



HAL
open science

Le pouvoir local, expression de la puissance de l'Etat ?

Guillaume Protière

► **To cite this version:**

Guillaume Protière. Le pouvoir local, expression de la puissance de l'Etat ?. Le pouvoir local, Dec 2008, Lyon, France. hal-00590636

HAL Id: hal-00590636

<https://hal.science/hal-00590636>

Submitted on 4 May 2011

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

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

Le pouvoir local, expression de la puissance d'État ?

XII^{es} Rencontres juridiques, 12 décembre 2008

1. Il faut sans doute commencer par un constat : l'étude du pouvoir est toujours redoutable pour le juriste, fut-il constitutionnaliste. Celui-ci paraît en effet mal équipé pour envisager ce phénomène, cette notion-limite du droit qui s'avère aussi peu détachable du fait que complètement subsumable sous le droit. La qualité locale du pouvoir étudié ne tempère d'ailleurs en rien ce double constat. Bien au contraire, le caractère local du pouvoir implique une prise en compte de sa dimension spatiale, qui induit un élément factuel supplémentaire. Aussi, est-ce avec prudence que nous envisagerons ce sujet, non sans avoir tenté de baliser notre parcours.
2. En ce sens, il semble nécessaire d'apporter quelques précisions *a priori*. Parmi les différentes définitions du pouvoir, nous retiendrons celle proposée par Maurice HAURIOU dans ses *Principes de droit public*. Selon le Doyen de Toulouse, le pouvoir peut être conçu comme « **une libre énergie qui [...] assume l'entreprise du gouvernement d'un groupe humain par la création continue de l'ordre et du droit** ». Cette définition présente de notre point de vue un triple intérêt :
 - (1^o) Elle retient une conception dynamique du pouvoir, qui nous semble la seule capable de rendre compte de la réalité de cette force. Le pouvoir est en effet nécessairement mouvement.
 - (2^o) Elle exprime clairement l'objet du pouvoir (l'entreprise du gouvernement d'un groupe humain) et les moyens pour y parvenir (création de l'ordre et du droit), offrant une définition du pouvoir beaucoup plus directement utilisable par le juriste que la définition du pouvoir en termes de domination par ex. (cf. WEBER ou CARRE DE MALBERG).
 - (3^o) Sous la réserve de modifier le terme gouvernement par administration, elle est applicable au pouvoir des collectivités territoriales (ainsi que nous tâcherons de l'illustrer).Un élément manque toutefois à cette définition : l'origine de cette « libre énergie » n'est en effet pas explicitée. La précision du caractère local du pouvoir étudié implique toutefois de préciser ce point.
3. À vrai dire, la qualification locale du pouvoir suscite quelques interrogations. On peut en effet se demander si elle signifie que le pouvoir local est un pouvoir localisé, c'est-à-dire un pouvoir puisant sa source, son fondement dans le territoire ? Deux courants s'opposent quant à la réponse à apporter à cette question :
 - Pour le premier, d'inspiration sociologique et empreint de naturalisme, le pouvoir local plonge bien ses racines dans la population de la collectivité. Dans cette hypothèse, chaque collectivité paraît générer un pouvoir propre, issu directement de sa population. On pourrait presque parler de « pouvoirs locaux » (au pluriel). Cela n'empêche néanmoins pas de l'envisager au singulier ; le pouvoir local apparaît alors comme l'agrégation d'une pluralité de pouvoirs micro-territoriaux ; on peut dans ce cas et pour en avoir une juste image le comparer à un kaléidoscope.

- Pour le second courant, que nous qualifierons grossièrement de positiviste, le pouvoir local est un pouvoir exprimé localement, c'est-à-dire à travers un prisme territorial. Son origine se trouve alors dans l'État, qui lui donne les moyens de son existence et en détermine la portée. Le pouvoir local apparaît ainsi comme un construit de l'État et ne peut être envisagé qu'au singulier. Force est dans ce cas de constater que ses caractéristiques le rapprochent de notions plus connues des juristes, telles que la décentralisation ou la libre administration des collectivités territoriales.

⇒ Entre ces deux courants, le droit positif invite à choisir le second. Il n'y a, en effet, en France qu'un Souverain, qui est à l'origine du pouvoir dans l'État (art. 3C)¹. Cela se traduit par le principe d'unicité du peuple français et l'impossible admission d'autres peuples qui en seraient les composantes², ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991 à propos du Peuple corse. Dès lors, la population locale³ ne peut pas être l'origine du pouvoir local, ses fondements naturels ne pouvant donc pas guider l'analyse.

4. En conséquence, le pouvoir local ne peut être conçu sans le replacer face à l'État, dont il apparaît largement dépendant et dont il constitue en fait un élément. En ce sens, le pouvoir local est *une construction de l'État (I.)*. Ce caractère construit du pouvoir local implique dans un second temps de vérifier s'il se réduit à l'expression du pouvoir de l'État. Nous verrons que tel n'est pas le cas et que le pouvoir local permettant une expression différenciée du Peuple face à l'État (**II.**).

I. LE POUVOIR LOCAL, CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

5. Deux éléments tendent à permettre de soutenir que le pouvoir local est une construction de l'État. *Primo*, il trouve sa source dans la Constitution étatique (**A.**). *Secundo*, ce sont les organes étatiques qui déterminent ses conditions d'expression (**B.**).

A. UN POUVOIR CONSTITUTIONNALISÉ

6. Le pouvoir local n'apparaît pas sous cette forme dans la Constitution ; celle-ci lui préfère en effet la notion de la libre administration des collectivités territoriales. Cette notion, apparue dans la Constitution du 27 octobre 1946, a été reprise telle quelle par le texte de 1958 et figure désormais au Titre XII de la Constitution, qui en détermine les qualités.

D'une manière générale, le Titre XII de la Constitution, envisagé à l'aune des enjeux de définition du Pouvoir local, appelle deux séries de remarques.

7. Tout d'abord, on peut relever une différence de rédaction entre la Constitution de 1946 et celle de 1958 : là où la première « reconnaît »⁴ les collectivités territoriales, la seconde les énonce simplement (art. 72C, al. 1 : « Les collectivités territoriales de la République *sont*... »). Cette distinction n'est pas sans conséquence : en retenant cette expression, le Constituant de 1946 renvoie en effet à une conception des collectivités territoriales empreinte de naturalisme. Ces collectivités, dont l'existence est antérieure à l'État sont pour cette raison même intégrées à l'œuvre constituante. Dès lors, la marge de construction du pouvoir local par l'État est plus

¹ Il faut également se rappeler la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui dispose que le suffrage universel est l'origine de tout pouvoir.

² CC, déc. n° 91-290 DC, 9 mai 1991 (*Statut de la Corse*), Rec. p. 50.

³ Celle-ci, sauf exception³, n'existe d'ailleurs pas *a priori* en droit constitutionnel puisqu'elle n'apparaît qu'une fois la collectivité territoriale formée.

⁴ « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales » (art. 85).

À titre de rappel, l'article 87 dispose « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. // L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président » ; enfin, l'article 89 : « Des lois organiques étendent les libertés départementales et municipales (...) ».

réduite, en ce que l'inscription constitutionnelle n'en est pas le fondement, simplement ce qui le fait exister en droit.

De leur côté, les Constituants de 1958 sont détachés de toute conception naturaliste. L'État fait figure de seule réalité tangible, tandis que les collectivités territoriales n'existent que dans la mesure où le droit étatique les admet, les consacre. Le pouvoir local, détaché de tout fondement sociologique, apparaît tributaire de sa mise en œuvre par les organes étatiques. Il est pour ainsi dire devenu un « pouvoir hors-sol ».

8. On peut ensuite relever, deuxième série de remarques, que le Constituant a préféré l'expression « libre administration des collectivités territoriales » à celle de pouvoir local (pourtant évoquée lors des débats de la Commission de la Constitution en 1945-1946). Une telle substitution n'est pas neutre et corrobore le constat précédent d'un pouvoir local dont les sources et fondements ne sont pas, ou alors très faiblement, localisés/territorialisés. Le pouvoir est en effet intuitivement pressenti comme originaire, au sens où il s'agit d'une force brute, factuelle, inhérente à toute vie en société et que le droit vient canaliser. Or, en faisant du pouvoir local une capacité de libre administration et non un libre gouvernement (si l'on reprend la définition d'HAURIOU), le Constituant lui offre un canal d'expression limité à la fois fonctionnellement et normativement. La libre administration ne peut en effet, de par son étymologie, relever que d'une mise en application du droit ; il s'agit dès lors d'un pouvoir que l'on peut qualifier de secondaire au sens où il ne détermine lui-même ni ses conditions d'efficacité, ni celles de son passage du fait au droit.
9. En ce sens, le pouvoir local se distingue nettement du pouvoir de l'État : si ce dernier est sans conteste un pouvoir originaire de domination (Il assure la création de l'ordre et du droit par sa seule volonté.), le pouvoir local n'est quant à lui qu'un pouvoir secondaire de mise en œuvre, dont l'efficacité est garantie par l'intercession de l'État. Ainsi, l'inscription constitutionnelle du pouvoir local ne conduit pas à son assimilation, ni à son identification au pouvoir de l'État ; ils restent de deux essences différentes, le second déterminant les conditions d'existence du premier. En ce sens, le pouvoir local apparaît largement déterminé par l'État.

B. UN POUVOIR DÉTERMINE PAR L'ÉTAT

10. (À ce titre), l'article 72, al. 3 de la Constitution dispose que les conditions de la libre administration sont déterminées par le législateur. Cette compétence se trouve par ailleurs précisée dans l'article 34 de la Constitution puisque « le régime électoral (...) des assemblées locales » et « les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » figurent dans le domaine de la loi. Pour bien mesurer les conséquences de la compétence du législateur sur le Pouvoir local, on peut recourir à un outil développé par Charles EISENMANN dans son *Esquisse d'une théorie de la décentralisation* (1948) : la dimension verticale de la décentralisation. Selon cet auteur, « (...) la dimension verticale de la décentralisation (...) augmente et diminue avec le nombre de degrés de son ordre juridique que créent, à partir et au-dessus du dernier degré, des organes décentralisés (...). En d'autres termes : plus bas dans la hiérarchie des normes s'étend la compétence des organes centraux, plus grand est le domaine vertical de la centralisation ; plus haut dans cette hiérarchie s'étend la compétence des organes décentralisés (...), plus grand est le domaine vertical de la décentralisation (...) »⁵.

⁵ EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie*, Paris, L.G.D.J., 1948, p. 249.

Rapporté à ce qui nous intéresse aujourd'hui, on peut alors en déduire que plus la dimension verticale de la décentralisation est faible, plus le pouvoir local apparaît déterminé par l'État. Deux séries d'éléments permettent d'envisager ce point.

11. Tout d'abord, la mention du législateur à l'article 72C implique que la constitutionnalisation du pouvoir local n'induit pas une action des collectivités territoriales directement sur le fondement de la Constitution. La loi est un intermédiaire impératif pour permettre l'action des collectivités territoriales. Aujourd'hui, ce point ne fait plus vraiment l'objet de controverses doctrinales. Une seule décision du juge constitutionnel a pu prêter à discussion. Dans la décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999⁶, le Conseil constitutionnel a en effet censuré une disposition de la loi qui prévoyait la publicité des séances des commissions permanentes des conseils régionaux au motif que cet élément relevait du règlement intérieur des collectivités territoriales. La doctrine s'est alors interrogée pour savoir si cela signifiait que les collectivités territoriales bénéficiaient d'un pouvoir réglementaire autonome sur le fondement direct de la Constitution (position du Pr. Francis-Paul BÉNOIT par ex.). Une telle position paraît toutefois difficilement tenable, notamment parce que le Premier ministre dispose du monopole du pouvoir réglementaire autonome et qu'il est toujours possible de rattacher cette compétence à la clause générale de compétence (position du Pr. Laëticia JANICOT, à laquelle nous nous rallierons). Cette décision illustre toutefois l'importance des éléments organiques de la libre administration pour le juge constitutionnel ; mais, son caractère isolé ne permet pas de soutenir que le pouvoir local puisse agir directement sur le fondement de la Constitution. La loi demeure un intermédiaire obligé.
12. D'autant plus, seconde série de remarques, que le juge constitutionnel a développé une jurisprudence exigeante dans laquelle il censure les incompétences négatives du législateur. À titre d'exemple, dans la déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995⁷, le Conseil constitutionnel censure le renvoi du législateur à des conventions passées entre collectivités territoriales pour organiser le dispositif de la collectivité chef de file dans l'attente de la loi fixant le régime de ces coopérations. Alors que le législateur s'avérait libéral en permettant aux structures locales de fixer elles-mêmes les conditions de leur action, le juge constitutionnel vient lui rappeler qu'il est le maître du régime du pouvoir local et lui impose une profondeur minimale de la loi *contre* le pouvoir local. Par ailleurs, la faible dimension verticale de la décentralisation est renforcée par l'admission de l'intervention du pouvoir réglementaire d'exécution des lois en matière de décentralisation. Une collectivité territoriale ne peut pas, par exemple, intervenir directement sur le fondement d'une loi dont les dispositions générales et imprécises impliquent l'intervention préalable du pouvoir réglementaire national, ainsi que l'illustre l'avis du Conseil d'État du 20 mars 1992, *Préfet du Calvados*⁸. La dimension verticale de la décentralisation s'en trouve réduite encore davantage. Au terme de cette brève présentation, force est finalement de constater que la dimension verticale de la décentralisation est faible, les normes étatiques conditionnant substantiellement le pouvoir local.

⁶ CC, déc. n° 98-407 DC, 14 janvier 1999 (*Fonctionnement conseils régionaux*), Rec. p. 21.

⁷ CC, déc. n° 94-358 DC, 26 janvier 1995 (*LOADT*), Rec. p. 183.

⁸ CE, Avis Sect., 20 mars 1992, *Préfet du Calvados*, Leb. p. 123 : à propos du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux. Loi trop peu précise pour être entrée en vigueur seule (décision animée par la volonté de garantir une certaine parité entre la FPT et la FPE).

Voir également la décision CE, 9 octobre 2002, *Fédération nationale Interco CFDT, Syndicat Interco des Pyrénées Atlantiques* : légalité du décret du 12 juillet 2001 et de la circulaire du 13 avril 2001 relatifs au temps de travail dans la FPT, alors que la circulaire est plus restrictive que la loi.

13. Au terme de cette section, le pouvoir local apparaît bien largement déterminé par l'État, sans lequel il ne saurait exister en droit. Une fois parvenu à ce stade du raisonnement, une question reste toutefois en suspens : ce constat signifie-t-il que le pouvoir local soit l'expression du pouvoir de l'État ? Nous voudrions rapidement montrer, retenant en cela une position quelque peu hétérodoxe, que le pouvoir local n'exprime pas le pouvoir de l'État, mais celui du Peuple auquel il fournit une garantie démocratique, précisément face à l'État.

II. LE POUVOIR LOCAL, EXPRESSION DU PEUPLE

14. Si le pouvoir local est construit par l'État, les conditions normatives de cette construction ont évolué. Alors que le pouvoir de l'État à l'égard du pouvoir local ne paraît rencontrer aucune limite en cas de décentralisation légale (le pouvoir local est consacré et organisé par le législateur qui peut le modifier comme il l'entend), il n'en va plus de même quand la Constitution consacre le Pouvoir local (compris au sens organique). L'inscription constitutionnelle des collectivités territoriales joue alors comme un critère objectif de différenciation entre le pouvoir d'État et le pouvoir local (A.). Si l'on admet ce point, il apparaît alors que le pouvoir local constitue un contre-pouvoir démocratique (B.).

A. UN POUVOIR DIFFERENCIE DE CELUI DE L'ÉTAT

15. Si les organes de l'État déterminent les conditions d'existence du pouvoir local, cela ne signifie pas pour autant que celui-ci exprime le pouvoir central. Au contraire, tant la doctrine que la législation ont progressivement admis que le pouvoir local puisse permettre au Peuple de s'exprimer dans un autre cadre que celui de l'État. Deux exemples particulièrement illustratifs peuvent être rappelés.

- Dans la 2^e éd. de ses *Principes de droit public* (1916), HAURIOU analyse ainsi la décentralisation comme un retour de la souveraineté vers la Nation, afin de limiter le pouvoir de l'État, c'est-à-dire à la fois pour éviter que l'État ne vampirise le Souverain et pour offrir une plus grande liberté au Peuple. HAURIOU développe alors une approche dualiste qui illustre bien les enjeux démocratiques de la décentralisation.
- La loi TREVENEUC du 15 février 1872 organise de son côté la substitution des conseils généraux de département à l'Assemblée nationale en cas d'empêchement de celle-ci (cas le plus probable : un coup d'État de l'Exécutif) ; elle renvoie ainsi à une fonction politique des structures territoriales, protectrices des intérêts du Peuple face à l'État (incarné dans l'Exécutif).

Malgré leurs différences, un point commun rapproche ces deux exemples : ils reposent tout deux sur une conception dualiste de l'État, qui postule que le Peuple peut s'exprimer par d'autres canaux que ceux de l'État.

16. Un tel dualisme se retrouve également au cœur du XX^e siècle. Il motive en effet l'inscription constitutionnelle des structures territoriales. Le Constituant de 1946 désire en ce sens intégrer les collectivités territoriales à l'expression du pouvoir démocratique. Deux propos soutiennent ce constat. Jacques ARRÈS-LAPOQUE déclare en ce sens lors de la séance du 16 avril 1946 : « nous affirmons ici et nous entendons affirmer dans la Constitution que les pouvoirs publics comprennent le pouvoir local. *Nous affirmons qu'à la base du pouvoir politique démocratique, il y a le pouvoir local démocratique.* Nous en posons le principe »⁹. De son côté, Guy MOLLET écrit dans son *Rapport sur les collectivités locales* que « la souveraineté

⁹ Jacques ARRÈS-LAPOQUE, Séance du 16 avril 1946, *JORF ANC élue le 21 octobre 1945 débats*, n° 49, mercredi 17 avril 1946, p. 1922. Nous soulignons.

du peuple ne saurait s'exercer dans le cadre seul de la nation (c'est-à-dire de la démocratie étatique) »¹⁰, confirmant la nécessité d'un autre cadre d'expression du pouvoir du peuple. Ce sera le pouvoir local.

17. La Ve République a perpétué cette conception dualiste de l'État, ainsi que l'illustre l'agencement des pouvoirs constitués (que l'on songe à la querelle des représentants, entre le Président de la République et le Parlement ou à la hiérarchisation des volontés du Constituant et du législateur). Une fois ce point constaté, on doit toutefois concéder que rien dans les travaux du Constituant de 1958 n'indique véritablement que les collectivités territoriales soient conçues comme des bases territoriales de la démocratie. Néanmoins, ce silence s'explique. La conjoncture étant à la restauration de la puissance d'État, il paraît logique que tout élément la tempérant ne soit pas valorisé. Par ailleurs, certains membres du Comité consultatif constitutionnel expriment clairement l'idée de continuité, en soulignant que les promesses établies par la Constitution de 1946 devront être tenues par le nouveau régime. En ce sens, une certaine continuité, *a minima*, implicite mais néanmoins réelle, doit bien être relevée.

18. Dès lors, quelles conséquences cela a-t-il sur le pouvoir local ? Si l'on admet ce dualisme, on peut penser que l'inscription constitutionnelle des collectivités territoriales conduit à les intégrer à l'économie générale de la démocratie étatique (conformément à ce qu'affirmaient les Constituants de 1946). Ensuite, cette inscription dans le corps de la Constitution a pour conséquence de faire échapper le fondement du pouvoir local à la compétence de la puissance d'État, soumise au respect de la Constitution. Son existence est ainsi protégée contre l'État qui ne peut l'annihiler. La combinaison de ces deux éléments (insertion dans la démocratie politique de l'État et fondement protégé de la compétence de l'État) conduisent alors à un dualisme de l'expression du pouvoir dans l'État ; aux côtés de la puissance d'État, l'affirmation constitutionnelle des collectivités territoriales paraît ainsi consacrer un canal territorial d'expression du Peuple.

Ainsi conçu, le pouvoir local devient un moyen pour le Peuple de s'exprimer d'une manière différenciée de la Puissance d'État. Il acquiert alors une fonction démocratique qu'il faut préciser.

B. UN CONTRE-POUVOIR DEMOCRATIQUE

19. Parvenu à ce point, l'inscription constitutionnelle des collectivités territoriales, portée par une conception dualiste de l'État, peut donc être conçue comme consacrant l'existence d'un nouveau canal d'expression du Peuple face à l'État. Ainsi, le pouvoir local semble remplir une fonction démocratique de contre-pouvoir. Les Constituants de 1946 se réfèrent d'ailleurs à la philosophie des « *checks and balances* »¹¹.

20. Un tel constat éclaire alors d'un jour nouveau la notion de libre administration des collectivités territoriales. On comprend tout d'abord mieux pourquoi le seul élément positif mentionné est l'origine électorale des organes locaux. C'est en effet elle qui les rattache à la sphère de la démocratie politique ; et ce e deux façons. D'une manière directe, puisque les

¹⁰ *Rapport sur les collectivités locales adopté le 23 janvier 1946 par la Sous Commission des libertés locales et de l'organisation administrative*, reproduit in ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE élue le 21 octobre 1945, *Séances de la Commission de la Constitution...*, *op. cit.*, p. 508.

¹¹ « Il convenait d'imprégner de démocratie chacun des centres nerveux de la nation. D'autre part, nous avons voulu, en affermissant considérablement les pouvoirs des collectivités locales, réaliser un des éléments du système "contrepois et équilibres" qui caractérisera notre Constitution », Jacques ARRÈS-LAPOQUE, Séance du 16 avril 1946, *JORF ANC élue le 21 octobre 1945 débats*, n° 49, mercredi 17 avril 1946, p. 1914.

organes des collectivités territoriales, organes territoriaux d'expression du pouvoir originaire, sont désignés par le peuple, conférant ainsi à la République ses fondements territoriaux. Indirectement ensuite, puisque les élections locales constituent le premier niveau de l'élection des sénateurs. Le Conseil constitutionnel a en ce sens explicitement rattaché les élections locales à l'expression de la souveraineté nationale¹², confirmant bien qu'au moment des élections locales (et donc à l'origine du pouvoir local), c'est le Peuple national qui s'exprime et non pas simplement une pluralité de populations localisées. Le Peuple fait alors figure d'élément unificateur des scrutins locaux, auxquels il donne une dimension générale.

Ensuite, les propos précédents permettent également de mieux cerner la fonction démocratique de la libre administration des collectivités territoriales. En ce sens, Michel TROPER, dans une étude de la libre administration au regard de la théorie générale du droit, avait en effet affirmé que « la "libre administration" est (...) un terme vague et vide, privé de référence, dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative »¹³. Or, la libre administration des collectivités territoriales n'a pas simplement fonction de transposer l'idéologie politique de la démocratie représentative à l'échelon local, elle est un élément de la démocratie politique, à laquelle elle participe en tant que canal d'expression territorial du peuple. Ses références dépassent dès lors une simple analyse sémantique de la Constitution.

- 21.** Toutefois, des interrogations demeurent. Si l'inscription constitutionnelle fait des collectivités territoriales des éléments de la démocratie politique et du pouvoir local un canal permettant au Peuple de s'exprimer concurremment à l'État, des déséquilibres subsistent en ce que cette expression s'avère bien souvent vaine. L'agencement constitutionnel renvoie en effet à une conception mécaniste de la Constitution, c'est-à-dire à une économie institutionnelle conçue en termes organiques. Les différents « pouvoirs » sont alors censés s'équilibrer selon une savante alchimie, qui n'est pas sans rappeler celle des mobiles. Mais alors que ces constructions sont statiques, la mécanique constitutionnelle ne prend sens que d'un point de vue dynamique et là, le bat blesse. Rien ne permet véritablement au Pouvoir local de peser face à la puissance d'État. Nos propos sur la dimension verticale de la décentralisation l'éclairent trop crûment pour que nous ayons besoin d'y revenir. Dès lors, si la fonction de contre-pouvoir est réelle, elle s'avère en fait largement virtuelle.

* *
*

- 22.** Le pouvoir local n'exprime donc pas la puissance de l'État, mais constitue un moyen d'expression du Peuple. L'édifice constitutionnel n'emporte toutefois pas complètement la conviction. En effet, dépourvu d'une portée véritable en droit, le Peuple ne trouve toujours pas dans la notion de pouvoir local un véritable moyen de peser face à l'État. La notion s'avère alors largement symbolique. Cela explique sans doute en partie pourquoi la doctrine juridique lui a préféré des notions plus directement applicables et plus en conformité avec la réalité de la division verticale de l'État.

¹² CC, déc. n° 92-308 DC, 9 avril 1992 (*Traité de Maastricht I*), Rec. p. 55.

¹³ TROPER (Michel), « Libre administration et théorie générale du droit. Le concept de libre administration », in MOREAU (Jacques), DARCY (Gilles), *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Paris, Economica – P.U.A.M., Coll. « Droit public positif », 1984, p. 62.