier 2014 fixe les critères, notamment démographiques, de création d'office.

⁹ Après avis non décisif des conseils municipaux, le préfet peut ainsi choisir lui-même la nature de l'EPCI créé, son périmètre, ses compétences, les clefs de répartition des sièges ou de participation au budget, etc.

¹⁰ La loi du 16 décembre 2010 impose ainsi que toutes les communes adhèrent désormais à un EPCI à fiscalité propre, et le préfet peut imposer ces regroupements prévus par son plan de regroupement intercommunal. Voir l'art.L.5210-1-2 CGCT, validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-303 QPC *Commune de Puyravault*. « Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 », de P. Lutton, *Constitutions*, Juillet-septembre 2013, n° 2013-3, p. 387-394.

¹¹ V. « Requiem pour une clause générale de compétence ? », de J.-M. Pontier *Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 2/2011, (<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02119735/document>).

¹² Cette répartition des sièges municipaux au conseil communautaire doit alors respecter des critères démographiques posés par la loi et le Conseil constitutionnel (décision n°2015-711 DC du 5 mars 2015 Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire).

selon un barème lié à la taille démographique allant d'un représentant pour les petites communes comme Curis-au-Mont-d'Or, la plus petite commune de 1.200 habitants, à cinquante-sept conseillers pour Lyon et ses 520.000 habitants¹³. Il faut noter qu'après les dernières élections de mars 2014, ce conseil communautaire comprenait alors 54 maires sur les 59 communes de la communauté¹⁴.

Les **compétences** de cette communauté urbaine de Lyon étaient par ailleurs très importantes, touchant des domaines très variés prévus par la loi ou délégués volontairement par les communes membres¹⁵ : développement économique et zones d'activités, transports publics, urbanisme (SCoT, PLU Habitat et Patrimoine, Plan de déplacement urbain ou PDU, devenu Plan de Mobilité depuis 2021,...) eau, assainissement, propreté, récolte et traitement des déchets, politique de la ville, gestion d'équipements publics (cimetières, abattoirs, marché d'intérêt national de Perrache déménagé en 2009 à Corbas...), lutte contre la pollution de l'air, habitat social, services incendie, etc. Elle exerce ses compétences soit directement soit par convention avec divers opérateurs (comme la SERL, la Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon, l'ADERLY, l'Agence de développement économique de la région lyonnaise, ou l'AUL, l'Agence d'urbanisme de Lyon).

Les résultats de son activité sont nombreux¹⁶ : construction dans les années 70 du quartier de la Part-Dieu, implication dans le passage de l'autoroute du soleil par le centre de Lyon et le tunnel sous Fourvière, réalisation des différentes lignes de métro puis des premières lignes de tramway, du palais des congrès près du Parc de la Tête d'or, promotion internationale de l'agglomération, lancement du projet de la Confluence, aménagement des berges du Rhône et de la Saône, plan Vélo'v, etc.

Était-il finalement utile alors de transformer cette communauté urbaine si efficace en une métropole qu'il reste à identifier ?

B) La Métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier

La loi MAPTAM de 2014 consacre le projet de G. Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon, et de M. Mercier, sénateur-président du conseil départemental du Rhône, qui reprend la proposition 8 du Comité Balladur *Il est temps de décider* du 5 mars 2009, qui envisageait ainsi de créer des métropoles-collectivités territoriales, notamment à Lyon.

Une collectivité territoriale est une administration locale dotée d'un statut reconnu, et donc protégé, par la Constitution. Son article 72 précise que sont des collectivités territoriales les communes, départements et régions (de métropole et d'outre-mer), ainsi que les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer de l'article 74 et toute autre collectivité créée par la loi. La métropole de Lyon a ainsi été créée selon la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 comme

¹³ Sur la répartition légale des sièges, voir l'art. L.5211-6-1 CGCT. Sur l'attribution exacte des sièges par communes dans la communauté urbaine de Lyon aux élections de 2014, voir le tableau 4 en annexe de l'ouvrage *La Métropole de Lyon, de la singularité à la modélisation ?*, C. Chabrot (dir.), ed. L'Harmattan coll. Gralle, 2019, p.255.

¹⁴ Seules les communes de Champagne-au-Mont-d'Or, de Corbas, Feyzin, Rochetaillée-sur-Saône et Saint-Genis-les-Ollières étaient ainsi représentées par une autre personne, mais toujours de la majorité municipale.

¹⁵ Voir les art.L.5215-20 et suivant du CGCT.

¹⁶ Lire le dossier bilan sur les 40 ans de la Communauté urbaine de Lyon publié par la Direction de la Prospective et du Dialogue participatif du Grand Lyon, sur son site Millénaire 3 : <https://www.millenaire3.com/dossiers/40-ans-du-Grand-Lyon-archives>

collectivité territoriale à statut particulier¹⁷, bénéficiant à ce titre d'un régime propre en n'étant ni une commune, ni un département, ni une région¹⁸.

La transformation en collectivité emporte avec elle plusieurs **conséquences** juridiques. D'une part, son destin est désormais lié à la volonté du pouvoir législatif national et non plus du préfet, pouvoir administratif. Les maires grand lyonnais qui envisageaient en 2021 une sortie de la métropole ont ainsi compris que désormais toute modification du périmètre métropolitain, pour extraire ou ajouter une commune, dépend d'une loi, voire d'un décret du premier ministre si toutes les instances territoriales sont d'accord¹⁹, alors qu'un simple arrêté préfectoral suffit pour modifier le territoire d'une communauté urbaine²⁰. Par contre, l'obligation de continuité d'un territoire sans enclave exigée pour les EPCI disparaît pour la métropole de Lyon devenue collectivité, la discontinuité étant acceptée et pratiquée en la matière²¹.

Toujours d'un point de vue statutaire, la Métropole bénéficie désormais du principe de libre administration des collectivités territoriales (LACT) reconnu par la Constitution²². Par celui-ci, elle ne peut plus être soumise à la tutelle ou au contrôle d'une autre collectivité ni même des communes de son territoire²³. L'étrange période de transition acceptée par le Conseil constitutionnel pour le mandat 2015-2020 durant laquelle l'ancien conseil de la communauté urbaine, composé des représentants de chacune des communes, devenait le conseil de la métropole et mettait donc de fait celle-ci sous le contrôle des municipalités a bien pris fin depuis les élections de 2020 : désormais les instances dirigeantes de la métropole sont indépendantes vis-à-vis des instances municipales. La Métropole-collectivité n'est plus rattachée à elles comme l'était par nature la communauté urbaine-EPCI. Dès lors, le principe de non cumul des fonctions exécutives locales s'applique également : aucun élu ne peut être à la fois maire et président de la métropole, ce qui met fin à une longue tradition des maires lyonnais-présidents mise en place depuis 1969²⁴. De même, le conseil de la métropole en tant qu'assemblée d'une

¹⁷ Article 26 de la loi qui écrit un nouvel article L. 3611-1. du CGCT : « *Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "métropole de Lyon", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* ». On trouve comme autre collectivité à statut particulier la ville de Paris à la fois commune et département (art. L. 2512-1 CGCT), ou la collectivité territoriale de Corse (art.L.4421-1 CGCT). La collectivité européenne d'Alsace, créée par la loi du 2 août 2019 (art.L.3431-1 CGCT) et qui fusionne les deux départements alsaciens, semble relever plutôt des collectivités « créées par la loi », dotées de spécificités mais pas d'un statut particulier.

¹⁸ Lire L. Havard « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA* 2017.510.

¹⁹ Art.L.3621-1 CGCT « *Les limites territoriales de la métropole de Lyon fixées à l'article 3611-1 sont modifiées par la loi, après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du conseil départemental intéressé, le Conseil d'Etat entendu. Toutefois, lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le conseil départemental ont approuvé par délibération les modifications envisagées, ces limites territoriales sont modifiées par décret en Conseil d'Etat.* »

²⁰ Art. L. 5215-40 CGCT. De même seule la loi peut supprimer ou transformer la métropole de Lyon, quand c'est un décret en conseil des ministres qui peut le faire pour une communauté urbaine (art.L.5215-42 CGCT).

²¹ Voir ainsi de l'auteur « Les discontinuités de la Métropole de Lyon », in *Discontinuités et Droit public*, N. Kada (dir.), ed.Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2020, pp.99-108.

²² Art.72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », et art..L.3611-3 CGCT : « *La métropole de Lyon s'administre librement dans les conditions fixées par le présent livre...* »

²³ Tutelle interdite par l'art. 72 al.5 de la Constitution, précisée par la décision du Conseil d'Etat Ass. du 12 décembre 2003 *Département des Landes* (req. n°236442) ; RFDA 2004. 518, concl. F. Séners, et 2004. 525, note J.-C. Douence, et P. Combeau « Le retour de la jurisprudence Département des Landes ? », *AJDA* 2014.1830

²⁴ Tous les maires de Lyon ont ainsi présidé la communauté urbaine : Louis Pradel (de 1956 à 1976), Francisque Collomb (1976-1989), Michel Noir (1989-1995), Raymond Barre (1995-2001) puis Gérard Collomb (2001-2017). David Kimelfeld (2017-2020), qui succède à G. Collomb devenu ministre de l'Intérieur, était son 1^{er}

collectivité territoriale doit être désormais élu au suffrage universel direct. Les membres de ce conseil ne sont plus des représentants des communes : ils doivent bénéficier d'une élection et d'une légitimité propre assurant la libre administration de la Métropole. Aux 59 circonscriptions municipales du conseil de la communauté urbaine de 2014 succèdent ainsi les 14 circonscriptions métropolitaines de 2020 telles que déterminées par l'ordonnance du 19 décembre 2014 modifiée par la loi de ratification du 6 juillet 2015²⁵. Et il faut alors noter que dans le nouveau conseil métropolitain élu en 2020 seuls siègent 24 maires sur les 59 possibles, une commune pouvant même n'avoir comme habitant élu à ce conseil que des membres de l'opposition municipale. Le maintien de cette élection propre supra-municipale aux effets en cascade coûtera d'ailleurs à G. Collomb, devenu ministre de l'Intérieur mais n'ayant pas voulu modifier ce scrutin, le soutien du groupe Synergie au conseil du Grand Lyon.

Sur le plan des **compétences**²⁶, la transformation en collectivité à statut particulier a également amplifié le pouvoir d'action de la Métropole. Ainsi, outre les compétences déjà très étendues de la communauté urbaine transférées d'office à la métropole, avec les services et personnels attenants, s'ajoutent les compétences du département du Rhône, finalement nombreuses : voirie (332 km transférés à titre gratuit selon l'art.L.3651-2 CGCT²⁷), transport (avec la ligne Rhônexpress qui relie la Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry, dont la Métropole va racheter couteusement la concession exorbitante à Vinci en décembre 2020)²⁸, établissements et équipements culturels (Festival des Nuits de Fourvière et l'établissement public qui le gère, musée des Confluences), les 492 bâtiments divers du département relevant de compétences transférées (dont 119 collèges ou les 57 Maisons du Rhône devenues Maisons de la Métropole), et surtout les compétences en matière sociale (protection des personnes fragiles, âgées, handicapées, maternité et enfance, jeunesse, emploi-insertion et gestion du RSA), qu'elle pourra mettre en lien avec ses propres politiques sociales (logement notamment) et de développement économique (Pacte PME, Plan métropolitain d'insertion par l'emploi par exemple). Certaines compétences sont par ailleurs gérées en commun avec le département, comme le service métropolitain-départemental d'incendie et de secours, le service d'archives commun, le conseil de famille départemental-métropolitain pour les pupilles de l'Etat ou la commission consultative paritaire pour l'agrément des assistantes maternelles.

Dans la lignée des compétences des autres métropoles (art.L.5217-2 CGCT), la Métropole de Lyon peut également recevoir une délégation de compétences de la part de l'Etat par convention de 6 ans pour la gestion des grands équipements et infrastructures, comme les portions

adjoint à la mairie de Lyon et son 1^{er} vice-président au Grand Lyon depuis 2014 (la mairie de Lyon étant alors confiée à l'autre homme de confiance, Georges Képénékian). Ironiquement peut-être, au regard d'un vieil antagonisme, le nouveau mode de scrutin propulse en 2020 un Villeurbannais, Bruno Bernard, président de la métropole.

²⁵ Voir les dossiers législatifs sur le site du Sénat (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-224.html>) ou de l'Assemblée nationale (<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000030097176/>)

²⁶ Art.L.3641-1 et suivant du CGCT. Voir de l'auteur la notice « Métropole de Lyon » dans *l'Encyclopédie de la Décentralisation*, N. Kada (et alii dir.), ed. Berger-Levrault, 2017, p.692-698

²⁷ Une délibération n°2015-0283 du conseil de la Métropole du 11 mai 2015 prévoit en outre des conventions avec le département du Rhône pour assurer une gestion harmonisée des routes limitrophes à l'interface des deux collectivités, le cas échéant par la Métropole au-delà de ses limites territoriales (entretien, signalisation...).

²⁸ Le Sytral, syndicat mixte gérant pour le Grand Lyon les transports en commun, est devenu par ailleurs le 1^{er} janvier 2022 l'Autorité Organisatrice des Mobilités des Territoires Lyonnais, nouvel établissement public créé suite à la loi d'Orientation des mobilités (LOM) de 2019, opérant sur tout le territoire du département du Rhône et de la métropole, sept communes du département de la Loire et une du département de l'Ain. La création de cet établissement public par délibération du conseil de la métropole du 14 décembre 2021 donnera lieu à de nouveaux affrontements entre la majorité et l'opposition, celle-ci quittant la salle du conseil pour protester contre l'affaiblissement de sa représentation dans la nouvelle structure.

d'autoroutes A6 et A7 sur son territoire²⁹, en attendant le transfert des routes nationales prévu par la loi du 21 février 2022 relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de Simplification de l'action publique, dite loi 3DS. La métropole peut également recevoir de l'Etat la politique d'aide à la pierre et au logement ou à l'accès à la propriété, et toute délégation pouvant la concerner selon la procédure de l'article L.1111-8-1 du CGCT. Elle peut également recevoir délégation de la région (art.L.3641-7 CGCT), par exemple pour la gestion des lycées ou le développement économique et social ou la formation, étant par ailleurs associée à l'élaboration des différents schémas et documents de planification élaborés par celle-ci (SRADETT, SRDEII...).

Enfin, le président du conseil métropolitain dispose de pouvoirs de police³⁰ et de police de conservation liés à la gestion de ses compétences et du patrimoine métropolitain³¹.

On le voit, sans pouvoir dresser ici une liste exhaustive des champs de compétence de la Métropole de Lyon-collectivité, il apparaît bien qu'elle est désormais une entité polyvalente intervenant dans tous les domaines de la vie de ses habitants et allant bien au-delà de ses actions comme communauté urbaine, notamment par l'adjonction de compétences en matière sociale. Mais au-delà de ses nouvelles capacités techniques et juridiques, c'est surtout la philosophie qui préside à sa création comme collectivité territoriale qui marque un saut qualitatif, la faisant échapper au statut d'entité de service à disposition des communes pour devenir une véritable société locale en construction.

II – D'une métropole-outil à une métropole-société

L'enjeu majeur de la création de cette Métropole de Lyon et de la transformer d'outil au service des communes composantes en une collectivité à part entière gérant ses intérêts propres avec sa propre légitimité. Mais le passage est complexe. En effet, l'histoire même du Grand Lyon repose sur une association des communes à leur profit, et ses compétences parfois globales, notamment celles issues du département ou de l'Etat, ne peuvent faire oublier celles, intercommunales, exercées par la communauté urbaine en lien direct avec les communes de son territoire. Cette naissance de la métropole semble produire alors comme une sorte de baby-blues municipal, des tensions, que la nouvelle majorité issue des urnes en 2020 et porteuse d'un projet autonome peut parfois aviver. Car deux légitimités coexistent désormais sur un même territoire : celle des élus métropolitains et celle des élus municipaux, parfois convergents mais pouvant être tout aussi dissonants, sur un territoire marqué de plus par une rupture électorale potentielle entre les deux villes-centre et la périphérie.

Ces tensions sont normales, dès lors que le projet porteur de la métropole déborde le cadre d'une seule intercommunalité de services et propose la constitution d'une véritable société locale. Et si en général les structures supra-municipales dans le monde sont plutôt faibles³², le

²⁹ Suite au décret du Premier ministre du 27 décembre 2016 et à la délibération du conseil métropolitain du 30 janvier 2017, l'arrêt préfectoral du 20 février 2017 a ainsi déclassé « *les sections et les bretelles des autoroutes A6 et A7 traversant l'agglomération lyonnaise, situées entre Limonest au Nord, au niveau de l'échangeur n°33 de l'A6 dit "de la Garde" [...] et Pierre Bénite au Sud, au niveau de l'échangeur avec l'autoroute A450* », devenues M6 et M7 et désormais gérées et aménagées par la métropole.

³⁰ Par exemple en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance (art.L.3642-5 CGCT), ou de dispositifs de vidéoprotection (art.L.3642-4), pouvoir de police sur les voies métropolitaines (art.L.3642-2)...

³¹ Comme le pouvoir de règlementation en matière d'assainissement ou de collecte des déchets ménagers (art.L.3642-5 CGCT), de stationnement des gens du voyage, autorisations de stationnement des taxis, pouvoir de police de la conservation du domaine public routier métropolitains (art.L.3642-2), etc.

³² Intervention du politiste S. Cadiou, lors de la soirée *Comment sortir de l'opposition Métropole/Communes ?*,

choix français de créer une véritable collectivité puissante renforce cette possible confrontation. Il reste alors encore des questions institutionnelles épineuses à résoudre pour mettre en place des processus symbiotiques (A), quand l'irruption des habitants dans ce champs juridique modifie au fond la question de l'identité statutaire et des pratiques (B).

A) Le renouveau des questions institutionnelles

La communauté urbaine avait été imposée par la loi contre l'avis de presque tous les maires de son territoire, et a fonctionné pendant longtemps sans leur approbation. Il faut en effet attendre 1983 pour que toutes les communes, y compris les plus petites, soient représentées au conseil communautaire³³. Ce conseil était alors contrôlé par la ville de Lyon dotée d'une forte population, et la communauté urbaine était bien plus à l'écoute des projets lyonnais et étatiques (comme le projet Part-Dieu ou le métro, à la rencontre des besoins lyonnais de développement et étatiques de renforcement de métropoles d'équilibre) que des petits maires. Un arrangement politique non-dit a cependant longtemps permis un certain *modus vivendi*, un tiers des financements étant réservé aux projets du Grand Lyon, un tiers aux opérations à Lyon-Villeurbanne, et un tiers pour les projets des autres communes. La logique de projets a ainsi longtemps coexisté avec une logique de guichet³⁴, et le Grand Lyon considéré davantage comme une entité au service de ses membres qui en décident les politiques, appuyant notamment la volonté de croissance de Lyon. Ses institutions initiales en portent la marque.

L'élection des conseillers métropolitains au suffrage direct par les habitants dans des circonscriptions spécifiquement métropolitaines, et non plus par les conseils municipaux (jusqu'en 2014) ou la population communale (en 2014), va opérer une fracture dans cette conception. Il faut désormais concevoir la métropole comme une entité propre, autonome, porteuse d'une légitimité et d'une volonté toute personnelle et appréhendant ses politiques, son territoire et ses institutions sans référence obligée aux 59 communes qu'elle recouvre. Elle ne doit plus être organisée comme une métropole-outil, une technostructure au service de ses communes, mais comme une métropole-société au service de ses habitants. Plusieurs questions institutionnelles sont alors à résoudre pour opérer ce saut.

Sur les **élections**, l'analyse de la campagne de 2020 est riche d'enseignements³⁵. Un des premiers points à résoudre est celui de la date à retenir : faut-il faire coïncider ces élections avec les municipales, au risque de noyer les enjeux, de rendre confus les programmes et les candidatures et de municipaliser la campagne mais avec le bénéfice d'une participation accrue et d'une connexion plus forte entre les deux niveaux, ou avec les élections départementales et régionales pour créer une rupture chronologique permettant de mieux identifier les enjeux

organisée par le think tank Nouvelles Rives le 19 novembre 2021, podcast à écouter sur : <https://nouvellesrives.fr/podcast-de-la-table-ronde-comment-sortir-de-lopposition-metropole-communes/>. Sur la notion de « société locale », voir de l'auteur « La Métropole de Lyon, société locale », in *Métropole de Lyon, an I : des élections directes et après ?*, C. Chabrot (dir.), ed. L'Harmattan coll. Grate, 2022, p.23 et suiv.

³³ Selon l'art. 15 IV de la loi du 31 décembre 1966 et jusqu'en 1983, les petites communes ne sont pas représentées individuellement si leur population est inférieure au quotient population/nombre de sièges, mais peuvent l'être « collectivement » en se regroupant avec d'autres limitrophes pour atteindre ce quotient.

³⁴ « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », D. Galimberti, S. Lobry, G. Pinson, N. Rio, rev. Hérodote n°2014/3 n°154, p.191-209 (<https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-3-page-191.htm>)

³⁵ Voir à ce sujet S. Cadiou et C. Desrumaux « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections », in Lefebvre Rémi, V. Sébastien (dir.) *L'enjeu intercommunal en 2020*, Presses du septentrion, 2022, et les débats autour de la présentation de cette étude lors du colloque publié *Métropole de Lyon, an I...*, op.cit., p.99 et suiv.

métropolitains mais au risque de trop déconnecter métropole et communes ? La réelle confusion qui a entouré la campagne et ses résultats³⁶ ainsi que la dynamique d'autonomisation pousse peut-être à rattacher les élections métropolitaines à celles du département, la Métropole de Lyon figurant déjà dans la partie « Département » du Code général des collectivités territoriales.

Quant aux circonscriptions, leur contour semble avoir pris une tournure assez définitive avec les derniers changements opérés par l'exécutif métropolitain pour faire coïncider en plus grande partie ces découpages électoraux avec les niveaux intermédiaires du Grand Lyon, les conférences territoriales des maires (CTM)³⁷. Mais ce niveau intermédiaire est encore à mieux identifier pour que la métropole-société repose sur des bases territoriales claires faisant coïncider élections et pouvoirs. En l'état, il correspond à la fois à une découpe électorale métropolitaine pour désigner des conseillers qui n'ont toutefois aucun pouvoir à l'échelle de leur circonscription, à une institution métropolitaine non décisive composée des maires de son périmètre qui n'ont pourtant plus de lien électoral ni organique avec la métropole et qui coordonnent des politiques débattues entre eux dans ces conférences, sans la présence obligée d'un représentant de l'exécutif métropolitain ni même des conseillers de la Métropole élus à cet échelon³⁸, et à une territorialisation des services de la Métropole dont les périmètres d'intervention ne coïncident toutefois pas toujours avec ceux des CTM. Une réflexion de fond doit sans doute être encore menée pour mieux identifier cet échelon intermédiaire essentiel dans l'articulation de deux niveaux de légitimité, intégrant par exemple également les acteurs économiques et sociaux dans les conférences locales et en donnant une place plus déterminante aux conseillers de la Métropole dans leur circonscription. De même, la prime majoritaire attribuant 50% des sièges à la liste arrivée en tête dans une circonscription métropolitaine doit

³⁶ Par exemple, de nombreux maires candidats se sont également présentés aux élections métropolitaines et ont mené une double campagne, qui a pu soit clarifier (on sait à qui se rattache la liste métropolitaine) soit confondre les enjeux électoraux (on ne sait plus si on vote pour un candidat municipal ou métropolitain et quelles sont les différences de programmes). Politiquement LREM a de plus suscité deux listes dont une seule (G. Collomb) a reçu le label officiel au détriment de l'autre (D. Kimelfeld) devenue dissidente. La liste de G. Collomb, pourtant artisan essentiel de LREM en 2017, a toutefois été désavouée ensuite au second tour pour avoir proposé une alliance avec LR. Cette alliance incongrue entre les anciens adversaires politiques LREM et LR contre d'anciens partenaires (G. Collomb ayant longtemps dirigé Lyon et le Grand Lyon avec le PS et EELV) a pu être également rejetée ponctuellement au niveau local (A. Vincendet, un des leaders de LR, refusant cette alliance dans sa circonscription *Plateau Nord-Caluire*, alors qu'elle est mise en place par exemple dans les circonscriptions *Lyon Nord*, *Lyon Sud*, *Lyon Est* ou *Lyon Sud-Est* ou *Rhône-Amont*). Ainsi, dans la circonscription *Lyon Ouest* s'affrontent alors au second tour une liste LREM menée par T. Rudigoz et une liste « Gérard Collomb ex LREM-LR », à *Lyon Centre* D. Kimelfeld LREM dissident affronte de même au second tour une liste LR-LREM dissidente. Mieux : la liste LREM dissidente de D. Kimelfeld finit par soutenir (et investir en partie) la liste LREM-MODEM-UDI d'Y. Blein dans la circonscription *Porte du Sud* qui a également intégré son adversaire N. Frier ex candidate de G. Collomb au 1^{er} tour.

³⁷ Dans la nouvelle découpe des CTM opérée par la délibération du conseil de la métropole le 5 octobre 2020, Sainte-Foy-les-Lyon fait désormais partie de la CTM Val d'Izeron qui correspond à la circonscription Ouest dont elle avait été détachée pour être intégrée à des fins électoralistes dans la circonscription Lômes et Coteaux, et la CTM Centre est divisée en deux (Lyon et Villeurbanne) correspondant mieux aux circonscriptions électorales métropolitaines (Villeurbanne devient alors, fait unique, à la fois une commune, une CTM et une circonscription, et la CTM de Lyon, où siègent désormais les élus d'arrondissement, est mieux liée aux arrondissements et circonscriptions, qui coïncident comme dans les circonscriptions *Sud* et *Sud Est* calquées respectivement sur les 7^e et 8^e arr., sont regroupés comme dans les circonscriptions *Lyon Centre* correspondant aux 1^{er}, 2^e et 4^e arr. et *Lyon Ouest* pour les 5^e et 9^e arr., ou sont disjoints comme le 3^e arr. partagé à part égale entre les circonscriptions *Lyon Nord*, avec le 6^e arr., et *Lyon Est*). Seule la circonscription *Val de Saône* fusionne encore, à la demande des élus, deux CTM Ouest-Nord et Val de Saône, regroupant 25 communes pour 14 sièges métropolitains.

³⁸ Voir en ce sens l'intervention de Marc Grivel au colloque *Métropole de Lyon an I...*, *op.cit.*, p.185 et suiv, et lors des débats p.217. Dans le nouveau Pacte de cohérence métropolitain, H. Geoffroy, vice-présidente de la Métropole à l'Égalité des territoires, veut toutefois promouvoir la présence, au moins une fois par an, des conseillers métropolitains dans ces CTM.

être revue : cette prime n'a de sens que pour garantir une majorité de gouvernement dans un conseil, qui n'existe pourtant pas au niveau des circonscriptions. A conserver cette prime, et la question de son maintien se pose d'ailleurs, elle ne peut être que remontée au niveau des résultats métropolitains globaux et sans doute également ramenée au niveau plus raisonnable de 25% de sièges en plus, comme pour la région.

Au niveau des **Institutions** elles-mêmes, un grand pas en avant a été fait en calquant la désignation et composition de la commission permanente métropolitaine sur celle du département, ses membres étant désormais, depuis la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019, désignés par un scrutin de liste à la proportionnelle et non plus par scrutin uninominal majoritaire qui garantissait le contrôle de sa désignation par la majorité en place. Désormais, l'opposition est entrée dans ce sanctuaire de la décision exécutive locale pour y apporter ses divergences et assurer une certaine publicité aux débats (qui se tiennent en général à huis-clos). Ceci correspond mieux à une gestion démocratique de la Métropole, les anciennes commissions étant assez monolithiques et maîtrisées par le maire de Lyon, limitant les chances de débat.

Une métropole-société ne saurait non plus assimiler dans ses institutions démocratie à dictature de la majorité. Sans doute une entité doit pouvoir décider et mettre en œuvre le programme politique de sa majorité issue des urnes. Mais une société restant plurielle et tous les élus ayant une même légitimité, cette diversité et égalité devrait pouvoir se retrouver dans le fonctionnement des institutions afin que les habitants puissent s'y projeter et s'y reconnaître. Les nombreuses critiques de l'opposition métropolitaine depuis 2020³⁹, qui sont bien sûr instrumentalisées dans le cadre d'une certaine stratégie politique, montrent à quel point la dissociation électorale Métropole/Communes et l'affirmation d'une métropole autonome peut avoir des effets indirects. Ne pouvant organiser de veto municipal aux décisions métropolitaines ni d'irruption décisive des maires en tant que tels dans les instances du Grand Lyon au nom du principe de libre administration, une des solutions résiderait sans doute dans la distinction de certains domaines sensibles où la décision en conseil métropolitain ou en commission permanente serait prise à une majorité qualifiée qui imposerait un consensus plus abouti et des compromis de gouvernance mieux construits.

Enfin, la promotion du Grand Lyon comme collectivité territoriale reflet d'une vie sociale complexe peut amener à « politiser » les instances métropolitaines et les affranchir d'un fonctionnement trop lié à la sécurisation de la décision administrative. Sur le modèle de la Corse par exemple peut être envisagée la dissociation entre le président de la métropole, éventuellement élu au suffrage universel direct comme dans d'autres collectivités européennes, et le président du conseil métropolitain, avec des mécanismes de contrôle de type parlementaire (motion de censure, dissolution, renforcement des pouvoirs de l'opposition ou du président, impeachment, etc.) mais aussi des mécanismes de convergence et de coopération par des commissions mixtes, paritaires, et intervention de tiers intermédiaires. Sans vouloir reproduire au niveau local les impasses du parlementarisme national, il ne serait sans doute pas inutile de repenser le pouvoir local métropolitain au regard des attentes de cette société locale qui aimerait

³⁹ Après une certaine période d'observation, l'adoption du budget de la métropole et de la programmation pluri-annuelle d'investissement lors du conseil métropolitain de janvier 2021, les projets de téléphériques dans la banlieue Ouest de Lyon, la mise en place de pistes cyclables modifiant les habitudes routières ou la création en décembre 2021 du nouvel établissement public des transports appelé à remplacer le Sytral, ont été des points d'achoppement assez violents entre majorité et opposition, que le style de gouvernance pas toujours diplomatique du président n'a pas apaisé, amenant par exemple trois maires à vouloir quitter la métropole ou 44 maires sur 59 à signer une pétition de protestation rendue publique dans les journaux.

mieux s'approprier ce niveau de décision si proche mais pourtant si lointain actuellement.

Reste à savoir quelle place peuvent occuper les communes et les maires, autorités de proximité, face à ce débordement par le haut, face à cette métropole qui finalement devient une concurrente dangereusement compétente. C'est sans doute là le problème institutionnel majeur à résoudre.

B) Le renouveau des questions « démocratiques »

Le fait que désormais la légitimité et la ligne de conduite de la Métropole proviennent des électeurs et non plus des communes entraîne une chaîne de conséquences multiples.

Le premier concerne sans doute les pratiques démocratiques de la Métropole. Au-delà des institutions qui sont désormais marquées par un fonctionnement plus démocratique mais encore perfectible, alors que la communauté urbaine oeuvrait dans une grande opacité, c'est le rapport aux électeurs qui doit être perçu différemment. Le concept de « démocratie » peut aider à comprendre cette évolution⁴⁰. En effet, si le « demos », le Peuple citoyen, est bien la base de la démocratie nationale en cela qu'il exprime la volonté du Souverain, les élections locales ne sont pas le lieu d'expression de ce Souverain : au niveau local les élections ne mettent pas en jeu les électeurs membres du Souverain, dont ils ne représentent qu'une partie territorialisée, mais bien le « domus » (du latin « résidence »), les administrés habitants de ces collectivités territoriales administratives. Le conseil municipal de Lyon n'est pas élu par le souverain français mais par les électeurs de la commune. Cette déconnexion entre les deux types de démocratie, nationale et locale, permet plus de souplesse et d'innovation en matière de démocratie, qui devrait par exemple reconnaître comme électeurs les étrangers qui sont tout autant administrés que les nationaux⁴¹. De même, pour les compétences proprement locales, les autorités locales élues ne bénéficient plus de la supériorité conférée par le Souverain quand elles sont chargées de mettre en œuvre sa volonté, mais doivent être considérées comme les représentants directs, de simples délégués, des habitants qui sont la source et l'horizon de leur légitimité et dont la collectivité, pour ses activités territorialisées, est la manifestation juridique.

Il s'ensuit que l'intégration de la population dans les politiques métropolitaines ne doit plus être considéré comme un gadget mais bien comme un mode régulier de fonctionnement de cette administration au service de ses administrés, et non plus au service des communes. Et cette intégration ne saurait se satisfaire d'un système représentatif basique : c'est au quotidien que les politiques locales doivent s'assurer du soutien de la population électorale. La Métropole de Lyon l'a d'ailleurs bien compris. Après la période de transition de 2015 à 2020 durant laquelle l'essentiel de l'attention a été porté sur les questions institutionnelles et techniques, la Métropole, ou ses organismes, opère un rapprochement visible envers sa population depuis 2021: consultation sur le réaménagement des berges du Rhône, sur la mise en place de la ZFE (Zone à faibles émissions), sur le réaménagement des routes M6 et M7, sur l'extension du métro lyonnais, sur la construction d'une ligne téléphérique de l'ouest lyonnais, sur l'aménagement de l'Est lyonnais (Porte des Alpes), sites et applications de smartphones permettant de mieux relier les instances métropolitaines avec les habitants⁴², ouverture de divers appels à projets

⁴⁰ Sur la question, voir de l'auteur « A propos d'un gros mot : la démocratie locale », in Actes du XIIe séminaire franco-japonais de Droit public *Opinions publiques fluctuantes et Institutions démocratiques contemporaines*, Hiroshima 15-17 mars 2018, p.45-58, téléchargeables gratuitement sur le site de la Société de Législation Comparée (https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/xii_seminaire_franco-japonais.pdf),

⁴¹ Par exemple, pour les élections universitaires sont éligibles et électeurs tous les étudiants de l'université, en tant qu'administrés de celle-ci, sans considération de la nationalité.

⁴² Par exemple le site et l'application *Toodego* qui diffuse l'information et répond aux demandes des habitants en impliquant services de la métropole et services municipaux concernés dans la satisfaction des besoins.

économiques et sociaux⁴³, procédures de concertation dans plusieurs domaines comme pour l'élaboration du Règlement local de publicité ou différents projets urbains⁴⁴ ou la réalisation des Voies lyonnaises cyclables en partenariat notamment avec les associations de cyclistes⁴⁵ par exemple. Cette frénésie de consultations s'inscrit aussi dans une recherche de légitimation directe auprès des populations, contournant ainsi habilement les édiles municipaux, et pour rendre visible une métropole bien trop souvent absente de l'environnement des grands lyonnais. Mais cette pratique pourrait être qualifiée de normale au regard des attentes démocratiques, que l'on retrouve d'ailleurs dans bien d'autres métropoles qui ne sont pourtant pas des collectivités territoriales⁴⁶, en prenant ici une dimension bien plus structurante. Reste à ce que les services du Grand Lyon, habitués à ne dialoguer qu'avec des services municipaux, s'ouvrent aussi à une relation plus directe avec les usagers, nécessitant une petite révolution interne d'ailleurs en cours.

L'habitant ainsi mis au cœur du système, la Métropole-collectivité ne saurait plus se résumer à de simples compétences techniques dans une coopération « de tuyaux » centrée autour de la voirie, de l'assainissement ou de réseaux d'eau et de collecte des déchets, ni dans de grands projets structurants ou symboliques. Elle ne peut non plus se réduire à un simple outil de développement économique ou touristique, ni à un bureau de redistribution des impôts locaux aux municipalités. Le logement et notamment social, les politiques d'aides aux populations fragiles, comme pour les jeunes⁴⁷, l'accueil et l'insertion des personnes défavorisées sont des compétences qui structurent son ADN de collectivité territoriale, reçues d'ailleurs en partie de cette autre collectivité qu'est le département du Rhône, au-delà de son origine intercommunale. C'est même parce qu'elle est devenue collectivité que la Métropole devient le lieu idéal pour penser ces politiques de solidarité et d'intégration citoyenne. Elle peut en effet non seulement les coupler avec ses autres compétences notamment économiques, mais également les mener en étant déconnectée des enjeux municipaux et des contraintes posées par certains maires influents⁴⁸. Ce qui explique la tension croissante entre le Grand Lyon qui veut disséminer les logements sociaux sur tout le territoire de la métropole et les communes réfractaires⁴⁹ qui

⁴³ <https://www.grandlyon.com/services/appels-a-projets.html>

⁴⁴ <https://www.grandlyon.com/actions/participation-du-public.html>

⁴⁵ <https://www.grandlyon.com/actions/les-voies-lyonnaises.html>. Voir en ce sens le témoignage de Nicolas Fraise, de l'association Ville à Vélo, lors de la table ronde La Métropole de Lyon et son environnement au colloque *Métropole de Lyon an I..*, op.cit, p.225 et suiv.

⁴⁶ Voir le Pacte de citoyenneté de la métropole de Nantes (<https://metropole.nantes.fr/actualites/2021/egalite-sante-solidarite/pacte-citoyen-metropole>), ou les politiques participatives de Grenoble Alpes Métropole (<https://www.grenoblealpesmetropole.fr/25-participation.htm>). Il faut noter que la Communauté urbaine de Lyon avait déjà engagé sa mue sociale en créant dès 1997 un bureau de réflexion sur son évolution démocratique, qui deviendra la prolixie Direction de la Prospective et du Dialogue Public, suscitant la plupart des avancées démocratiques du Grand Lyon comme la création du Conseil de développement qui adoptera lui-même des propositions démocratiques (voir son rapport *Quelle Métropole pour les citoyens ? 40 propositions pour une métropole inclusive, solidaire et citoyenne*, du 17 septembre 2014), conseil ensuite généralisé à tous les EPCI de plus de 20.000 puis 50.000 habitants par l'art. L. 5211-10-1 CGCT. Voir l'intervention de Pierre Houssais, directeur de la DPDP, « L'émergence démocratique métropolitaine », in *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?*, op. cit. p.131-147, et son site <https://www.millenaire3.com>. Le Grand Lyon avait également adopté une politique de solidarité très ambitieuse avant même sa transformation en collectivité (rapport de 2013 *La communauté urbaine de Lyon. Une solidarité aux multiples facettes* ; https://www.millenaire3.com/content/download/37838/fichier_associe/GLVS_solidarite-aux-multiples_facettes.pdf).

⁴⁷ Voir à ce titre la création innovante en France au printemps 2021 d'un Revenu Solidarité Jeunes.

⁴⁸ Lire l'intéressante étude de D. Guéranger « L'intercommunalité est-elle solidaire ? Bilan de recherche et perspective critique », in *La Communauté urbaine de Lyon. Une solidarité aux multiples facettes*, op.cit., p.40-44 ou dans le même opus « Démocratie intercommunale et solidarité territoriale : lignes de controverses de la recherche en science politique », d'H. Reigner, p.44-50.

⁴⁹ Un arrêté préfectoral de constat de carence du 22 décembre 2020 a ainsi concerné 11 communes métropolitaines

opposent leur compétence en matière de permis de construire. Le transfert de cette compétence aux instances métropolitaine semble d'ailleurs être un *casus belli* pouvant entraîner l'insurrection des maires contre une métropole qui aimerait peut-être pourtant disposer de cette compétence pour accomplir au mieux ses missions. La question n'est d'ailleurs pas que sociale, et concerne aussi par exemple la (re)localisation de certains équipements et activités provoquant des nuisances, souvent situés dans des périphéries déjà peu favorisées et qu'il est difficile de remettre dans les banlieues plus riches où les maires disposent d'un pouvoir de blocage ou d'influence qu'une communauté urbaine peut avoir du mal à surmonter.

Au final, il apparaît que si la distinction entre collectivités territoriales et EPCI devient toujours plus floue⁵⁰ avec l'apparition d'EPCI très polyvalents et de collectivités devenues simples administrations de mission sans clause générale de compétence, le fond de l'identité de l'une et l'autre de ces autorités publiques n'est pas néanmoins le même. Au-delà de la question de l'étendue des compétences, c'est bien leur nature qui traduit le saut qualitatif. Et si un EPCI, soumis à une contrainte préfectorale bien plus forte, peut se targuer de gérer des pans entiers de la vie des habitants, ce n'est ni avec la même liberté vis-à-vis des communes, ni avec la même vision de l'intérêt général, ni avec les mêmes objectifs que peut avoir une collectivité issue de l'élection. Certes, la coopération technique au profit des élus municipaux a bien évolué depuis les premiers syndicats de 1890, et désormais les communautés sont sommées de développer elles aussi des espaces de solidarité, des projets de développement collectifs qui les rapprochent des communes. Mais le hiatus qui les sépare de ces collectivités est bien un changement de paradigme, où l'homme, l'habitant, devient le centre des préoccupations.

La transformation de la communauté urbaine de Lyon en Métropole-collectivité s'inscrit alors dans le fil de sa progressive « humanisation » des années 90. Mais quel est à son tour l'avenir de cette Métropole ? Car la concurrence des deux niveaux de légitimité sur un espace aussi proche reste problématique, surtout lorsque le choix est fait de reproduire à l'échelle locale un certain étatsisme interventionniste central au sein d'une super structure de commandement métropolitain⁵¹.

Plusieurs scénarios sont envisagés, allant de l'affaiblissement de l'échelon supra-communal avec restitution des compétences aux municipalités, à la disparition de celles-ci fondues dans une grande entité métropolitaine unique, en passant par le maintien des deux échelons au rapport de force réaménagé. L'expérience de défusion de certaines grandes métropoles au Québec⁵² ne doit pas faire oublier que le local aussi est résilient et que le lien entre communes et métropole doit se construire raisonnablement et en tenant compte du contexte. Le paradigme nouveau impliqué par ce Grand Lyon devenu collectivité territoriale n'a pas fini de chercher son identité.

CC, Lyon, le 06.01 2022

notamment du Nord et de l'Ouest (Charly, Corbas, Fontaines-sur-Saône, Marcy-l'Étoile, Meyzieu, Mions, Oullins, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Saint-Genis-Laval, Saint-Genis-lès-Ollières et Sainte-Foy-lès-Lyon) qui ne respectent pas le seuil de 20% de logements sociaux sur leur territoire imposé par la loi SRU du 13 décembre 2000 (articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

⁵⁰ « Les collectivités territoriales, une définition menacée ? » de L. Janicot, *RFDA* 2/2011 p.227

⁵¹ Lire « Un étatsisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'Etat : le cas de la métropole de Lyon » de D. Galimberti in rev. *Gouvernement et action publique*, n°3/2019 p.35-58 (<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2019-3-page-35.htm>).

⁵² « Métropole et métropoles. Etude comparée », de R. Pyka in *La Métropole an I...* op.cit., p.47

La Métropole de Lyon, société locale

Par Christophe Chabrot

Paru in *La Métropole de Lyon, an I : des élections directes, et après ?*,
actes du colloque de Lyon du 26 février 2021,
(dir. C. Chabrot) ed. L'Harmattan, coll. Gralé, janvier 2022, pp.25-46

I – La reconnaissance des sociétés locales

- A) Une décentralisation au service de l'Etat*
- B) Des sociétés locales en attente de libre administration*

II – L'organisation lyonnaise d'une métropole-société

- A) Les éléments de la démocratie institutionnelle*
- B) L'intégration des habitants*

J'aimerais poser dans cette conférence introductive quelques éléments généraux, quelques réflexions déterminant le cadre permettant de *penser* les évolutions de la Métropole de Lyon depuis cinq ans. A quelle jauge peut-on en effet peser ces réformes, cette constitution d'un système original à cheval entre les communes, l'intercommunalité et le département ? Qu'est au fond cette métropole et surtout comment l'appréhender, comment la comprendre dans le système territorial français ?

Alors que la plupart des débats territoriaux s'organisent autour de la question d'une décentralisation qu'il s'agirait d'approfondir⁵⁰⁸, il me semble pour ma part que cette conception classique de la décentralisation recèle quelques risques intellectuels et surtout ne permet pas de saisir le nouveau paradigme territorial en constitution à travers les métropoles. Finalement, continuer de penser le territoire en France et au XXI^e siècle à partir de la décentralisation ne peut que reproduire les éternelles insatisfactions constatées depuis plus de quarante ans et qu'égrènent les agacements politiques des élus locaux. Il me semble plus pertinent de fonder la réflexion sur un autre terrain, en considérant la Métropole de Lyon comme une « société locale » en construction et non comme une nouvelle administration locale de l'arsenal étatique, et juger alors son existence et ses réformes au regard de cette approche. Mais voyons tout d'abord ce que j'entends par « société locale » (I), avant d'appliquer ce concept à la métropole grand-lyonnaise (II).

⁵⁰⁸ Voir par exemple « l'appel de Marseille » de septembre 2018 co-signé par les représentants des grandes associations d'élus locaux (AMF, ADF, ARF), créant à l'occasion l'association commune Territoires Unis, pour exiger de l'Etat central une décentralisation approfondie, ou les différents rapports et textes comme l'importante Résolution du Sénat n°109 du 25 juin 2020 « Pour une nouvelle ère de la décentralisation » (<http://www.senat.fr/leg/tas19-109.pdf> et <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr19-515.html>).

I – La reconnaissance des sociétés locales

Classiquement entendue, une société est un ensemble de personnes vivant en interaction sur un territoire proche, organisée par une culture minimale, des comportements convergents, des intérêts partagés et des règles communes, et souvent coordonnée par des instances directrices⁵⁰⁹. Ces sociétés peuvent se développer à l'échelon immédiat de la famille ou du village ou à des échelons supérieurs, régionaux, nationaux voire mondiaux, et parfois même en dehors de tout territoire.

La construction de la société française a été très complexe et s'est étalée dans le temps pour vaincre de nombreux obstacles intrinsèques. Un enjeu principal de sa construction a alors été de « nationaliser » le territoire, afin de faire de cet ensemble hétéroclite de peuples distincts, parlant des langues multiples⁵¹⁰ sur des espaces juridiques et fiscaux différents, une unité sociale et politique sanctionnée par le droit. Dans le souci de construire cette société nationale, son unification post-révolutionnaire s'est radicalement faite par la Centralisation consistant à soumettre toute affaire et décision locale à l'emprise du pouvoir central. Même lorsque la nécessité a conduit ensuite à redonner un peu plus de liberté aux collectivités territoriales, l'Etat central ne pouvant finalement pas tout gérer lui-même, la pensée de la restitution des compétences porte encore les stigmates de cette conception nationalisée du territoire. La « décentralisation » qui s'est imposée progressivement dans le vocabulaire traduit en effet cette conception étatique du sol (A), qui empêche sans doute de saisir au mieux le fait territorial actuel, et notamment l'émergence des métropoles, fondé au contraire sur la reconnaissance de véritables « sociétés locales » composantes de la société nationale, et que d'autres notions juridiques peuvent sans doute mieux décrire en y intégrant de plus les habitants (B).

A) Une décentralisation au service de l'Etat

Pour penser les métropoles en général et la Métropole de Lyon en particulier, la notion de décentralisation révèle vite ses limites et ses faux-semblants. Car il faut rappeler qu'en fait et en droit, non, la décentralisation ne se fonde pas sur la valorisation des collectivités territoriales, ne vise pas à accroître leurs pouvoirs ni leur autonomie. Ou du moins pas obligatoirement. Pour faire court, il n'est que de reprendre cette définition posée par le doyen Hauriou en 1892 : « *La décentralisation est une manière d'être de l'Etat* »⁵¹¹, ajoutant que toute décentralisation ne peut alors être qu'*administrative*, c'est-à-dire destinée à mettre en œuvre la loi nationale adoptée par le Souverain ou à n'exister que dans le cadre qu'elle pose. Tout est dit. La décentralisation est avant tout un mode d'organisation de l'Etat, un système de répartition des compétences *étatiques*, attribuant sous son contrôle leur exercice aux autorités centrales, déconcentrées ou décentralisées (collectivités ou établissements publics) en fonction d'intérêts nationaux spécifiques. Pourquoi ? Parce que tout notre système juridique est organisé autour du Souverain national, autorité suprême qui, pour unifier le corps social, fusionne toutes les populations et toutes les autorités dans une seule entité politico-juridique, et qui impose à tous sa volonté générale à laquelle ne peuvent s'opposer durablement des intérêts locaux ou individuels contraires. Et c'est justement l'Etat qui est chargé d'exprimer et de mettre en œuvre cette volonté supérieure, cette unité, qui est le garant de cet intérêt général qu'il impose en fonction de critères et de stratégies qu'il élabore lui-même et à ses propres fins⁵¹².

⁵⁰⁹ Voir ici les approches classiques de F. Tönnies et E. Durkheim notamment, ou C. Rostaing, « Communauté et société », in S. Paugam (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? » n° 3870, 2018, p. 51-52, le « local » pouvant se situer à la jonction entre communauté et société.

⁵¹⁰ Le rapport du Pr Cerquiglini de 1999 identifiait ainsi encore plus de 75 langues régionales pratiquées en France, sans compter les dialectes et patois et autres langues de migrants.

⁵¹¹ M. Hauriou, *Répertoire du droit administratif* (dit Répertoire Becquet), Paris, P. Dupont, 1882, entrée « Décentralisation », p. 482.

⁵¹² Pour une analyse plus détaillée, voir de l'auteur *La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français*, thèse consultable sur HAL <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381/>

Dans cette conception, nulle place pour une quelconque légitimité territoriale propre, pour un *droit à l'autonomie* ou à la liberté locale. Dans sa pensée intime, la décentralisation fondée sur cette conception ne fait qu'instrumentaliser les autorités locales au profit de l'Etat, n'est qu'une manière pour le Centre étatique d'organiser selon ses propres critères les compétences et les autorités sur le territoire national dont il a la garde, et avec la mission de préserver un intérêt national qui ne coïncide pas forcément avec celui des collectivités et des populations locales.

Espérer alors que la décentralisation satisfasse les attentes des élus locaux en quête de reconnaissance ou des acteurs publics et privés en attente d'émancipation ne peut en général conduire qu'à la déception. Ceci posé, l'intelligence peut néanmoins aussi ouvrir à des compromis. C'est ainsi que les politiques de décentralisation ont pu également, à côté des garde-fous posés par l'Etat pour se prémunir de toute rébellion ou émancipation, démocratiser les autorités locales pourtant de nature administrative, étendre les compétences des collectivités décentralisées, promouvoir des politiques locales et même admettre l'émergence d'un intérêt général local⁵¹³. La France est d'ailleurs championne de ces réformes législatives qui réforment à une cadence infernale la dentelle de ces compétences locales qui ont tendance à augmenter, ou les structures mêmes charpentant le territoire⁵¹⁴.

Mais à y regarder de plus près, si les élus locaux membres du parlement national arrivent parfois à modifier tel projet de loi à leur avantage, c'est bien souvent la logique centrale qui prédomine dans ces réformes. Certes, les députés et sénateurs élus dans les départements ont pu par exemple bloquer en 2014 la suppression de cet échelon pourtant prévu par le Gouvernement Valls, et finalement abandonnée pour des raisons de tactique politique. Mais à l'inverse, la refonte des macro-régions en 2015 a clairement été imposée par l'Etat, par volonté présidentielle et sur des motifs incertains, sans même prendre la peine de consulter les anciens conseils régionaux comme il devait pourtant le faire depuis la ratification de la charte de l'autonomie locale par la France⁵¹⁵. Les discussions législatives autour de la loi NOTRe ou de l'actuelle loi dite 4D ou 3DS montrent de même le faible enclin du Gouvernement à prendre en compte les propositions contraires des élus locaux.

Ainsi, vouloir fonder l'affirmation du fait métropolitain sur la décentralisation recèle un vice de fond qui assujettit alors les métropoles à une volonté étatique extérieure à leur réalité, et qui va vouloir leur imposer un cadre de fonctionnement dépendant de ses propres conceptions ou analyses et intérêts. Bien sûr, une autorité locale ne saurait revendiquer elle-même son autonomie et l'imposer aux

⁵¹³ F. Rangeon « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in C. le Bart et R. Lefebvre (dir.) *La proximité en politique*, PU Rennes, coll. Res Publica, 2005 p.45 et suiv.

⁵¹⁴ Depuis vingt ans signalons rapidement, sans être exhaustif ni compter les lois spécifiques à l'outre-mer ou à la Corse ni les lois ayant indirectement un impact sur les collectivités, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et les lois organiques du 1^{er} août 2003 sur l'expérimentation et sur le référendum local, ou la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et plus récemment la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 complétée par celle du 28 février 2017, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales et des métropoles et du SDCI, du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, du 16 janvier 2015 sur les nouvelles grandes régions, du 16 mars 2015 sur le régime des communes nouvelles fusionnées, du 7 août 2015 sur la Nouvelle organisation du territoire de la République (loi NOTRe), la loi Engagement et proximité du 29 décembre 2019 ou l'actuelle loi dite 4D ou 3DS (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration Simplification) en débat.

⁵¹⁵ Charte du Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) du 15 octobre 1985, finalement ratifiée par la France le 17 janvier 2007, dont l'article 5 prévoit que toute modification des frontières de collectivités doit se faire avec la consultation préalable de celles-ci. La France a imposé directement ces modifications pour les macro-régions par la loi de 2015, le Conseil d'Etat n'y voyant aucun problème juridique (ord. 2 octobre 2015 et arrêt du 15 oct. 2015), soulevant l'indignation des Etats européens. V. M. Degoffe « La nouvelle délimitation des régions est-elle contraire à la Charte de l'autonomie locale ? », *BJCL* 01/2016, 1^{er} janvier 2016 p.9

autorités centrales, au Souverain. Car la notion même d'Etat repose au fond sur cette puissance souveraine supérieure et sur la soumission locale. Mais cette analyse n'empêche pas d'autres approches intellectuelles, ni la reconnaissance d'une légitimité territoriale propre dont doit tenir compte l'Etat⁵¹⁶. La Métropole de Lyon, suscitée par des élus locaux arrivant à convaincre les détenteurs du pouvoir central, se pose justement comme un symbole de cette nécessaire refondation des paradigmes territoriaux.

B) Des sociétés locales en attente de libre administration

La décentralisation administrative n'est pas le seul concept permettant de penser le territoire. La situation de la Métropole de Lyon peut aussi être analysée au regard du concept de libre administration des collectivités territoriales, consacré par la Constitution de 1946 mais dont on trouve déjà trace depuis la Révolution, et même avant.

Il ne faut pas confondre libre administration et décentralisation. Au contraire. La libre administration reconnaît aux autorités locales des droits constitutionnels protégés par le juge, que le législateur ne peut enfreindre dans ses lois de décentralisation. Il est vrai que le très jacobin Conseil constitutionnel n'a jamais eu d'interprétation extensive de ces droits, qui se limitent pour l'essentiel à l'existence d'une assemblée délibérante élue et à des compétences minimales exercées sans tutelle d'une collectivité sur une autre, droits qui peuvent facilement être contrainsts par des lois justifiées par un intérêt dit national et selon l'opportunité décidée par le législateur⁵¹⁷.

Mais du moins cette libre administration renverse les perspectives. Car elle confirme la dissociation entre les collectivités territoriales et l'Etat, en leur reconnaissant des droits fondamentaux qu'elles peuvent lui opposer au titre d'une identité et d'intérêts propres. Ainsi, les collectivités territoriales sont ici considérées *en elles-mêmes*, comme « sociétés de citoyens » disait la Constitution de 1791, et non comme de simples instruments administratifs du Souverain national. Plus exactement, avec le principe de libre administration est consacrée la double nature des collectivités locales qui sont à la fois des « administrations » soumises aux lois de l'Etat et chargées de mettre en œuvre la volonté générale, et des « sociétés locales » porteuses d'une identité propre et d'un intérêt local dont elles ont la charge dans le cadre des compétences qui leurs sont reconnues et qu'elles doivent pouvoir gérer avec une certaine liberté. Faut-il créer des pistes cyclables ? Passer la gestion de l'eau en régie ? Aménager les berges du Rhône ? La loi pourrait y obliger au nom de politiques décidées par un Souverain conquérant qui se saisirait de ces sujets, en l'absence d'affaires locales par nature qui échapperaient à son emprise⁵¹⁸. Mais sans loi qui les imposent, ces décisions restent bien du seul ressort des autorités locales elles-mêmes qui peuvent les prendre en toute opportunité, si bien sûr cette compétence leur est reconnue. Dans le cadre de leurs compétences propres, il faut ainsi considérer les

⁵¹⁶ Voir de l'auteur « De la légitimité territoriale », in *Constitution, Justice, Démocratie, Mélanges en l'honneur du Pr D. Rousseau*, LGDJ coll. Mélanges, 20202, p.357-365

⁵¹⁷ Sur l'analyse constitutionnelle du principe de libre administration, voir par exemple « Le principe de libre administration a-t-il une portée normative ? » de J.-H. Stahl in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel* n°42, janvier 2014, ou « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? » de L. Favoreu et A. Roux, in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°12, mai 2002, ou « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », d'E. Broner-Kaydel, in *Les Annales du Droit*, ed. Presses universitaires de Rouen et du Havre (PURH) et diffusé sur Open Edition Journals (<https://journals.openedition.org/add/>), n°10-2016.

⁵¹⁸ Voir la thèse de J. Chapuisat *La notion d'affaires locales en droit administratif*, 1971, ou « Les affaires locales » de J.M. Pontier in *La décentralisation, 30 ans après*, S. Regourd, J. Carles et D. Guignard (dir.), LGDJ 2013 et téléchargeable en OpenEditions Books 2018 (<https://books.openedition.org/putc/1352>). La Résolution n°109 du Sénat du 25 juin 2020, op.cit., propose cependant que les compétences de l'Etat soient listées dans la Constitution, le reste relevant alors des collectivités territoriales, habile compromis entre compétences étatiques déterminées volontairement et compétences locales protégées par choix.

collectivités comme une communauté gérant ses intérêts personnels à côté de ceux de l'Etat, et donc investies à la fois de la mission de mettre en œuvre la volonté du souverain, d'exécuter la loi tenant de l'intérêt général national, et d'adopter les mesures qui ne concernent essentiellement que la société locale dont elles ont la charge, dans le cadre de la constitution et de la loi mais selon une réelle liberté d'appréciation et d'administration⁵¹⁹.

Une métropole se définit justement pour sa part comme un phénomène urbain complexe, alliant des dynamiques économiques, sociales, politiques et juridiques l'amenant à exercer des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion sur sa région, voire au niveau national ou à l'échelle mondiale. Faisant particulièrement apparaître une véritable société locale porteuse d'intérêts propres et, au mieux, d'une identité collective, son développement global dépasse ainsi la seule appréhension juridique et administrative du territoire par l'Etat. Cette reconnaissance des métropoles en France ne saurait alors s'inscrire dans le seul cadre d'une décentralisation instrumentalisée par l'Etat. Pour rester en phase avec ses fondements, son statut doit bien plutôt consacrer sa libre administration, quant aux compétences transférées et aux libertés reconnues à ses autorités pour les gérer en dehors de prescriptions étatiques trop restrictives.

Même d'un point de vue structurel, on ne pense pas non plus une telle « société locale » de la même manière qu'une administration gérant les compétences décentralisées de l'Etat. Par exemple, dans le modèle de la décentralisation administrative française toutes les collectivités sont organisées sur un critère d'efficacité décisionnelle. Ainsi, les élections locales sont toutes marquées par une prime majoritaire qui permet à la liste arrivée en tête de bénéficier d'une majorité au conseil, lui permettant de délibérer en dépit de l'opposition⁵²⁰. De même, la confusion entre l'organe délibérant et l'organe exécutif permet au maire de bien contrôler le conseil municipal qu'il préside. Imaginerait-on, au niveau national, un président de la République qui serait en même temps premier ministre, président de l'Assemblée nationale et chef du parti majoritaire ? C'est pourtant ce qui existe au niveau local sur le fondement de la décentralisation⁵²¹. Car il ne saurait être question de voir l'application de la loi nationale malmenée par des blocages politiques locaux.

Pensée comme société locale, une collectivité, et en l'occurrence la métropole de Lyon qui se rapproche le plus du standard métropolitain international, peut et doit donc se construire sur d'autres fondements. Au critère de l'efficacité qui amène à brider les oppositions et à confondre les fonctions, peut être opposée par exemple la capacité à faire émerger collectivement l'intérêt général local, par

⁵¹⁹ Sans doute, dans cette analyse, décentralisation et libre administration peuvent converger : la centralisation historique ayant pu aboutir à une confiscation de plus en plus importante des compétences locales par l'Etat avec l'intervention croissante du Souverain dans la gestion des intérêts locaux, c'est la décentralisation qui va redonner compétence aux collectivités pour agir désormais dans ces domaines. Mais si cette demande d'extension des compétences décentralisées n'est pas aussitôt relayée, ou fondée, sur la libre administration, voire sur la subsidiarité, elle peut aboutir à ce que ce transfert de compétences s'accompagne de prescriptions étatiques fortes répondant à la seule logique de contrôle par l'Etat de son territoire, et non à la gestion autonome des intérêts locaux par les collectivités elles-mêmes, en toute opportunité et avec une certaine liberté de décision.

⁵²⁰ Voir ainsi l'**article L 262 du code électoral** pour les élections municipales, qui attribue la moitié des sièges du conseil municipal à la liste arrivée en tête au 1^{er} ou au 2nd tour, avec une répartition des sièges restant entre toutes les listes en lice (y compris la liste arrivée en tête, qui peut donc obtenir plus de 75% des sièges si elle a remporté les élections à la majorité absolue), et l'art.L.338 de ce code pour les élections régionales (prime de 25% des sièges attribués à la liste arrivée en tête). Noter que la prime de 50% des sièges pour la liste arrivée en tête aux élections des conseillers de la métropole de Lyon est attribuée au niveau de chaque circonscription métropolitaine elle-même (art. L.224-4 et 224-5 code électoral), ce qui est un non-sens puisqu'il n'y a aucun « conseil » à l'échelle de cette circonscription qui nécessiterait d'obtenir une majorité claire décisive. Il aurait été plus pertinent, à garder cette prime, de l'attribuer au niveau du conseil métropolitain lui-même au vu des résultats globaux, ou de purement supprimer cette prime.

⁵²¹ La Résolution du Sénat n°109 du 25 juin 2020 semble toutefois remettre en cause cette confusion et opter pour une claire dissociation entre les organes délibératifs et exécutifs.

la nécessaire prise en compte de la diversité politique, géographique et sociale et surtout par l'intégration essentielle des habitants. Car après tout, lorsque les élus locaux ne sont pas considérés comme des *agents* du Souverain national dont ils doivent exécuter les décisions et dont ils tirent alors leur supériorité sur les administrés, ils redeviennent de simples *délégués* des populations pour gérer en leur nom les intérêts propres de la communauté et selon les vœux de ces habitants qui deviennent à la fois le fondement et l'objectif des pouvoirs locaux.

Ce mode de fonctionnement propre à une société locale relève alors de ce que j'appelle la « domocratie ». « Domo-cratie » et non « démo-cratie » car à ce niveau-là ce n'est pas le Peuple souverain, le « *demos* », qui est en jeu mais bien plutôt, si l'on peut dire, le « *domus* », l'ensemble des habitants⁵²². Cette « dépolitisation » du niveau local⁵²³ ouvre paradoxalement de nombreuses perspectives, dont certaines peuvent être ici confrontées à la construction de la métropole lyonnaise.

II – L'organisation lyonnaise d'une métropole-société

La Métropole de Lyon, plus que toutes les autres métropoles en France restées établissements publics de coopération, doit donc être pensée à la fois comme collectivité décentralisée d'exécution de la volonté nationale, *et* comme société locale de gestion d'intérêts propres. Des mécanismes de conciliation peuvent être envisagés entre ces deux logiques, mais je me contenterai ici, dans cette conférence introductive, de poser des jalons quant à l'approche « sociétale » de la Métropole. Des jalons seulement, car il n'y a bien sûr aucune solution toute faite, aucune organisation unique qui par nature traduirait cette approche. Nous aurons d'ailleurs toute la journée pour saisir la complexité de cette réflexion et des modèles pouvant servir de référence. En la matière, tout reste à créer en fonction du contexte. Mais encore faut-il partir de la bonne intention.

Or le maître-mot de cette pensée est ici, me semble-t-il, celui de démocratie, ou plutôt de « domocratie » vu plus haut. Et cette domocratie soit trouver à s'appliquer tant au niveau des structures institutionnelles (A) que de l'intégration des habitants (B).

A) Les éléments de la démocratie institutionnelle

Il est possible de gérer l'intérêt local de manière technique et les premières formes intercommunales du Grand Lyon ont d'ailleurs bien exprimé cette approche dans les années 70 et 80, avec la mise en œuvre de grands travaux d'aménagements (transports urbains, réseaux, assainissement, Part-Dieu, etc.) décidés par des services techniques de la COURLY⁵²⁴ prenant peu en compte les habitants, ni même l'opinion des maires. De nombreux témoignages sont assez révélateurs de cette approche technocratique de la première communauté urbaine. Mais la transformation du

⁵²² « domus » signifiant en latin la résidence ou l'habitation (cf domicile). Sur cette notion de domocratie, voir de l'auteur « Réflexion sur la 'domocratie' locale » in *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?* C. Chabrot (dir.), ed. L'Harmattan coll. Grale, 2019, p.115-130

⁵²³ Pour le Conseil constitutionnel, la notion de « politique » n'est juridiquement reliée qu'aux affaires impliquant le souverain national, le « demos » étant le seul véritablement « politique ». Les élections locales ne désignant que les autorités administratives d'entités administratives qui n'adoptent que des décisions administratives, devraient alors être disjointes de ce « politique ». Pour autant, le Conseil ne va pas jusqu'au bout de sa logique et continue d'appliquer à ces élections les principes relevant de la démocratie nationale (Déc. n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, Quotas par sexe I, cons.7), en excluant par exemple les non nationaux de tout scrutin local, hors élections municipales suite au traité de Maastricht (Dec. n°92-308 DC du 9 avril 1992 Traité de Maastricht I), ce qui est d'ailleurs très incongru voire juridiquement mal fondé. Mais si l'on en revient toutefois aux origines du « politique », la cité, la ville, la « polis » est au contraire la collectivité même d'expression du *poli*-tique.

⁵²⁴ Appellation médiatique de la COmmunauté URbaine de LYon adoptée en 1971, tout autre acronyme pouvant se révéler suspect, jusqu'à l'adoption en 1991 de l'appellation Grand Lyon.

Grand Lyon d'EPCI à collectivité a introduit un critère démocratique dans son fondement et son objectif qui modifie profondément la nature même de cette métropole, dont les services techniques et les élus commencent progressivement à saisir l'importance. C'est donc autour de cette démocratie locale, ou démocratie, que doit être réfléchi notre métropole-société, et tout d'abord au niveau même de ses institutions.

Les questions sont ici nombreuses, et il faudra sans doute un peu plus de recul dans le temps pour mieux saisir la manière de les aborder. Nous pouvons présenter ici deux points essentiels à clarifier, relatifs au(x) territoire(s) et aux institutions.

Quant au(x) territoire(s), le Pr Aubelle a rappelé dans son étude pour la fondation Jean Jaures⁵²⁵ plusieurs faits connus portant sur le périmètre de la métropole et sur ses découpages internes. La métropole de Lyon ne comprend pas par exemple l'aéroport de Saint-Exupéry⁵²⁶, ce qui est assez étonnant d'autant qu'elle gère pourtant la navette Rhône-Express qui assure sa liaison avec le centre de la Part-Dieu. Mais l'histoire explique bien sûr cette disjonction, alors que l'extension de l'aérodrome de Lyon-Bron était apparue désuète et que les terrains pertinents n'étaient pas si nombreux autour de Lyon. Pour autant, le périmètre du Grand Lyon a peu changé depuis l'origine. Après la difficile mise en place d'une intercommunalité limitée⁵²⁷, aux 55 communes initiales imposées par la loi de 1966 ne se sont adjointes, et ce assez tardivement, que 4 communes supplémentaires⁵²⁸. Cette relative inertie n'empêche pas de poser la question du fondement conceptuel du territoire grand-lyonnais qui mêle des critères géographiques, historiques, juridiques et administratifs ou économiques divers, sur des échelles et des critères multiples, et au défi de créer une dynamique culturelle commune. Le changement du mode de scrutin et la nouvelle politique menée depuis 2020 semble renforcer d'ailleurs les clivages territoriaux et poser la question du périmètre actuel⁵²⁹. Celui-ci ne devrait toutefois pas connaître de prochaine évolution, toute modification des frontières métropolitaines devant désormais faire l'objet d'une loi, alors qu'un arrêté préfectoral suffisait pour la communauté urbaine (art. L.5211-18 CGCT), à moins que tous les acteurs (communes concernées, métropole, département du Rhône) ne soient d'accord auquel cas c'est par décret en Conseil d'Etat qu'est prononcée la modification (art. L.3621-1 CGCT). Ce périmètre en tout état de cause ne peut être pensé qu'en lien avec les autres périmètres collatéraux, notamment du pôle métropolitain⁵³⁰ ou de l'inter-Scot faisant apparaître cette aire métropolitaine Lyon-Saint-

⁵²⁵ Etude du 23 novembre 2020 à télécharger sur : https://www.jean-jaures.org/publication/nest-pas-metropole-qui-veut-ou-le-trompe-locil-lyonnais/?post_id=16624&export_pdf=1

⁵²⁶ Cet aéroport inauguré en 1975 se situe sur la commune de Colombier-Saugnieu, à 25 km de Lyon. Cette commune anciennement iséroise a été rattachée par la loi au département du Rhône au 1^{er} avril 1971, mais sans intégrer la nouvelle communauté urbaine de Lyon. Depuis, elle tient à son indépendance vis-à-vis de l'agglomération, étant désormais membre de la communauté de communes de l'est lyonnais qui regroupe 8 communes anciennes collectivités de l'Isère rattachée au Rhône. Il est vrai que la manne financière que représente l'aéroport ne pousse pas à renoncer à celle-ci au profit d'une intégration réductrice dans la métropole.

⁵²⁷ Voir l'étude de C. Polère sur le site Millénaire 3 : <https://www.millenaire3.com/content/download/1368/19031>

⁵²⁸ Givors et Grigny au 1^{er} janvier 2007, Lissieu au 1^{er} janvier 2011 et Quincieux au 1^{er} juin 2014. Sur ces questions d'extension territoriale et certaines péripéties qu'elle recèle, voir C. Chabrot « Les discontinuités territoriales dans la métropole de Lyon », in *Les discontinuités territoriales et le droit public*, N. Kada (dir.), ed. Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2020, pp.99-108 (à lire sur la page HAL de C. Chabrot, <https://hal.archives-ouvertes.fr>)

⁵²⁹ Suite aux décisions relatives à la PPI adoptée au printemps 2021 par la nouvelle majorité, certaines communes de la métropole comme Pierre-Bénite et Vernaison envisagent par exemple, dans le sillage de Sainte-Foy-lès-Lyon, de quitter la métropole, même si la procédure semble juridiquement et politiquement bien trop complexe. De nombreuses communes de la couronne lyonnaise et dont le maire se situe dans l'opposition sont de même de plus en plus critiques vis-à-vis de la politique métropolitaine, même si cela relève sans doute aussi en partie de stratégies politiques issues du changement de culture et de majorité produit par les élections de 2020.

⁵³⁰ Le pôle métropolitain regroupe aujourd'hui 173 communes faisant parties de 6 espaces de coopération, dont deux jouxtent directement la métropole de Lyon (la Communauté de communes de l'Est lyonnais et Vienne-Condrieu Agglomération) et trois qui en sont proches (Saint-Etienne Métropole, et les communautés d'agglomération Porte de

Etienne⁵³¹.

La question des découpes internes de la métropole est tout aussi sujette à discussion⁵³², d'autant plus que plusieurs territoires se recoupent ici sur des frontières variables : circonscriptions électorales locales et nationales, conférences territoriales des maires, zones d'intervention des services métropolitains, etc. Ainsi, les circonscriptions électorales métropolitaines ne correspondent pas aux frontières municipales sauf exception⁵³³. Elles ne correspondent pas non plus strictement aux conférences territoriales des maires sauf pour 4 d'entre elles sur 14⁵³⁴. Ces divergences amènent donc à voter pour des conseillers sur des territoires métropolitains mal identifiés et sans désigner d'élus ayant pour autant de quelconques pouvoirs territoriaux, et à l'inverse les conférences territoriales des maires insérées dans l'organigramme métropolitain ne correspondent à aucune élection métropolitaine spécifique, ne regroupant que des maires élus dans leurs communes et non les élus métropolitains de la circonscription.

Une chose est pourtant sûre : à l'aune de la démocratie, les territoires doivent être stables et cohérents au-delà de tout calcul politicien, et ils doivent associer élection et pouvoirs, afin que les habitants et les électeurs puissent s'en approprier les enjeux et identifier les lieux de décisions et de recours. Toutefois, les options ne manquent pas pour apporter de la cohérence et de la visibilité à ces territoires internes : fusion de toutes les communes en une seule Métropole, avec un éventuel redécoupage territorial en arrondissements, maintien des communes mais dans le cadre d'une circonscription électorale métropolitaine unique, possiblement subdivisée sur le modèle des élections régionales départementalisées, ou regroupement des communes dans le cadre de circonscriptions électorales identiques aux conférences territoriales des maires et dont la composition serait à revoir, voire simple redécoupage des circonscriptions pour faire apparaître d'autres espaces, etc. Signalons d'ailleurs que sur ce point, le découpage interne de la métropole est en évolution et tâche de mieux rapprocher circonscriptions électorales et conférences territoriales des maires, comme nous l'expliquera cet après-midi Mme la vice-présidente Geoffroy.

Sur le plan des institutions, la situation s'est simplifiée avec l'élection des conseillers au SUD et la désignation de la commission au scrutin proportionnel. Mais de nombreuses questions restent en suspens. Faute de temps, je vais n'en retenir qu'une : celle du fonctionnement des institutions, qui est encore calqué sur le modèle d'une collectivité décentralisée voulue « efficace », mais dont il faut sans doute renforcer l'aspect démocratique. On peut imaginer différentes solutions, de l'élection du Président de la Métropole au SUD à l'introduction de mécanismes parlementaires dans les institutions. Mais quel que soit le système retenu, on risque de toujours retomber sur cette démocratie du 50%+1 qui permet à une majorité élue un jour de confisquer l'intérêt général tous les jours. Sans doute avons-nous bien intériorisé les règles de la démocratie représentative majoritaire, et compris les dangers d'une démocratie non majoritaire⁵³⁵. Mais celle-ci dérive vers une tendance structurelle :

l'Isère et Villefranche-Beaujolais-Saône). Il œuvre en matière de tourisme, de transport, d'aménagement et de recherche notamment (<https://www.polemetropolitain.fr>)

⁵³¹ Initiée en 2004 dans un processus assez unique en France, l'inter-Scot de l'aire métropolitaine Lyon-Saint-Etienne (<https://www.inter-scot.fr/>), animé notamment par UrbaLyon (<https://www.urbalyon.org>), l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, coordonne aujourd'hui treize SCOT intercommunaux à cheval sur 6 départements.

⁵³² Sur la complexité du territoire lyonnais, voir les nombreuses études d'UrbaLyon ou la thèse d'E. Thimonier-Rouzet, *L'efficacité du découpage territorial. Contribution méthodologique pour déterminer des territoires d'expertise adaptés de la Métropole lyonnaise*, soutenue le 9 nov. 2009 [<http://www.theses.fr/2009LYO31064>].

⁵³³ Seule la commune de Villeurbanne est également une circonscription électorale métropolitaine. Sur le territoire lyonnais seules deux circonscriptions métropolitaines, respectivement Lyon Sud et Lyon Sud-Est, correspondent intégralement aux 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements de Lyon.

⁵³⁴ Circonscriptions électorales métropolitaines Rhône Amont, Portes du Sud, Porte des Alpes, et Plateau Nord.

⁵³⁵ En Rhône-Alpes surtout, nous avons touché du doigt les pièges tendus par les élections régionales de 1998 ne débouchant pas sur une claire majorité et poussant des élus du RPR à faire alliance avec le Front national pour obtenir

la majorité va souvent vouloir *s'imposer* par principe, sauf ouverture d'esprit louable mais précaire, et la minorité souvent *s'opposer* par principe, sauf exception ou arrangements eux aussi précaires. Or, la démocratie peut ne pas reproduire à l'échelon local ces déceptions et caricatures que nous offre la démocratie nationale. Si la politique est sans doute un art de combat, elle peut aussi trouver les mécanismes d'une construction plus positive.

Trois options peuvent être envisagées :

- 1) le maintien voire le renforcement de la démocratie majoritaire, voire autoritaire, qui permet de choisir tous les 6 ans un programme politique tranché, porteur d'identité forte, mis en œuvre sans faillir durant le mandat sans tenir compte des oppositions ;
- 2) le maintien d'une puissance majoritaire mais en intégrant des procédures favorisant certains contre-pouvoirs institutionnels ou démocratiques, voire l'insertion des opinions minoritaires⁵³⁶ et de mécanismes de contrôles endogènes ou exogènes⁵³⁷, etc. ;
- 3) la fragilisation de la majorité sur le modèle westphalien, en supprimant les primes électorales et autres mécanismes de domination majoritaire, obligeant alors à des programmes et décisions plus consensuels construisant l'unité métropolitaine par le débat et le compromis, mais au risque de blocages ou de décisions peu ambitieuses. Un mélange de ces différentes combinaisons est bien sûr aussi à construire. Et notons que si ces options peuvent éventuellement impliquer une modification des règles métropolitaines par la loi, la Métropole peut aussi adopter elle-même, comme le souligne M. Grivel dans son rapport de 2019, ses propres pratiques coutumières et autres *gentlemen agreement*, modifier son règlement intérieur ou créer des organes facultatifs permettant d'établir les règles d'un jeu démocratique plus ouvert dans ses institutions plutôt majoritaires.

B) L'intégration des habitants

Ces différentes options institutionnelles ne doivent non plus en écarter une autre, désormais fondamentale : celle de l'intégration des habitants dans les mécanismes métropolitains. Car en fondant désormais la métropole non plus sur les conseils municipaux membres d'une communauté urbaine qu'ils créent à leur service, mais sur les habitants qui vont alors choisir eux-mêmes les autorités locales et les programmes sur lesquelles ils veulent que la métropole fonctionne, la mutation programmée de 2020 change fondamentalement les horizons. Sans doute cette transformation de l'an dernier n'a pas encore été bien assimilée par les différents acteurs, dans le flou d'une campagne complexe partagée entre confusion avec les élections municipales, alliances subites et déroutantes et procédures sanitaires strictes en épidémie Covid. Le taux d'abstention très fort conjugué à la venue d'une nouvelle majorité aux projets parfois radicaux semblent alors ouvrir une nouvelle période de transition, durant laquelle les instances métropolitaines devront encore faire la preuve de l'intérêt d'un tel changement.

Mais l'irruption de l'habitant dans le mécanisme métropolitain peut se ressentir à deux niveaux. Le premier est celui de son association aux décisions locales. Car en démocratie, hors de la hiérarchie impliquée par le rapport au Souverain supérieur, les institutions sont bien *au service* des habitants qui

une majorité de gouvernement au conseil régional.

⁵³⁶ On peut imaginer des quotas d'amendements, des majorités renforcées de plus de 50% pour faire adopter certains textes, ce qui implique l'assentiment de l'opposition et donc l'obligation de lui reconnaître des propositions, avec néanmoins des mécanismes de « dernier mot » pour permettre la décision finale sous condition, etc.

⁵³⁷ Hypothèse de tribuns élus ou de l'opposition, ayant accès aux réunions internes et aux documents de la majorité et pouvant exercer un contrôle au moins médiatique sur les mécanismes décisionnels.

les désignent et qui sont destinataires de leurs décisions. Et il faut sans doute développer fondamentalement ces mécanismes de consultation et d'intégration des habitants dans les choix métropolitains, et à tous les niveaux, si l'on veut que ceux-ci s'identifient à leur collectivité et participent à son développement. La science démocratique locale a fait suffisamment de progrès pour que la Métropole trouve aujourd'hui les modes adéquats d'intégration de ses habitants dans l'élaboration des politiques, dans leur adoption et dans leur suivi, par des consultations, des référendums, un travail de fond avec les associations et les corps intermédiaires dont nous reparlerons lors de la table-ronde de cet après-midi, des rendez-vous politiques de terrains, la création de comités de suivi d'utilisateurs, de conseils consultatifs, des conférences citoyennes, etc. Mme Boffet, vice-présidente à la participation citoyenne pourra nous en dire plus en fin de journée.

Bien sûr, l'introduction de mécanismes de démocratie participative ne peut être naïve. Elle doit engager les autorités politiques qui s'y risquent, mais elle doit aussi savoir faire la part entre la défense d'intérêts individuels « de trottoir » et l'émergence d'un véritable intérêt collectif métropolitain porté par les habitants. Mais c'est bien toute une philosophie de l'action publique qui doit alors évoluer, afin que cette métropole initialement au service des maires devienne une institution au service des habitants, sans pour autant que la dimension historique intercommunale ne disparaisse complètement. Délicat équilibre à trouver, refondation des services métropolitains que la nouvelle majorité doit savoir mettre en place afin de convaincre de la métamorphose.

Et pour ceux que le temps long de la démocratie n'intéresse pas, la métropole doit aussi savoir désormais être un guichet de services facile à identifier et à mobiliser, à l'instar par exemple des villes qui se dotent de guichets uniques, de numéros d'appel centralisateurs, d'applications pour smartphones permettant de connaître, faire connaître et accueillir les informations montantes et descendantes⁵³⁸. La métropole de Lyon a commencé à développer ce processus depuis quelques années par son site internet de plus en plus complet⁵³⁹ ou avec l'application généraliste sur smartphone Toodego⁵⁴⁰ ou diverses applications sectorielles (Onlymov, Eau du Grand Lyon par exemple). Mais il reste encore très compliqué de savoir à qui s'adresser en cas de problème, que ce soit dans le partage des compétences entre métropole et commune ou au sein même de la métropole.

Par ailleurs, une métropole fondée sur une démocratie électorale directe est désormais tenue de donner du sens à la collectivité. Simple gestionnaire des tuyaux, elle pouvait n'être qu'un organisme de gestion administrative inconnue des habitants. Mais désormais élue par eux, elle doit assumer l'effet miroir que l'élection implique. Elle devient non seulement un lieu de pouvoir identifié, mais elle a aussi en jeu et en ses mains l'identité collective. Elle devient l'intermédiaire entre les habitants métropolitains et les autres, elle doit être porteuse de valeurs, de pratiques, de sens que les habitants intérioriseront dans leur construction personnelle, comme l'ont été à l'époque les communes et les départements, puis les régions. Être métropolitain, c'est « devenir » grand-lyonnais, sur la base d'éléments d'identification qui permettent de construire son soi et sa différence.

Rappelons que la métropole lyonnaise, en croissance démographique continue, ne peut plus compter sur sa seule population d'origine pour asseoir son identité et le sentiment d'unité que procure généralement cette histoire partagée. Qui d'entre nous est né dans une commune du Grand Lyon ? Qui parle le Lyonnais avec l'accent ? Même Gérard Collomb, figure éminente de la construction

⁵³⁸ Pensons aux applications telles que Panneau Pocket, diffusant l'information municipale et permettant de faire remonter les demandes des habitants.

⁵³⁹ <https://www.grandlyon.com/>, qui ne contient cependant aucun numéro de téléphone ni d'adresse mail permettant de saisir directement un service ou un responsable concerné, et ne renvoyant qu'au seul standard (04 78 63 40 40) ou à **un numéro unique de signalement de problèmes sur l'espace public (04 78 63 40 00)**.

⁵⁴⁰ Site internet (<https://www.toodego.com>) ou application téléchargeable sur Google Play ou App Store.

métropolitaine, vient de Chalon-sur-Saône. C'est alors aussi par son être et ses interventions que la métropole doit identifier ses habitants : construction de bâtiments emblématiques, organisation d'événements collectifs (pourquoi ne pas envisager des « jeux métropolitains » par exemple ?), création de moments de partage, de solidarité, de lieux d'émergence des voix et des figures locales, les pistes sont nombreuses et quelques métropoles, comme Nantes en ce moment, arrivent très bien à mettre en mouvement cette construction identitaire locale porteuse de dynamisme collectif tirant vers le haut.

Car une « société locale » n'est pas une entreprise anonyme territorialisée ; elle est avant tout une société d'hommes, à construire et à reproduire⁵⁴¹.

Mais je ne fais qu'évoquer ici en introduction quelques-uns de ces nombreux sujets de réflexion en la matière⁵⁴², réservant à d'autres études ou à d'autres lieux des analyses plus poussées. Car je constate avec plaisir qu'en effet se créent différents cercles de réflexion sur ce devenir métropolitain, qui montrent que cette Métropole a pris racine dans le paysage local et suscite un certain engouement. Autre indice : l'utilisation de plus en plus fréquente dans les discours politiques ou journalistiques et les textes officiels de cette appellation unitaire de « Grand lyonnais » pour identifier une population qui s'est pourtant si longtemps caractérisée par ses divergences et oppositions.

Si, selon le bon mot de Francisque Collomb, sénateur-maire de Lyon et président de la Courly en 1976, rapporté par le Pr Aubelle, la Communauté urbaine était comme « *un enfant qu'on n'a pas désiré* », la Métropole est peut-être bien en train de devenir, quant à elle, un réel objet de désir, dont il faut sans doute néanmoins affiner encore les atours avant les prochaines élections.

Je vous remercie.

Christophe Chabrot
le 26 février 2021

⁵⁴¹ Dans son ouvrage *L'essence du politique* (ed. Sirey, coll. Philosophie politique, Paris 1965), Julien Freund rappelait les grands piliers permettant de fonder une société (l'économie, la politique, la religion, la morale, la science et l'art), qui peuvent inspirer en partie les dirigeants locaux pour faire naître ce sentiment commun d'appartenance, porteur de dynamisme économique et social et de solidarités.

⁵⁴² Un autre élément important serait notamment la possession d'un véritable pouvoir normatif semi-autonome d'exécution des lois, permettant de spécifier les politiques métropolitaines nationales en renforçant sa libre administration. Sur ce sujet, voir notamment G. Chavier *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ coll. Systèmes, 2011. Notons d'ailleurs que la DGA (Direction générale de l'Administration) vient de publier un rapport en juin 2021 intitulé *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives*, dans lequel il envisage l'aménagement de l'article 21 de la Constitution réservant au seul Premier ministre l'exécution des lois, afin d'envisager la possible exécution directe de celles-ci par les collectivités territoriales, sous conditions (<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Le-pouvoir-reglementaire-des-collectivites-territoriales-Enjeux-et-perspectives>)

Table des matières

Partie I – Mon cursus universitaire	p.5
Synthèse de ma carrière universitaire	p.7
I – Références personnelles	p.9
II – Situation professionnelle	p.9
a) Statut	p.9
b) Titres et Diplômes	p.9
c) Responsabilité universitaires	p.9
d) Enseignements actuels	p.10
e) Carrière universitaire	p.10
f) Etudes à l'étranger	p.10
g) Langues	p.10
III – Activités scientifiques	p.11
a) Centres de recherche	p.11
b) Domaines de recherche	p.11
c) Subvention de recherche (2016-18)	p.11
d) Organisation personnelle de manifestations scientifiques	p.11
e) Co-organisation de colloques et séminaires	p.12
IV – Activités d'enseignement	p.13
A) Enseignements dans le cadre universitaire	p.13
B) Enseignements parallèles	p.15
1) Les formations	p.15
2) Les conférences pédagogiques	p.16
V – Responsabilités administratives	p.17
A) Responsabilités au sein de la faculté	p.17
B) Responsabilités au sein de l'université	p.19
VI – Responsabilités scientifiques	p.20
A) Au sein du CERCOP (Montpellier I)	p.20
B) Au sein du centre LARJE (Nouvelle-Calédonie)	p.23
C) Au sein de DCT/Transversales (Lyon 2)	p.25
D) Au sein du GRALE (Paris)	p.30
E) Au sein du GEFJDP (France-Japon)	p.31
F) Encadrement de Recherches (Lyon)	p.34
1) Au niveau Licence	p.35
2) Au niveau Master 1	p.36
3) Au niveau Master 2	p.37
4) Au niveau doctorat	p.40
Partie II – Mes travaux de recherche	p.43
I – Liste exhaustive de mes travaux	p.45
II – Les axes et la nature de mes recherches	p.53
§ I – Le complexe de centralisation	p.55
A) Le principe de centralisation	p.55
1) La centralisation, notion juridique imparfaite	p.56
2) La centralisation, dynamique politique continue	p.58
B) Le principe de décentralisation	p.64
1) Une décentralisation juridiquement produite par la centralisation.....	p.64
2) Une décentralisation politiquement induite par la centralisation	p.68

§ II – Les complexités de la décentralisation	p.74
A) La décentralisation comme mode d'expression de l'unité étatique	p.74
1) Tout Etat est unitaire	p.74
2) Tout Etat est décentralisé	p.77
a) La décentralisation constitutionnelle (le fédéralisme)	p.78
b) La décentralisation législative (le régionalisme)	p.80
c) La décentralisation administrative (le territorialisme)	p.81
d) La décentralisation polymorphe	p.81
B) La décentralisation comme expression de compromis spécifiques	p.83
1) Les degrés de la décentralisation	p.83
2) La dualité de la décentralisation française	p.89
a) Le double discours de la décentralisation.....	p.89
b) La résurgence d'une légitimité territoriale propre	p.94
§ III - Les spécificités de la « démocratie » locale	p.99
A) Une démocratie locale à fonder théoriquement	p.99
1) Une démocratie hors souverain	p.100
a) Une démocratie nationale d'essence politique	p.100
b) La démocratie locale, d'essence administrative	p.104
2) Une démocratie fondée sur la résidence	p.105
B) Une démocratie locale à organiser matériellement	p.109
1) Le pouvoir des citoyens locaux	p.110
2) La « démocratisation » des institutions	p.112
Conclusion : La Métropole de Lyon, à la convergence de mes recherches	p.117
III – Résumés du mémoire	p.119
A) Résumé en français	p.119
B) Résumé en anglais	p.123
Partie III – Sélection d'articles	p.129
1) <i>Ceci n'est pas une Ve République</i> ,	p.131
I – L'affirmation erronée d'une nouvelle République	p.132
A/ Des républiques résurgentes	p.132
B/ Une République continue	p.134
II – L'affirmation erronée d'une nouvelle Constitution	p.136
A/ 1958, une simple révision de la Constitution de 1946	p.136
B/ 1958, une douteuse émancipation de la Constitution de 1946	p.139
2) <i>Une République décentralisée ?</i>	p.143
I – Tout Etat est décentralisé	p.144
A) L'Etat, structure unitaire	p.145
B) L'unité par la décentralisation	p.146
II – Une décentralisation à refonder	p.148
A) Une décentralisation assujettie	p.148
B) Une libre administration à réaffirmer	p.150
3) <i>De la légitimité territoriale</i>	p.153
I – La reconnaissance d'identités locales	p.154
A) L'acceptation de la différenciation territoriale	p.154
B) L'émergence de « sociétés locales »	p.155
II – La reconnaissance d'une légitimité territoriale	p.157
A) Une souveraineté non absolue	p.157
B) Des collectivités légitimées	p.158

4) <i>Démocratie, droits de l'homme et droit local</i> ,	p.161
I. – Une consécration nouvelle des droits de l'homme local	p.162
A. – Des modes inédits de détermination des droits	p.163
B. – Des droits spécifiques reconnus localement	p.165
II. – Une protection originale des droits de l'homme local	p.169
A. – Une contrainte juridictionnelle incertaine	p.169
B. – Des mécanismes souples de garantie, à parfaire	p.172
5) <i>A propos d'un gros mot : la 'domocratie' locale</i> ,	p.179
I – La démocratie locale n'est pas une « démocratie »	p.181
A) Le « demos » n'est pas local	p.181
B) Les élections locales sont administratives	p.183
II – Les fondements de la « domocratie » locale	p.184
A) Une domocratie liée aux compétences locales propres	p.185
B) La société locale « domocratique »	p.186
6) <i>Le paradigme de la transformation du Grand Lyon de communauté urbaine en métropole</i>	p.191
Introduction : la difficile construction intercommunale du Grand Lyon	p.191
I – De la Communauté à la Métropole	p.193
A) La communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale	p.193
B) La métropole, collectivité territoriale à statut particulier	p.195
II – D'une métropole-outil à une métropole-société	p.198
A) Le renouveau des questions institutionnelles	p.199
B) Le renouveau des questions domocratiques	p.202
7) <i>La Métropole de Lyon, société locale</i>	p.205
I – La reconnaissance des sociétés locales	p.206
A) Une décentralisation au service de l'Etat	p.206
B) Des sociétés locales en attente de libre administration	p.208
II – L'organisation lyonnaise d'une métropole-société	p.210
A) Les éléments de la domocratie institutionnelle	p.210
B) L'intégration des habitants	p.213
Table des matières	p.217



