

LE LONG REFUS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

PAR

Pierre DEYON

Professeur émérite à l'Université de Charles de Gaulle Lille 3

I - A PROPOS DE LA THÉORIE DE LA REPRÉSENTATION

Notre réflexion sur nos institutions demeure dans une large mesure marquée par l'opposition initiale entre Montesquieu et Rousseau à propos de la représentation et de la souveraineté. Pour Montesquieu (*Esprit des lois*, livre XI, chap. 6), "le grand avantage des représentants c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple lui n'y est pas du tout préparé [...] il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire [...] il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée". Voici en quelques phrases justifiés sinon le suffrage censitaire (?), au moins l'interdiction du mandat impératif, interdiction inscrite dans nos constitutions. Le grand juriste Carré de Malberg résumait au début de ce siècle cette philosophie politique, pour lui le député représentait la nation, l'assemblée des députés avait pour fonction d'exprimer non pas la volonté des électeurs mais uniquement la volonté étatique de cette nation.

Rousseau tout au contraire dans *Le contrat social*, livre II, chap. 1 et 2, s'est fait le théoricien de la démocratie directe et de la souveraineté une et indivisible. "Je dis donc que la souveraineté n'étant que l'exercice de la volonté générale ne peut jamais s'aliéner et que le souverain qui n'est qu'un être

collectif ne peut être représenté que par lui-même [...] par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible. Car la volonté est celle du corps du peuple ou seulement d'une partie. Dans le premier cas cette volonté déclarée est un acte de souveraineté, dans le second cas ce n'est qu'une volonté particulière". Par conséquent pour Rousseau, s'il est nécessaire d'élire des députés, puisque le peuple assemblé ne peut siéger en permanence comme le pouvaient théoriquement les citoyens d'Athènes, ces députés ne sont pas des représentants, ce sont des commissaires qui ne peuvent rien conclure définitivement. Il faut pour faire une loi soit une assemblée du peuple soit au moins un référendum de ratification. En vertu du mandat impératif le député doit se conformer aux instructions de ses électeurs sous peine de se voir sanctionné par eux et éventuellement révoqué.

L'opposition entre ces deux conceptions contradictoires s'est exprimée au sein même de la commission chargée de préparer en 1789 la loi municipale, par exemple à propos du droit de pétition, des assemblées d'électeurs, des recours contre les élus, des mode de convocation du conseil municipal et de la publicité de ses débats. Cela était assez naturel après la mobilisation populaire et les prises de parole multiples auxquelles avait donné lieu la rédaction des cahiers de doléances. Ainsi le 26 novembre 1789, la commission discuta d'une proposition selon laquelle le conseil municipal serait obligatoirement réuni si la demande en était formulée par six citoyens de la commune. Le débat se poursuivit pendant quelques jours et aboutit dans l'article 51 à un compromis relativement équilibré : "...après les élections, les citoyens actifs ne pourront rester assemblés ni s'assembler de nouveau en corps que par une convocation expresse du conseil général de la commune, qui ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs dans les communes de moins de 4000 habitants et par 150 citoyens dans toutes les autres". Dans le même temps on discutait du droit de réunion, à propos duquel s'opposèrent ceux qui en voulaient limiter l'exercice et interdire toute assemblée de plus de trente personnes et les défenseurs intransigeants du droit d'association, de délibération et d'initiative tous entraînés par Mirabeau. L'élaboration de l'article 47 selon lequel tous les citoyens pouvaient prendre au greffe connaissance des comptes et des délibérations du corps municipal et la discussion relative à la procédure de dénonciation des officiers municipaux, suspectés d'abus, de concussion ou de violence, furent également très significatives des deux conceptions de la démocratie que nous avons définies plus haut.

Cette opposition a continué à se manifester tout au long de la période révolutionnaire de façon publique dans l'enceinte même des Assemblée, siégeant successivement à Versailles puis aux Tuileries. En effet les interpellations tumultueuses du public des tribunes, la présentation des "adresses" venues de la France entière, la venue à la barre des délégations de pétitionnaires armés, les menaces des sections parisiennes et de la Commune de Paris pesèrent en permanence sur les délibérations des législateurs. Cette forme prétendue de démocratie directe est réapparue au début de la Seconde République et pen-

dant la Commune de 1871, elle a fourni des arguments à tous ceux qui à travers deux siècles d'histoire française ont défendu la théorie du mandat parlementaire et refusé l'émancipation des communes.

II - LA CENTRALISATION À LA FRANÇAISE

La loi consulaire de Pluviose avait établi en l'an VIII sur la France un régime de rigoureuse centralisation. Tous les membres des conseils municipaux et départementaux étaient nommés et toutes les collectivités locales se trouvaient soumises à l'étroite tutelle des agents du gouvernement central : préfets et sous-préfets. L'évolution vers une organisation plus libérale de l'administration territoriale fut longtemps freinée par les traditions idéologiques nées à l'époque de la Révolution, par l'absence de consensus constitutionnel dans le pays et par la résistance résolue des grands corps de l'Etat. Elle s'est déroulée en trois étapes essentielles.

La première fut une conséquence de la révolution de 1830. L'article 16 de la Charte révisée avait promis "*des institutions départementales et municipales fondées sur le système électif*". Les lois du 21 mars 1831 et du 22 Juin 1832 instituèrent l'élection des conseillers municipaux et des conseillers généraux. Certes, le scrutin demeurait censitaire mais il était beaucoup plus ouvert que celui des élections législatives. Il intéressait plus de deux millions de citoyens à la procédure électorale et faisait de la politique au niveau des collectivités locales une propédeutique de la vie citoyenne, une première école de formation et de responsabilité civiques.

Réforme, mais réforme pleine de prudence et d'ambiguïté. Le maire demeurait soumis à la nomination du gouvernement et les conseils restaient placés sous une étroite tutelle, censée protéger les générations futures contre l'impéritie ou la prodigalité des élus et sauvegarder les intérêts individuels et nationaux face aux tyrannies locales. Le préfet conservait le droit d'inscrire d'autorité dans les budgets municipaux et départementaux des dépenses dites obligatoires, correspondant cependant pour l'essentiel au fonctionnement des services de souveraineté de l'Etat lui-même. Est-il preuve plus convaincante de la méfiance persistante à l'égard de ces collectivités, apparemment décentralisées, que l'interdiction qui leur était faite de communiquer entre elles et la stricte limitation de la durée de leurs sessions ?

Thiers, un des inspirateurs de la révolution bourgeoise de 1830, justifiait ainsi devant la chambre des députés ces contraintes : "*la liberté c'est l'unité [...] et voilà ce que l'on vous propose de détruire, en rétablissant les franchises des communes !*". Il ajoutait quelques années plus tard dans son *Histoire du Consulat et de l'Empire* : "*... entre le préfet et le maire il doit y avoir le sous-préfet, chargé de diriger un certain nombre de communes, dans la commune il doit y avoir le maire, agent direct dépendant de l'autorité géné-*

rale pour l'expédition des affaires de l'Etat, agent de la commune quant aux affaires locales, mais sous la surveillance du préfet et du sous-préfet. Telle est l'admirable hiérarchie à laquelle la France doit une administration incomparable"¹.

Certains pensèrent que l'avènement de la Seconde République permettrait de lever ces préventions et ces obstacles. Mais les débats au sein de la commission chargée de préparer la Constitution révélèrent bientôt que cet espoir était vain. Les propositions présentées par Odilon Barrot, Lamennais et Tocqueville en faveur d'une large décentralisation se heurtèrent aux arguments traditionnels, formulés tour à tour par des orléanistes comme Thiers ou Dufaure, par des républicains comme Marrast ou des socialistes comme Louis Blanc. Lorsque Odilon Barrot et Lamennais demandèrent l'inscription des libertés communales parmi les principes fondamentaux du nouveau régime, quand Tocqueville dénonça les abus de la tutelle préfectorale, ils furent désavoués par la majorité de l'Assemblée pour laquelle l'Etat centralisé, vainqueur de la féodalité en 1789, sauveur de la France en 1793 protégeait le simple citoyen du népotisme et de l'égoïsme des notables provinciaux.

La seconde étape dans cette très lente évolution libérale fut l'élection des maires. Il fallut au terme de nombreuses hésitations et de débats passionnés l'inscrire définitivement dans les lois de 1882 et 1884. Encore parut-il nécessaire au rapporteur de la loi de 1884, Emile de Marcère, d'assortir son rapport de longues considérations sur le maintien nécessaire de la tutelle administrative : "... *les communes sont sujettes, comme telles elles doivent être soumises à la surveillance des pouvoirs publics [...] la nature des choses veut que l'on soumette les communes à ce contrôle supérieur sous peine de briser l'unité nationale*". La loi définit donc de façon limitative l'espace de l'autonomie municipale, subordonnée non pas à un échelon supérieur de la démocratie représentative, mais directement au contrôle des fonctionnaires préfectoraux. Les arrêtés du maire ne devenaient exécutoires qu'après autorisation du préfet. Celui-ci pouvait en matière de police, de salubrité, de tranquillité publique et en "cas de défaillance" se substituer automatiquement au maire, et toutes les décisions importantes du conseil municipal en matière de budget, d'impôts, de patrimoines et de revenus demeuraient soumises à son approbation préalable et explicite. La loi enfin votée après de longs débats n'apporta aucun remède à l'excessif morcellement communal, source d'impuissance dans les petites communes et justification implicite de la tutelle exercée sur elles. Les mêmes préventions expliquent les précautions de la loi relatives aux convocations et à la durée des sessions des conseils généraux. Toute décision prise en dehors de ces sessions strictement limitées et réglementées était déclarée nulle et exposait ses auteurs à des poursuites judiciaires.

1. *Archives parlementaires*, tome 83, pp. 403-404 et *Histoire du Consulat et de l'Empire*, 1845, p. 149.

La troisième étape dans la décentralisation de notre administration territoriale ne fut accomplie qu'en 1982 et 1983 par l'établissement d'un exécutif élu à la tête du département et de la région, par le transfert aux collectivités locales y compris la commune de nouvelles et importantes compétences et par la substitution à la tutelle administrative d'une voie juridictionnelle de recours pour illégalité confiée aux autorités préfectorales.

En dépit de son incontestable importance politique cette réforme continue à porter la marque d'un certain nombre d'ambiguïtés et d'hésitations. C'est ainsi qu'elle a accru et compliqué l'empilement des différents niveaux administratifs : communes, districts urbains, syndicats, communautés de communes, départements et régions. C'est ainsi que la plupart des structures intercommunales échappent au contrôle des électeurs, que les circonscriptions cantonales ont perdu dans les zones urbaines toute signification et que les membres des conseils régionaux sont désignés dans le cadre départemental, ce qui prive les régions d'une conscience et d'une volonté collectives. Ajoutons qu'entre les différentes collectivités territoriales, entre elles-mêmes et l'Etat le partage des compétences est devenu si confus que l'intervention de l'administration préfectorale demeure toujours aussi indispensable non seulement dans les dossiers d'aménagement et de sécurité, mais aussi dans ceux relatifs à l'économie à la formation et à la solidarité.

De telles préventions à l'égard de la démocratie locale impliquaient naturellement l'exclusion de toute forme organisée de démocratie participative. Tout au plus peut-on considérer que l'excessif morcellement communal, la législation relative aux sections de commune, les voies de recours juridictionnel pour excès de pouvoir en illégalité constituaient de médiocres substituts à la participation active des citoyens à la gestion municipale.

Bien sûr, on ne peut manquer de se poser la question : comment s'explique la lenteur et le caractère incomplet de la décentralisation à la française ? Il semble possible d'avancer au moins quelques réponses qui impliquent à la fois les traditions idéologiques, nées de l'histoire même de notre pays, la violence ou la véhémence des conflits politiques internes, enfin la répugnance des grands corps de l'Etat et de certaines organisations corporatives ou syndicales à l'égard de tout processus susceptible d'affaiblir les instances ou les pouvoirs parisiens.

Très tôt et très longtemps dans ce pays la notion de souveraineté a été conçue comme absolue et indivisible. A la suite des avocats du pouvoir absolu des rois, les révolutionnaires sont demeurés fidèles à cette approche de la politique que les Jacobins ont mis au service de la "République une et indivisible". La résistance impuissante et les compromissions des Girondins, au lendemain du coup d'Etat de la commune de Paris le 2 juin 1793, ont nourri une légende "anti-fédéraliste" qui a sévi jusqu'à nos jours et a toujours été utilisée pour discréditer tout projet de réforme institutionnelle.

Le développement de l'idéologie nationale telle qu'elle s'est précisée en France dans la seconde partie du XIX^e siècle, en partie sous l'influence des historiens, a apporté des justifications supplémentaires à ces préoccupations unitaires. Si l'appartenance à la nation, comme le pensaient Renan et Fustel de Coulanges, suppose une adhésion volontaire de tous les instants, elle comporte aussi un élément de fragilité psychologique et de vulnérabilité politique. Elle entretient donc la méfiance à l'égard de toute orientation centrifuge et de tout particularisme régional. Ainsi est demeurée d'actualité à travers deux siècles d'histoire l'exhortation célèbre de Sieyès à la tribune de l'Assemblée constituante : *"il faut faire de toutes les parties de la France un seul corps, et de tous les peuples qui la divisent une seule nation [...] la France ne doit pas être un assemblage de petites nations, elle est un tout unique soumis uniformément dans toutes ses parties à une législation et à une administration communes"*.

→ Le partage du pays au lendemain de la Révolution en deux camps qui ne cessèrent de s'affronter à l'occasion de chaque grande crise nationale (1830, 1848, 1871, affaire Dreyfus, front populaire, occupation nazie) n'a pas non plus facilité une administration plus libérale du pays. Chaque camp, une fois parvenu au pouvoir, entendait se réserver les avantages d'une autorité sans partage et les services d'une administration territoriale aux ordres. Rien de plus significatif à cet égard que les contradictions voire les palinodies de Jules Ferry et de Clemenceau. Ils avaient, à la fin du Second Empire, dénoncé l'excessive centralisation française, bataillé contre les préfets, mais le premier aurait eu bien du mal à faire appliquer dans les communes du Nord et de l'Ouest armoricain ses lois scolaires sans le soutien de l'administration préfectorale et le second n'aurait pas combattu, comme il l'a fait, les mouvements sociaux des années 1906-1909 s'il n'avait disposé d'un corps de hauts fonctionnaires expérimentés et dociles.

Il existe une troisième explication à l'avènement si tardif et si incertain de l'autonomie locale. Je veux parler de l'attitude des grands corps de l'Etat et de leur opposition naturelle et longtemps systématique à tout délégation de compétences réelles aux collectivités territoriales. On trouve une manifestation significative de cet état d'esprit dans les réponses que les préfets ont apportées à la consultation, organisée par le ministre de l'intérieur en 1849 et 1850, à propos de l'élection des maires. L'Assemblée constituante et l'Assemblée législative n'avaient pu trancher cette question. Un régime provisoire avait été institué, comportant l'élection du maire par le conseil municipal dans les petites communes et sa désignation par le gouvernement dans les chefs lieux de département et d'arrondissement ainsi que dans les villes de plus de 6000 habitants. Tous les préfets estimèrent nécessaire de revenir à la législation ancienne et de réserver au ministre ou à eux-mêmes le choix du premier magistrat municipal. Tous accompagnèrent cette proposition d'une litanie plaintive : *"... on a élu comme maires des hommes de désordre [...] ils sont tous plus ou moins hostiles au gouvernement et deviennent les instruments des anarchistes [...] ils sont indignes moralement, un grand nombre d'entre eux sont dépourvus d'instruction [...] la plupart de ces nouveaux maires soutiennent les idées les plus exal-*

tées... cela compromet la gestion des intérêts municipaux, détruit la hiérarchie administrative, porte atteinte à l'autorité morale de l'administration, rend toute police rurale impossible, paralyse la nécessaire et légitime influence de l'autorité supérieure². Il n'est pas surprenant qu'au vu de ces informations le conseil d'Etat ait lui aussi conclu au retour à la législation précédente, non sans justifier du même coup la condamnation de Tocqueville : "... c'est à mes yeux une maxime insolente que de dire que l'Etat est le tuteur des gouvernés, qu'il a le droit de forcer les particuliers à bien faire leurs affaires. Cette maxime qui était déjà incompatible avec la monarchie constitutionnelle l'est à bien plus forte raison avec la République. Car on ne peut faire un gouvernement libre avec un peuple de valets"³.

Cette très longue histoire, ces péripéties de notre vie nationale expliquent pourquoi les réformes demeurent incomplètes et continuent à susciter débats et polémiques. Il est certain en tout cas que la participation des citoyens à la gestion des affaires locales demeure insuffisante, qu'ils restent généralement exclus de l'administration municipale dans l'intervalle des consultations électorales. Beaucoup d'observateurs estiment que notre vie politique continue à être influencée par une culture de la délégation et n'a pas encore ouvert la voie à une démocratie de participation et de responsabilité citoyennes. Quinze ans après les réformes de Gaston Defferre, d'éminents spécialistes n'hésitent pas à mettre en cause la "monarchie municipale" et la "République des fiefs".

Conclusion

Certes le législateur a élargi en 1992 et 1995 les possibilités de consultation des citoyens par les autorités municipales, mais il faudra du temps pour rompre avec des traditions séculaires. C'est pourquoi il faudrait pour y parvenir un ensemble de mesures relatives entre autres à une limitation plus rigoureuse des cumuls, à la non reconduction des mandats, à la participation des femmes à la vie politique, à la formation des jeunes par une responsabilité lycéenne et étudiante, au mode de gestion des services publics, à l'élaboration et à l'évaluation des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Tant il est vrai que dans un pays comme le nôtre la promotion de la "démocratie participative" suppose également que soit porté remède à un certain nombre de défauts de notre vie politique et de notre système électoral et représentatif.

2. Procès-verbaux de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur la nomination des maires, Archives nationales, C. 977.

3. Procès-verbaux de la commission chargée de préparer le projet de Constitution, Archives nationales, C. 918.