

RESEARCH ARTICLE:

La prééminence du « Maire » sur le système local français

Stephane GUERARD

ABSTRACT

La « commune » est, en tant qu'entité économique, géographique et humaine, la première forme de vie organisée en société. Ce qu'illustre les premières cités-Etats mésopotamiennes, qui sont apparues, plusieurs siècles avant Jésus-Christ. En somme, l'origine de l'Etat était avant tout communale donc local.

En effet, l'institutionnalisation du statut de la commune est un phénomène récent puisque inhérent au renforcement des Etats. En effet, créer juridiquement la « Commune » impose que l'Etat, qui la reconnaît, existe et soit assez affermi pour tolérer une telle « concurrente en devenir ».

La décentralisation est donc un mode d'organisation administrative qui présuppose l'existence d'un Etat fort, et finalement, assez sûr de lui pour créer des personnes publiques distinctes de lui et auxquelles il délègue certaines de ses compétences.

Ce n'est que lorsque l'Etat crée juridiquement la « commune » qu'il institue par là même la fonction juridico-politique de « Maire ». Par suite, ce dernier n'est que le produit d'un processus historico-politique qui précède sa consécration juridique.

KEYWORDS: *la commune, le maire, le conseil municipal, élection, les compétences, la démocratie.*

1.Introduction

La « commune » est, en tant qu'entité économique, géographique et humaine, la première forme de vie organisée en société. Ce qu'illustre les premières cités-Etats mésopotamiennes, qui sont apparues, plusieurs siècles avant Jésus-Christ. En somme, l'origine de l'Etat était avant tout communal donc local ...

Mais, le chef des cités-Etats mésopotamiennes n'était pas un « Maire », mais un Roi voire un Prince, en tout cas, c'était avant tout un chef de tribu ...

En effet, l'institutionnalisation et la juridicisation du statut de la commune est un phénomène récent puisque inhérent au renforcement des Etats. En effet, créer juridiquement la « Commune » impose que l'Etat, qui la reconnaît, existe et soit assez affermi pour tolérer une telle « concurrente en devenir » ...

La décentralisation est donc un mode d'organisation administrative qui présuppose l'existence d'un Etat fort, et finalement, assez sûr de lui pour créer des personnes publiques distinctes de lui et auxquelles il délègue certaines de ses compétences.

Ce n'est que lorsque l'Etat crée juridiquement la « commune » qu'il institue par là même la fonction juridico-politique de « Maire ». Par suite, ce dernier n'est que le produit d'un processus historico-politique qui précède sa consécration juridique ...

En France, les communes constituent les plus anciennes et les plus naturelles des structures administratives françaises. Sous l'Ancien Régime, elles étaient

constituées sous forme d'associations formées par les habitants d'un bourg (les « bourgeois ») pour des raisons d'entraide mutuelle. Ces « communautés » furent « affranchies » du pouvoir féodal par le Roi dès le Moyen Age.

Mais la fin de la tutelle seigneuriale sur les villes, à partir du XIe siècle, n'a pas été obtenue sans mal. Ce n'est d'ailleurs, souvent, qu'au XIIe siècle, qu'elles obtiennent, sous la dénomination de « communes », des chartes et des franchises constatant leur indépendance légale.

Ainsi, en fut-il partout en France, comme à Saint-Omer en 1127, à Arras en 1194, ou encore, à Douai en 1228. Le Nord de la France est à cet égard symptomatique de ce mouvement d'affranchissement communal. En effet, si, dans les grandes villes du Nord (et même parfois dans les plus modestes), l'Hôtel de ville est flanqué d'un « beffroi » (mot signifiant « tour »), c'est pour marquer cette indépendance communale, l'autonomie de la ville à l'égard de la tutelle seigneuriale, qui continue à ne s'appliquer qu'au territoire du « fief » (territoire seigneurial), sur lequel se trouve la « ville », mais **pas sur elle, ni ses habitants**. Le beffroi n'est donc rien d'autre à l'origine que le pendant du « donjon seigneurial ».

C'est d'ailleurs ce qui explique que les serfs (esclaves du seigneur) tentaient de se réfugier dans la ville, territoire affranchi de cette tutelle ; c'est pourquoi, en plus de la perte des revenus des villes, les demandes

d'affranchissement des villes inquiétaient les seigneurs.

Alexis de Tocqueville n'a-t-il pas écrit au sujet des villes que : *« C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté »*.

Du reste, après l'échec du projet de création de 720 très grandes communes par le Comité de constitution de Sieyès et Thouret, la loi du 14 décembre 1789 se contenta de substituer aux 44 000 paroisses de l'Ancien Régime un nombre équivalent de municipalités, toutes bâties sur le même modèle. Ce sont les ancêtres des quelques 36 700 communes existant actuellement.

Après une première ébauche de définition par la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux, la Convention décréta, par la loi du 10 brumaire an XI (1802), que *« toutes les dénominations de ville, bourg et village sont supprimées et celle de commune leur est substituée »*. Le Consulat (Constitution du 22 frimaire an VIII : 1799-1802 (à 3) puis 1802-1804 (un Consul à vie : Napoléon Bonaparte)), puis l'Empire (1804-1814 ; 1815), conserveront ce cadre communal émietté mais le priveront de toute personnalité morale.

De même, ces régimes politiques ne lui reconnaîtront aucune légitimité élective, dans la mesure où les

conseillers municipaux et les maires y étaient nommés. Ces mesures illustraient donc une tendance à la centralisation retrouvée.

Ce sont la loi du 21 mars 1831, qui a rétabli l'élection des membres des conseils municipaux ; mais, ces élections se déroulèrent toutes au suffrage censitaire. Puis, l'article 24 de la loi des 18-22 juillet 1837 autorise les conseillers municipaux à *« exprimer leur vœu sur tous les sujets d'intérêt communal »* et cette dernière loi ainsi que celle du 10 mai 1838 leur confèrent donc des attributions propres. Mais, c'est avec la loi du 3 juillet 1848, que toutes les assemblées, y compris locales, furent élues au suffrage universel direct.

C'est, toutefois, la loi du 5 avril 1884 qui a donné à la « commune française » un statut rénové et ambitieux et fait du maire une autorité élue, et non plus nommée comme dans les régimes qui se sont succédés en France, au XIXe siècle. La loi de 1884 est en partie à la base du Code régissant, en droit français, le droit des collectivités locales, le Code général des collectivités territoriales, couramment connu sous le sigle de « CGCT ». Ce n'est que, durant le régime de Vichy (1940-1944), que le Maire a été à nouveau nommé par le Pouvoir central, parce que la décentralisation et les libertés locales font peur à tout régime dictatorial ...

Au fil du temps, le « Maire français » est devenu un personnage important voire incontournable de la vie publique locale, de son « fief communal » ... Le mode d'élection des conseillers municipaux y est pour beaucoup,

spécialement dans les communes d'au moins 3 500 habitants parce qu'il assure une domination numérique, parfois écrasante à la majorité municipale, et par là même, à son chef, le « Maire » ! De plus, le rôle de ce dernier est étendu mais son Pouvoir l'est encore plus parce que, face à lui et à sa majorité, l'opposition municipale à un rôle des plus limités. Par suite, le mode de désignation des conseillers municipaux conforte la prévalence du chef de la majorité, le Maire (2) ; ce qui explique sa prééminence fonctionnelle face à une opposition quasi-absente ou du moins au statut des plus limité (3).

2. Un système électoral communal favorable à la majorité municipale

Les maires, français sont élus par le Conseil municipal et non pas directement par la population (B). Par suite, leur légitimité démocratique dépend aussi grandement de celle des autres conseillers municipaux (A).

A. Les règles de désignation des conseillers municipaux

Les membres du conseil municipal sont désignés par voie d'élection, au suffrage universel direct ; toutes les personnes inscrites sur la liste électorale municipale peuvent y participer. Cette élection se déroule, en principe, dans le cadre de la circonscription communale unique mais cette dernière pour des raisons de commodité peut être découpée en bureaux de vote.

La durée de leur mandat est de six ans, et le renouvellement est intégral. L'exercice des fonctions de conseiller municipal est gratuit. Les prochaines élections municipales auront lieu, en France, en 2014.

Il convient de relever avec force que le facteur démographique a une incidence sur la composition du conseil municipal. C'est, en effet, en fonction de la population communale qu'est déterminé l'effectif du conseil municipal. C'est ainsi qu'en vertu de l'article L 2121-2 CGCT, le nombre de conseillers municipaux varie de 9 à 69 (sauf dans les cas particuliers des villes de Paris, Lyon et Marseille). Au total, c'est plus de 540 000 français qui sont conseillers municipaux.

Relevons aussi que si les ressortissants de l'Union européenne peuvent participer aux élections municipales françaises depuis 2005, les étrangers non ressortissants de l'Union ne bénéficient pas en France du droit de vote aux élections municipales, à la différence de ce qui se passe dans de nombreux Etats européens (Irlande, Suède ou Danemark, par exemple).

Le mode de scrutin joue un rôle particulier dans les élections municipales. Si pour toutes les communes, c'est un scrutin majoritaire à deux tours, dans les communes de 3 500 habitants et plus, il est complété par l'obligation de présenter des listes « complètes et rigides ». Par suite, au premier tour, si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, la moitié des sièges à pourvoir lui revient, l'autre moitié étant répartie à la représentation proportionnelle à la

plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, un second tour doit avoir lieu, et la liste ayant alors obtenu le plus grand nombre de suffrages bénéficie du système « avec prime » ; en effet, ce second tour n'est ouvert qu'aux seules listes ayant atteint 10 % des suffrages exprimés au premier, mais ces dernières peuvent être modifiées par intégration de candidats figurant au premier tour sur d'autres listes. Ce qui a pour conséquence d'accorder à la liste arrivée en tête, à quelque tour que ce soit, une majorité écrasante de sièges. C'est ainsi que, dans une commune (entre 150 000 et 199 999 habitants) où 59 sièges sont en jeu, la liste arrivée en tête au second tour, avec 50,1 % des voix, va bénéficier de 45 sièges ; alors qu'une autre liste concurrente obtenant 49,9 % des voix n'en récupère que 14.

C'est à la lumière des règles de désignation des conseillers municipaux que s'étudient celle concernant l'élection du Maire, d'autant que ce dernier est avant tout, et avant d'être élu maire, un « Conseiller municipal » comme les autres ...

B. Les règles de désignation du Maire

Le maire est l'élu des élus de la commune. Il est donc choisi par le conseil municipal, en son sein, lors de la première réunion du conseil qui suit les élections. Cette dernière doit avoir lieu de plein droit, après le renouvellement général du conseil municipal, au plus tôt le vendredi, et

au plus tard, le dimanche suivant le scrutin.

Il est élu pour la même durée (6 ans) que le conseil municipal, au scrutin secret et à la majorité absolue pour les deux premiers tours. Mais, si un troisième tour est nécessaire, le maire pourra être élu à la majorité relative ; de plus, s'il y a égalité des voix entre deux candidats, c'est le plus âgé qui est déclaré élu. Ce mode de désignation donne ainsi au Maire une réelle légitimité démocratique dans la commune.

C'est d'ailleurs, une procédure identique qui permet de désigner les adjoints, qui peuvent être de 1 à 20, sans que leur nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal, et ce, en vertu des articles L 2122-1 et 2 CGCT. C'est d'ailleurs le Conseil municipal qui, avant de les désigner, fixe le nombre des adjoints en respectant le plafond. En effet, c'est lors de la première réunion du Conseil municipal que ce dernier détermine, dans les limites posées par la loi, le nombre d'adjoints. Ceux-ci prennent rang dans l'ordre de leur nomination. En cas de décès d'un adjoint, le conseil municipal n'a pas le droit, à l'occasion du remplacement de ce dernier, de modifier le classement initialement fixé. Toutefois, une nouvelle élection des adjoints peut être décidée par le conseil municipal après une élection partielle.

En somme, la « municipalité » - soit l'ensemble que représente le Maire et ses adjoints - est élue, mais, en tant qu'émanation du conseil municipal. Elle n'est pas choisie directement par les électeurs de la commune ; c'est, toutefois, la

municipalité, qui est l'organe de direction de la commune, même si le « vrai exécutif » de la commune est, dans la pratique, le Maire !

Il convient aussi de souligner que la loi organique du 5 avril 2000 empêche un député ou un sénateur, de détenir, en sus d'un mandat de conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants, un autre mandat local. Quant à la loi ordinaire de la même date, elle interdit à un conseiller municipal (quel que soit, cette fois-ci, le nombre d'habitant de la commune) d'être titulaire de plus d'un autre mandat local. Cette dernière loi dispose aussi qu'aucun maire ne peut exercer une autre fonction exécutive locale (Président du Conseil général, régional ou exécutif de Corse) ou être simultanément député européen. Mais, elle ne l'empêche pas de cumuler les fonctions de maire et celle de président d'un établissement public de coopération intercommunale de plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'habitants

...
Convient-il pour autant d'interdire tout cumul d'un mandat local et d'un mandat national? Les avis sont partagés ; ainsi, convient-il de limiter en nombre le cumul (pas plus de deux mandats, tous confondus, même ceux des EPCI) mais peut être pas interdire le mélange « local – national », voire l'inciter. Parce que « *C'est quand on voit les choses au plus près, concrètement, qu'on nourrit une*

réflexion politique plus générale ». ¹
Reste qu'est attendue, en 2013, une réforme du cumul des mandats qui, en France, a conduit à de nombreux abus ...

L'élection du « Maire français » au suffrage universel indirect, mais à partir d'une assise majoritaire importante, lui assure une prédominance sur son Conseil municipal et dans sa commune. Cette situation politique est d'ailleurs confortée par des compétences élargies qui lui sont reconnues ainsi qu'à un statut juridique, pour le moins effacé, de l'opposition municipale ...

3.Un système juridique favorable au « Maire » ²

Le maire français est un « gouvernant » qui ne partage pas facilement son pouvoir, d'autant que ses attributions sont larges (A) et que l'opposition est, spécialement dans les communes d'au moins 3 500 habitants des plus effacée (B).

A.Les attributions du Maire

Alors que le maire détient des compétences variées et importantes, les adjoints n'exercent que celles qui leur ont été déléguées par le maire et qu'il veut leur conserver.

Il est habituel de présenter de façon synthétique le rôle du maire en le définissant comme l'organe

¹Copé, J.F. 2006. *Promis, j'arrête la langue de bois*. Paris: Hachette Littératures, p. 65.

²Sorbets, C. 1982. Est-il légitime de parler de présidentialisme municipal ? *Pouvoirs*, n°24, p. 105-116.

exécutif de la commune. Ce raccourci est pourtant doublement inexact. D'une part, parce que si les compétences du maire sont toujours limitées au cadre territorial de sa commune, il les exerce tantôt en qualité d' élu local, tantôt comme représentant de l'Etat. Et d'autre part, parce que les compétences du maire ne se réduisent pas à la simple exécution des délibérations du conseil municipal. En effet, en reprenant une formule utilisée en jurisprudence, il est plus juste de l'envisager comme « le chef de l'administration communale ».

C'est pourquoi, dans un souci de clarté, on doit distinguer quatre catégories d'attributions du maire selon qu'il agit « en tant qu'exécutif municipal », déléataire du Conseil municipal, à titre propre, ou encore, comme représentant de l'Etat.

Selon l'article L 2122-21 CGCT, le maire exerce certaines compétences sous les contrôles du conseil municipal et du représentant de l'Etat dans le département. A ce titre, il exerce trois sortes de compétences : financières³, patrimoniales⁴, et enfin, juridiques⁵. Dans le cadre de toutes les missions qui viennent d'être définies, le maire est légalement tenu d'agir dans les limites qui lui sont imposées par les délibérations de l'assemblée communale. Toutefois, il serait excessif

de lui refuser toute initiative. C'est pourquoi, par exemple, il est chargé de l'organisation des services publics communaux, ou encore, il peut sans consulter au préalable le conseil municipal entreprendre des négociations en vue de la conclusion d'un contrat. En somme, cette première catégorie d'attributions confirme que si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.

L'article L 2122-22 CGCT autorise le conseil municipal à déléguer au maire certaines de ses attributions. C'est une innovation textuelle qui officialise une pratique très fréquente. La délégation de compétences au Maire suppose une délibération expresse du conseil municipal. Cette dernière a trois caractères essentiels : elle peut être totale ou partielle; elle est personnelle au maire déléataire⁶; elle est permanente mais elle est aussi susceptible d'être abrogée totalement ou en partie par une nouvelle délibération.⁷ Le maire doit rendre compte au conseil municipal à chacune des réunions obligatoires, donc trimestriellement, des décisions qu'il prend dans les matières déléguées; ces décisions sont d'ailleurs soumises au régime des délibérations du conseil municipal (transmission obligatoire au préfet).

³A ce titre, le maire prépare le budget et il le propose au conseil municipal ; une fois le budget voté, le maire l'exécute, et enfin, il ordonne les dépenses et contrôle la comptabilité communale.

⁴Le maire gère alors le patrimoine de la commune, il dirige les services municipaux en régie et contrôle les établissements publics communaux.

⁵Le maire conclut les marchés et contrats au nom de la commune, par exemple.

⁶La délégation de compétence est exercée par le maire personnellement sans possibilité de suppléance, sauf si le conseil municipal en dispose autrement. Les décisions prises par le maire en application de ces délégations doivent être signées personnellement par le maire ; et, en cas d'empêchement de ce dernier, elles seront prises par le conseil municipal.

⁷En effet, la délégation est donnée pour la durée du mandat mais elle peut être rapportée par le conseil municipal à n'importe quel moment.

Le Maire dispose aussi de compétences propres. Les attributions propres du maire concernent la délivrance des permis de construire, la police administrative, et surtout, la gestion du personnel communal⁸ et l'organisation interne⁹ des services administratifs¹⁰; ce sont des cas de figure, pour lesquels le conseil municipal est incompétent. Toutefois, dans le cadre de ses attributions d'exécutif de la commune, le maire est placé sous le contrôle du conseil municipal même s'il n'est pas responsable devant lui. Le représentant de l'Etat exerce également un contrôle administratif sur l'exercice par le maire de son activité. Des délégations de compétence propre sont possibles en faveur des adjoints ainsi qu'en faveur des chefs de services de l'administration communale comme le directeur général des services ou les directeurs généraux adjoints. En

pratique, ces délégations sont nombreuses dans les communes importantes. Les décisions du maire sont normalement prises sous la forme d'arrêtés municipaux (écrits). Il n'y a pas de forme imposée quant à la rédaction de l'arrêté, même si généralement, après le nom et la qualité de son auteur, figurent un dispositif rédigé en articles (le contenu de l'acte), la date et la signature de son auteur.

Parmi les compétences propres du Maire, la plus anciennes et la plus étoffée concerne la police administrative. En effet, le maire a compétence pour édicter les règlements et mesures individuelles concernant le maintien de l'ordre public, en vertu des articles L 2211-1 à L 2213-32 CGCT. Il « *est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* » (art. L. 2212-1 CGCT). Il exerce la police générale ayant pour objet le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et des polices particulières comme celle de la circulation et du stationnement, la police des funérailles, celle des baignades. Il exerce seul cette compétence et le conseil municipal est incompétent pour délibérer dans cette matière. Il convient de relever que le pouvoir « urbanistique », consistant pour le maire à délivrer lui-même un grand nombre d'autorisations d'urbanisme, particulièrement des permis de construire, est aussi constitutif d'un pouvoir de police spécial. Ces

⁸En cette qualité le maire nomme, promeut, affecte, sanctionne et révoque les fonctionnaires communaux de même qu'il recrute les agents contractuels et met fin si nécessaire, de manière anticipée, à leurs contrats. Il est ici doté des compétences d'un chef de service à l'égard de ses subalternes. Le maire est donc le chef hiérarchique du personnel communal, ce qui l'autorise à prendre toute mesure individuelle relative aux agents communaux comme les mesures de nomination, d'affectation, de mutation, de licenciement, de notation, d'avancement, ou encore, d'instructions. Les compétences propres du maire en ce domaine doivent donc s'entendre comme le droit de prendre toutes les mesures individuelles concernant les agents de la commune.

⁹CE Sect. 7 février 1936, *Jamart*, Rec. 172, Recueil Sirey 1937. III. 113, note J. Rivero.

¹⁰Ainsi, peut-il requérir le personnel communal, en cas de grève, tout en respectant les limites posées par les délibérations du conseil municipal. Mais, l'exercice des compétences du maire à l'égard du personnel communal est toutefois limité par l'existence d'un contrôle juridictionnel et le respect dû au statut de la fonction publique territoriale.

pouvoirs propres du maire en matière de police générale ne s'exercent pas sans limites, ni sans contrôles. D'abord, le maire doit respecter les règlements de police émanant des autorités nationales et départementales ; il peut alors, au regard des circonstances locales, rendre la réglementation de police plus sévère, mais non l'adoucir. Ensuite, les actes de police du maire sont soumis à l'obligation de transmission et peuvent donc faire l'objet d'un « déferé préfectoral » devant le tribunal administratif (TA) ; le déferé est le recours contentieux dont le préfet dispose pour saisir le TA d'une contestation d'un acte local qu'il estime illégal. Les compétences propres du maire, en matière de police, doivent aussi se concilier avec les « pouvoirs propres » du préfet évoqués par l'article L 2215-1 CGCT. En effet, les textes actuels conservent la tutelle par substitution du préfet en cas d'inaction du maire face à un danger grave et imminent, après mise en demeure restée sans résultat. De plus, dans les communes à police d'Etat, le soin de prévenir les troubles à la tranquillité publique appartient au préfet comme le prévoit expressément l'article L 2214-4 CGCT.

In fine, le Maire est le représentant de l'Etat dans la commune¹¹; à ce titre, il doit publier et exécuter les lois et règlements, assurer l'exécution des mesures de sûreté générale, et enfin, assumer les fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (établissement des listes électorales, fréquentation et

assiduité scolaires...) (art. L. 2122-27 CGCT). En effet, le territoire communal est aussi une circonscription administrative de l'Etat. Il a donc paru naturel de faire du maire le représentant de l'Etat dans la commune ; cette solution est d'autant plus logique que, jusqu'à 1884, les maires étaient nommés et non élus et que la formule retenue permettait à l'Etat de réaliser des économies. Les articles L 2122-31 et 32 CGCT font du maire (ainsi d'ailleurs que des adjoints) un officier de police judiciaire et un officier d'état civil. Dans le cadre de ces compétences, le maire agit « *sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département* » (art. L. 2122-34 CGCT). Il est donc soumis à une subordination hiérarchique vis-à-vis du préfet, qui demeure intacte malgré les lois de décentralisation. Ces dernières citent d'ailleurs l'existence d'un pouvoir de substitution au profit du préfet en cas de défaillance ou d'inertie du maire. Il importe enfin de signaler qu'en ces matières le conseil municipal est, là encore, totalement incompétent.

Quant aux adjoints, selon les termes des articles L 2122-31 et L 2122-32 du CGCT, ils n'ont la qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil. Cette compétence est incompressible par le maire c'est dire qu'il peut très bien refuser de leur donner une délégation de signature, les adjoints exerceront quand même ces compétences. Par suite, et à part ces compétences, qui leur sont propres, la règle est que les adjoints n'en ont pas d'autres. C'est, en effet, le maire qui consent seul à leur déléguer des fonctions. La

¹¹Cassia, P. 2004. Le maire, agent de l'Etat. *AJDA*. n°5, p. 245-259.

décision du conseil municipal de confier délégation au premier adjoint avant son élection est une cause d'annulation de l'élection du premier adjoint en question car la délégation ne peut être consentie que par le maire. Ainsi, l'article L 2122-18 CGCT précise, en effet, que « *le maire est seul chargé de l'administration* » mais qu'il peut, « *sous sa surveillance et sa responsabilité* », déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints. En somme, les adjoints au maire ont pour fonction d'aider le maire dans ses fonctions. Finalement, les adjoints ne possèdent pas un droit à l'exercice de certaines compétences ; ils ont simplement vocation prioritaire à en recevoir de préférence aux autres membres du conseil municipal. Toutefois, en cas d'empêchements du maire (absence, suspension, révocation ou tout autre empêchement du maire), l'article L 2122-17 CGCT pose un mécanisme de suppléance, qui a été prévu pour éviter une carence de l'autorité municipale, empêcher d'exercer ses fonctions pour absence, maladie ou suspension. Le remplacement provisoire du maire dans la plénitude de ses fonctions est alors assuré par un adjoint, dans l'ordre des nominations. L'adjoint suppléant exerce alors ses fonctions sans délégation, même si sa compétence provisoire est plénière.

Le rôle du Maire est très important du fait de l'ampleur de ses compétences et de la dépendance des adjoints à son égard. Mais, cette importance est aussi renforcée voire confortée par le rôle limité que le

droit français reconnaît à l'opposition municipale.

B. Le rôle limité de l'opposition municipale¹²

Une telle immaturité s'exprime avant tout à travers le refus d'un véritable statut de l'opposition locale. En effet, l'opposition locale est « juridiquement » vouée à se taire¹³ même si des progrès sont à noter. Pourtant, « (...) *La notion d'opposition est aujourd'hui indispensable pour atteindre un objectif (...) légitime : la limitation du pouvoir de la majorité* »¹⁴. Elle l'est d'autant plus que le mode de scrutin, municipal en particulier dans les communes d'au moins 3500 habitants, fait des assemblées locales des chambres d'enregistrement souvent complètement soumises à l'exécutif local.

Toutefois, la reconnaissance de droits au profit de celle-ci au sein des

¹²Mozol, P. *Les droits de l'opposition municipale*. in Lerousseau (N.) (Textes réunis par), *La décentralisation à la croisée des chemins*, Actes du colloque organisé par le LERAD (Laboratoire d'études des réformes administratives et de la décentralisation), Université de Tours, L'Harmattan, 2007, p. 57-82 ; Roy, J.P. *L'opposition au conseil municipal : analyse d'une mise en scène de la domination politique*. in Lerousseau (N.) (Textes réunis par), *La décentralisation à la croisée des chemins*. Actes du colloque organisé par le LERAD (Laboratoire d'études des réformes administratives et de la décentralisation), Université de Tours, L'Harmattan, 2007, p. 83-96.

¹³Lerique, F., *Débat public et collectivités locales : réalité ou fiction ?* in *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, Collection « GRALE », février 2004, p. 155-191 ; Landbeck, D. 2003. L'information des assemblées délibérantes locales : enjeux et difficultés, *AJDA*. n°22, p. 1138-1144.

¹⁴Ponthoreau, M.C. 2002. L'opposition comme garantie constitutionnelle. *RDP*, p. 1128.

organes délibérants est récente et reste globalement limitée. Les progrès sont, en effet, plus symboliques que réels. Pourtant, il existe de nouveaux droits pour les élus locaux, même d'opposition, qui sont issus de deux lois : celle du 6 février 1992, qui a constitué une étape importante dans l'affirmation de droits au profit de tous les élus des assemblées locales, et celle du 27 février 2002, qui a surtout étoffé les droits de l'opposition locale. Pourtant, l'institutionnalisation de l'opposition est un critère fondamental des régimes parlementaires.¹⁵

Si les auteurs prennent nombre de précautions pour évoquer l'éventuel statut des élus locaux, il faut abandonner l'idée de parler d'un statut de l'opposition au sein des assemblées locales. En effet, la reconnaissance de droits en faveur de l'opposition au sein des assemblées délibératives locales est récente et reste timide, même si, d'un point de vue symbolique, les progrès sont réels. Et ce, même si la Haute juridiction administrative a reconnu au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion la qualité de liberté

fondamentale.¹⁶ Or, si le Conseil constitutionnel restreint l'application de cet objectif à valeur constitutionnelle au droit de la communication, il semblerait que le Conseil d'Etat en étende le champ d'application au droit électoral.¹⁷

Par conséquent, il n'est pas interdit de penser qu'en rattachant cette liberté fondamentale à la liberté de conscience et à la liberté d'expression, elle puisse être invoquée, dans l'avenir, à l'occasion de litiges portant sur les conditions du fonctionnement démocratique des assemblées délibératives locales.

¹⁵« *L'essence du parlementarisme se manifeste, aujourd'hui, au Royaume-Uni, à travers le dialogue permanent qu'entretient l'activité parlementaire entre la majorité et l'opposition* » in Quermonne, J.L. 2000. *Les régimes politiques occidentaux*. Seuil, p. 157.

R. Dahl estime qu'un statut de l'opposition est un élément fondamental du modèle démocratique à savoir que « *l'institutionnalisation de l'opposition est l'une des plus grandes et des plus surprenantes découvertes sociales de l'humanité* » (*Political opposition in Western Democracies*. New-Haven: Yale University Press, 1966, p. XVII, in Mény, Y. et Surel, Y., 2001. *Politique comparée*, Montchrestien, 6^e édition, p. 12.

¹⁶CE, (Ordonnance de référé), 24 février 2001, *M. Tibéri*, RFDA 2001, n°3, p. 648.

¹⁷Maligner, B. 2001. Le juge du référé-liberté et les débats télévisés lors des campagnes électorales. *RFDA*. Mai -juin 2001, p. 629-649.

4. Conclusions

Si la démocratie est une hygiène de vie, son apprentissage est une véritable éducation.

Bien qu'à l'instar de tout système, le système local américain ne soit pas parfait, il apparaît avec évidence que la force de la démocratie locale américaine repose essentiellement sur l'appréhension dès l'école de cette dernière.¹⁸

D'autant plus que les français, à chaque période cruciale de leur destin national, ne se sont jamais tournés vers le dialogue, la force de discussion, vers le Multiple. Ils ont, en effet, toujours préféré, avec des fortunes diverses d'ailleurs, recourir à « l'homme providentiel » : l'Un contre le Multiple!

Doit-on en déduire que les français ne sont pas de véritables démocrates?

Du moins, une chose est claire : les français ne sont pas spontanément, intrinsèquement, des démocrates ; le maintien d'un système local très fortement marqué par le recours aux notables et à la concentration des pouvoirs au profit des exécutifs locaux, spécialement du « Maire » l'illustre avec force et évidence. Un long apprentissage attend donc les français pour atteindre une sorte de « nirvana » démocratique, une maturité démocratique.

C'est bien l'un des paradoxes de la France : tant parler de démocratie (pour ne dire s'en gargariser), mais la connaître si mal voire ne pas toujours

savoir comment faire pour la faire vivre, exister.

N'est-ce pas, finalement, un défaut bien français de s'enivrer de mots mais de n'agir qu'avec sobriété et mesure ?

Reste à savoir si les nouvelles réformes décentralisatrices et démocratiques attendues pour 2013 sauront corriger ces défauts « intellectuels » français ...

Afin de ne pas oublier, voire se rappeler, que « *la Démocratie ne se décrète pas, elle se vit. On ne la subit pas, on l'assume, ou alors, c'est qu'elle n'existe pas et le présent est sombre (...)* ». ¹⁹

¹⁸Becquart-Leclerc, J. 1998. *La démocratie locale à l'américaine*. PUF.

¹⁹Crozel, B. 1998. *Urbanité et citoyenneté. Attention, démocratie urbaine*. L'Harmattan, p. 225.

REFERENCES

1. Adda, J. et Demouveau, J.P. 2003., *Les pouvoirs de police du maire*. Berger-Levrault, Collection « Les indispensables », 2^e éd.
2. Bachelot-Narquin, R.2001. *Les maires : fête ou défaite ?*. Ed. Anne Carrière, Collection « Conviction ».
3. Borraz, O. 1998. *Gouverner une ville*, Rennes. PUR.
4. Brouant, J.P. 2001. *Le maire au nom de l'Etat*. éditions SIRP, Collection « Les travaux du centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur ».
5. Bruneau, P. 1995. *Maire, autorité de police*. Masson.
6. Cabrit, A. et Dapogny, B. 2001. *L'élu municipal*. Ed. du puits fleuri.
7. Delwit, P., Pilet, J.B. Reynaert, H. and Steyvers, K. (sous la direction de). 2007. *Towards DIY-Politics. Participatory and direct democracy at the local level in Europe*. Vanden Broele Publishers.
8. Douence, J.C. 1994. *La commune*. Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 1^e éd.
9. Guérard, S. (sous la coordination de), février 2004. *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*. L'Harmattan.
10. Lachaume, J.F. 1994. *L'administration communale*. LGDJ, Collection « Système ».
11. Lachaume, J.F. 1999. *La commune*. LGDJ, Collection « Politiques locales », 2^e éd.
12. Muret, J.P. 1995. *La commune*. Syros.
13. Marillia, G.D. 2002. *Les pouvoirs du Maire*, Berger-Levrault, Collection « Action locale », 4^e éd.
14. Morand-Deviller, J. 2002. *La commune, l'urbanisme et le droit*, LGDJ, Collection « Politiques locales ».
15. Sanchez, J.L. 2008. *Pour une république des maires !* L'Harmattan.
16. Schiller, T. (sous la direction de). 2011. *Local direct democracy in Europe*, VS Verlag.
17. Zimeray, F. 1994. *Le maire et la protection juridique de l'environnement*. Litec, Collection « Guide pratique ».

ABOUT THE AUTHOR

Stephane Guerard, PhD is maitre de conference at the University Lille 2 Droit et Sante, France.

Professor Guerard is the President of OLA Network, Observatory on Local Autonomy..

Email: stephane.guerard@univ-lille2.fr