



Intérêt public local et politique

Guillaume Protière

► To cite this version:

Guillaume Protière. Intérêt public local et politique. L'intérêt public local, Jun 2008, Grenoble, France. p. 51-60. hal-00823916

HAL Id: hal-00823916

<https://hal.science/hal-00823916>

Submitted on 19 May 2013

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.

« Intérêt public local et politique »

Guillaume Protière, Docteur en droit
Chargé d'enseignement à l'Université Lyon 2

À la fin des années quatre-vingt, F.-P. BENOIT constatait que « *de la Révolution à nos jours, la décentralisation est au cœur de la lutte qui se joue pour la conquête du pouvoir. Institution administrative en apparence, elle est une des pièces du jeu politique* »¹. Cette affirmation illustre parfaitement, nous semble-t-il, l'ambivalence du phénomène décentralisateur : processus administratif (en ce qu'il participe à la réorganisation des services publics), il questionne simultanément l'agencement de la « division verticale du pouvoir »² et acquiert ainsi une dimension politique. Plusieurs éléments l'illustrent ; sans prétendre à l'exhaustivité, on peut évoquer la fonction démocratique de la décentralisation et des collectivités territoriales, déjà présente dans les écrits d'Alexis de TOCQUEVILLE ou de Maurice HAURIOU et abondamment reprise par le décentralisateur du XX^e siècle finissant³, ou encore le rattachement des scrutins locaux à la catégorie des « scrutins politiques »⁴ par le Conseil constitutionnel⁵. De son côté, la dimension prétendument administrative du processus décentralisateur n'est pas dénuée d'enjeux politiques : renforcées ou affaiblies par les transferts de compétences envisagés ou opérés, les collectivités territoriales s'opposent à l'État, manifestent leur opinion et *in fine* s'imposent comme des actrices du débat. Invoquant leur intérêt (donc l'intérêt public local), les collectivités territoriales s'expriment alors sur les thèmes qu'elles estiment relever de leur champ d'action (si ce n'est de compétence), l'intérêt public local semblant, à leurs yeux, justifier leur participation aux débats démocratiques relatifs à l'agencement vertical de l'État.

L'ensemble de ces considérations démontre ainsi que le rapport entre intérêt public local et politique est aussi réel et indéniable qu'ambigu et mouvant. Cette ambiguïté et ce caractère fluctuant tiennent dans la conciliation d'une double dynamique contradictoire : là où l'État entend maintenir la décentralisation française dans le registre « administratif », *a priori* seul conciliable avec son caractère unitaire, les collectivités territoriales, désireuses de s'émanciper, s'appuient sur leur légitimité démocratique – donc politique – pour justifier leurs revendications. L'opposition « administratif/politique » apparaît alors rhétorique et subjective, chacun des termes visant à renforcer la position des différents intervenants. Une compréhension objective des rapports qui se nouent entre intérêt public local et politique peut néanmoins être envisagée. Il faut pour cela préalablement admettre que l'intérêt public local est une notion à contenu variable⁶ que le qualificatif « politique » précise. En ce sens, le

¹ BENOIT (Francis-Paul), « Rapport de synthèse », in *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, 1992, p. 261.

² Selon l'expression adoptée par André ROUX in FAVOREU (Louis) et *alii*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Précis », 2005, 8^e éd. (1^{ère} éd. 1998), p. 377.

³ À titre d'exemple, voir MITTERRAND (François), « L'organisation territoriale de la France : histoire et devenir », *RPP*, n° 946, 1990, pp. 4-10 ou RAFFARIN (Jean-Pierre), Séance du 29 octobre 2002, *JORF Sénat débats*, 30 octobre 2002, p. 3215.

⁴ CC, déc. n° 82-146 DC, 18 novembre 1982, *Rec.* p. 66.

⁵ Pour les lecteurs qui resteraient sceptiques, d'autres exemples peuvent être encore mentionnés : la parlementarisation des assemblées locales, c'est-à-dire l'alignement de leur régime juridique sur celui des assemblées parlementaires (CASTANIE (Sylvie), *La parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Pau, 2002 (dactylo), 538 p.), les progrès récents de la démocratie locale et l'organisation de moyens d'expression directe de la population (art. 72-1C)...

⁶ Pour la démonstration détaillée de cette assertion, nous nous permettons de renvoyer à notre thèse de doctorat *La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, Université Lyon 2, 2006, Partie II, Titre I, Chap. I.

recours à la qualité « politique » d'une activité donnée pour l'écarter du champ de l'intérêt public local conduit à tracer une frontière entre l'État, présumé seule collectivité politique, et les collectivités territoriales, présumées administratives. Ce faisant, les rapports esquissés entre intérêt public local et politique permettent à la fois de discerner le champ de l'intérêt public local, dégagé au nom de son administrativité, et la manière dont l'État utilise le caractère présumé politique de certaines matières pour canaliser les prétentions territoriales de participer à la conception et à la mise en œuvre de la décentralisation. L'étude des critères de détermination de l'intérêt public local rend ainsi possible de décrire l'économie de la décentralisation, c'est-à-dire les conditions de l'agencement du pluralisme institutionnel au sein de l'État unitaire français. Au-delà des liens entre intérêt public local et politique, ce sont donc les rapports État-collectivités territoriales qui pourront ici être envisagés.

Conformément à la nature administrative présumée de l'intérêt public local, les délibérations politiques sont interdites (**I.**). Il est toutefois progressivement admis que la décentralisation génère des tensions politiques qu'il faut aménager. À cette fin, des mécanismes sont organisés qui ouvrent l'intérêt public local aux considérations politiques (**II.**).

I. L'AFFIRMATION DE LA NATURE ADMINISTRATIVE DE L'INTERET PUBLIC LOCAL : L'INTERDICTION DES DELIBERATIONS POLITIQUES

Les collectivités territoriales ont toujours été conçues comme participant à l'administration des choses et non au gouvernement des hommes, monopole de l'État. L'intérêt public local rencontre ici une limite intangible, les collectivités territoriales ne pouvant connaître que d'affaires présumées administratives (**A.**). Parallèlement, la participation des collectivités territoriales au débat politique national est envisagée de façon plus souple ; celles-ci peuvent faire connaître leur point de vue dès lors qu'elles y ont un intérêt en tant que telles (**B.**).

A. L'INTÉRÊT PUBLIC LOCAL, NOTION PRÉSUMÉE ADMINISTRATIVE

Les collectivités territoriales participent à l'administration du territoire de la République⁷. Leur capacité d'action est définie par le législateur national (art. 34 et 72 de la Constitution) qui détermine les compétences qu'elles doivent exercer. Dans cette optique, la tolérance d'un intérêt public local, liée au maintien de la clause générale de compétence⁸, consiste à admettre qu'il existe des affaires propres⁹ à la collectivité (que celle-ci peut seule déterminer), mais que ces affaires sont nécessairement limitées et ne peuvent relever d'un autre domaine que son administration. Cette conception restrictive de la portée de l'intérêt public local se traduit par une compréhension territorialisée de l'action des collectivités¹⁰ et par le refus que celles-ci connaissent de certaines matières, qualifiées de politiques car relevant de l'exercice de la souveraineté de l'État. Ce point est particulièrement perceptible

⁷ Ainsi que l'exprime, par exemple, l'intitulé de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF*, n° 33, 8 février 1992, p. 2064.

⁸ Voir la communication de Martine LONG, « Clause générale de compétence et intérêt public local ».

⁹ Le juge constitutionnel a de son côté admis l'existence de « compétences propres » des collectivités territoriales – par ex. CC, déc. n° 90-274 DC, 29 mai 1990, *Rec.* p. 61 ou CC, déc. n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, *Rec.* p. 176. Voir la communication de Dominique TURPIN, « Le juge constitutionnel et l'intérêt public local ».

¹⁰ Que le juge administratif aménage parfois sous certaines conditions – voir CE Sect., 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte*, *Leb.* p. 125.

dans le cadre de l'action internationale des collectivités territoriales qui est largement encadrée, le juge administratif veillant à ce que celles-ci demeurent dans l'action administrative¹¹ sans empiéter sur l'action diplomatique, réputée ne jamais présenter d'intérêt local. Il leur est en ce sens légalement interdit de coopérer avec un État étranger¹².

Les collectivités territoriales ont néanmoins développé, au nom de la solidarité internationale, une tendance à vouloir porter secours à une partie à un conflit ou à apporter leur aide à la population d'un État en guerre ou connaissant une crise politique majeure. Dans ce cas, la position de principe du Conseil d'État est invariablement la censure de la délibération, au motif de l'absence d'intérêt local. L'achat d'une ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine ne présente ainsi aucun intérêt communal¹³. Plus récemment, le Conseil d'État a précisé les fondements de sa position. Il a ainsi censuré le soutien financier voté en faveur de comités de soutien aux populations du Nicaragua car leur action « *se fondait explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger au Nicaragua et imputait aux interventions de cet État les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population du Nicaragua* »¹⁴. En leur accordant des subventions, les communes ont donc pris part à un « conflit de nature politique » et sont intervenues dans une matière ne se rattachant pas à l'intérêt public local.

L'action des collectivités territoriales sur le fondement de l'intérêt public local ne peut donc les conduire à connaître d'une affaire politique ; ce terme joue alors sur un double registre. Il apparaît tout d'abord comme un outil discriminant entre les opérations (administratives) de solidarité mues par des considérations publiques et celles motivées par des considérations politiques. La position du juge permet alors de préciser les caractéristiques de l'intérêt public local : la présomption de son administrativité implique en effet sa généralité et sa neutralité, toutes deux d'ailleurs inférées par l'épithète « public »¹⁵. Il permet ensuite au juge de s'assurer de l'unicité des points de vue exprimés au niveau international, le terme « politique » étant alors entendu au sens matériel comme monopole des prérogatives de souveraineté tant dans le champ interne qu'au niveau international. L'interdiction des délibérations politiques rappelle ainsi que les collectivités territoriales ne sont que des structures secondaires, simples démembrements de l'État sans existence internationale propre. L'intérêt public local ne permet donc pas aux collectivités territoriales de s'immiscer dans le champ du pouvoir souverain, dont l'intérêt général est la seule expression légitime. En revanche, il peut, sous certaines conditions, leur permettre de participer au débat politique national.

B. L'INTERET PUBLIC LOCAL, ELEMENT DU DEBAT POLITIQUE NATIONAL

Le développement de la décentralisation a conduit à ce que la différenciation État/collectivités territoriales progresse. À cette fin, ces dernières, toujours soucieuses de s'affirmer, prennent de plus en plus fréquemment position dans le débat politique national. Cette dynamique permet de mieux préciser deux dimensions de l'intérêt public local : *primo*, il ne saurait conduire les collectivités territoriales à prendre position dans un débat *partisan* ;

¹¹ Voir la communication de Véronique STEPHAN, « Intérêt public local et coopération décentralisée ».

¹² Art. L. 1115-1 (CGCT).

¹³ CE, 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, *Leb.* p. 132.

¹⁴ CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville*, *Leb.* p. 209.

¹⁵ Ainsi que le rappelle par exemple une analogie avec la notion de service public.

secundo, il participe au processus de différenciation entre l'État et les collectivités territoriales.

Il n'est pas véritablement besoin de s'appesantir sur le premier point ; la jurisprudence est claire et constante : les collectivités territoriales ne peuvent pas intervenir en tant que telles dans la sphère partisane, leurs opérations étant astreintes à la neutralité inhérente à toute action publique. Selon cette logique, le Conseil d'État annule la subvention accordée par la commune de Draguignan à une association dont le but déclaré était de lutter contre une formation politique légalement autorisée¹⁶. Le Conseil motive sa position en précisant que l'action de l'association bénéficiant de l'aide financière « aurait été de nature politique et partisane ». Dans un sens identique, la Haute juridiction censure le refus de prêter un local à une association communale sur le seul motif du caractère politique de la dite association¹⁷. L'intérêt public local ne saurait donc conduire à l'adoption de délibérations manifestant une position *partisane*, celle-ci rompant doublement avec la généralité¹⁸ et la neutralité inhérente à l'intérêt public local.

Si les collectivités territoriales ne peuvent pas prendre de position partisane, cela ne signifie toutefois pas qu'elles ne puissent pas participer au débat politique national. Simplement, cette participation est doublement conditionnée. Conformément à ce qui vient d'être rappelé, le juge administratif censurant « les subventions accordées à des œuvres de nature politique, étrangères aux préoccupations locales », l'intervention locale doit donc être neutre et générale. Cette intervention doit ensuite également respecter les exigences minimales induites par la séparation des pouvoirs¹⁹. Les rapports entre intérêt public local et politique recouvrent alors une nouvelle acception : l'intérêt local apparaît ici comme une prétention légitime²⁰ que la collectivité peut défendre contre l'État et dont il convient seulement de circonscrire la portée, principalement en l'empêchant d'empiéter sur les compétences constitutionnellement et/ou législativement attribuées à une autre. Nonobstant cette limite, l'inscription formelle de l'intérêt public local dans la sphère démocratique étatique est incontestablement admise par la jurisprudence. La légalité de l'intervention locale dépend alors des conditions matérielles de rattachement de l'intérêt public local au débat national. La censure de la décision du Président du Conseil général du Territoire de Belfort de diffuser d'une brochure appelant à voter « non » au Traité de Maastricht²¹ illustre ainsi un cas où ce lien matériel est inexistant, l'acte contesté étant considéré comme matériellement

¹⁶ CE, 28 octobre 2002, *Commune de Draguignan*, req. n° 216706.

¹⁷ CE, 30 avril 1997, *Commune de Montsoult*, req. n° 157115.

¹⁸ V., en ce sens, la distinction établie par le Tribunal administratif de Dijon entre l'intérêt régional et l'intérêt du principal groupe politique composant le conseil régional. En l'espèce, la commission permanente de la région Bourgogne avait décidé le lancement d'une campagne de communication auprès de la population pour faire connaître les activités régionales. La réalisation de la brochure, orchestrée par le président du conseil régional, est cependant faite de telle manière que l'action régionale apparaît exclusivement comme celle du président Jean-Pierre Soisson et du groupe, certes majoritaire, « Union pour l'avenir de la Bourgogne ». « Il ressort [alors] du contenu et de l'objet même de la brochure effectivement réalisée qu'elle ne constitue pas un document d'information [sur les actions de la région], mais un document de propagande politique destiné à promouvoir » la majorité politique du conseil régional de Bourgogne ; promouvant un intérêt partisan, elle ne peut relever de l'intérêt régional. Le juge administratif censure donc les actes du président mettant en œuvre la décision de la commission permanente – TA Dijon, 22 juin 1999, *M. Bernard PESQUET et M. Jean-Jacques BERNARD c/ Région de Bourgogne*, RGCT 1999(6).299, concl. HECKEL.

¹⁹ KESSLER (Denis), « Conclusions sur CE, 25 avril 1994, *Président du conseil général du Territoire de Belfort* », AJDA, 1994, p. 546.

²⁰ En ce sens, dans l'affaire *Président du conseil général du Territoire de Belfort*, l'existence d'un intérêt départemental, propre à soutenir les prétentions du conseil général, distinct de l'intérêt de l'État n'est jamais discutée par le Commissaire du gouvernement KESSLER, *ibid.*

²¹ CE, 25 avril 1994, *Président du conseil général du territoire de Belfort*, Leb. p. 190.

politique par le juge²². En sens contraire, le Conseil d'État avait validé la campagne d'affichage menée par la mairie de Paris, en réaction au projet de réforme du statut de la capitale en 1982. Ainsi que le mentionne alors le commissaire du gouvernement Jean-Claude BOURRACHOT, « *une commune peut s'occuper d'affaires qui ne sont pas strictement communales dès lors que les intérêts communaux sont suffisamment directement concernés* »²³. En l'espèce, « l'utilisation [...] faite du mobilier urbain ne présentait pas [...] le caractère d'un affichage politique »²⁴ et entraînait bien dans le cadre des affaires locales.

L'intérêt public local peut donc justifier la prise de position d'une collectivité territoriale dans le débat politique national dans la mesure où l'opinion exprimée n'est pas en elle-même politique (au sens de partisane) et qu'elle conserve les caractéristiques de l'intérêt public local (généralité et neutralité). L'intérêt public local apparaît dans ce cas comme un élément du dialogue entre l'État et ses composantes territoriales à travers lequel les tensions inhérentes à la division verticale du pouvoir sont canalisées (c'est-à-dire admises, organisées et parfois censurées). Élément clé de l'agencement du pluralisme institutionnel, il remplit dès lors une *fonction politique* puisqu'il est admis que les collectivités territoriales peuvent en arguer contre l'État dans un processus délibératif démocratique. Il semble par ailleurs possible d'aller plus loin et d'avancer que l'intérêt public local ne pourrait pas remplir cette fonction s'il n'était pas en lui-même une notion *ontologiquement* politique que sa fonctionnalisation ne fait que révéler. La politique jurisprudentielle semble en effet admettre le postulat selon lequel l'intérêt public local incarne un plus petit commun dénominateur propre à toute collectivité territoriale. À travers cette notion, c'est donc l'existence différenciée de la Communauté locale et son imbrication dans l'État unitaire qui sont à l'œuvre.

L'intérêt public local se trouve ainsi indéniablement au cœur de l'agencement vertical du pouvoir politique et permet au juge de tracer une ligne rouge conciliant l'acceptation d'un certain pluralisme territorial et le maintien du caractère unitaire de l'État. De son côté, la suppression de l'interdiction des vœux politiques met en œuvre des considérations similaires dont elle précise par ailleurs la portée, confirmant l'incontestable dimension politique de l'intérêt public local.

II. L'OUVERTURE DE L'INTERET PUBLIC LOCAL AU « POLITIQUE » : LES VŒUX DES ASSEMBLEES DELIBERANTES LOCALES

Si les délibérations politiques sont interdites, le législateur a parallèlement légalisé les vœux politiques locaux, montrant ainsi les limites de la conception administrative de l'intérêt public local (A.). Faible concession de l'État aux prétentions politiques des collectivités territoriales, en ce qu'ils sont dépourvus de toute portée, les vœux locaux apparaissent néanmoins comme un élément susceptible de renouveler les frontières de l'intérêt public local (B.).

²² Pour un autre exemple, voir CAA Nancy, 28 septembre 2006, *Commune de Villers-lès-Nancy*, req. n° 05NC00882 : interdiction pour une commune d'adhérer à une association dont l'objet est de « favoriser la négociation d'un véritable traité de l'Europe sociale ».

²³ BOURRACHOT (Jean-Claude), « Conclusions sur CE, 23 juillet 1986, *M. DIVIER c/ Ville de Paris* », *AJDA*, 1986, p. 588.

²⁴ CE, 23 juillet 1986, *M. DIVIER c/ Ville de Paris*, *Leb.* p. 208.

A. LES VŒUX POLITIQUES, LIMITE DE LA CONCEPTION ADMINISTRATIVE DE L'INTERET PUBLIC LOCAL

Les vœux des organes délibérants locaux correspondent à « des manifestations d'intention platonique »²⁵ dépourvues de portée normative. Il s'agit d'une prise de position, d'une manifestation d'opinion qui relève de l'ordre du discours, faite pour la collectivité de pouvoir elle-même intervenir. Estimant que son intérêt est en jeu, elle alerte alors les autres autorités sur ce qui lui semble souhaitable. Ce mode d'expression est ancien puisque les lois du 31 mars 1831²⁶ (pour les conseils municipaux) et du 22 juin 1833²⁷ (pour les conseils généraux) déterminent déjà les modalités que doivent respecter les collectivités territoriales lorsqu'elles y recourent. Bien que dépourvues de toute portée normative, ces manifestations d'opinion sont alors plutôt mal vues par le pouvoir central qui en circonscrit l'usage. « Les lois de 1833, 1837 et 1855 interdis[ent ainsi] "soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques" »²⁸, cette interdiction étant confirmée par les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884. Sont alors considérés comme politiques les vœux relatifs à la vie politique nationale²⁹ ou, et de façon plus surprenante, à l'attitude des représentants de l'État dans le département³⁰. De manière générale, les préfets avaient l'habitude de déclarer « politiques » les vœux qui étaient contraires au gouvernement. *A contrario*, ne sont pas considérés comme tels, les vœux qui se rattachent à des questions d'administration générale³¹, sauf s'ils sont considérés comme des avis³².

La qualité administrative ou politique d'un vœu apparaît en fait largement fonction de la politique administrative de l'État et de la position, envisagée principalement au regard de la forme et du ton de la délibération, qu'adopte la collectivité à son égard. Dans sa décision du 17 avril 1963, *Ministre de l'Intérieur c/ Ville de Saint-Denis*, le Conseil d'État affirme ainsi de façon très illustrative que « *le conseil municipal de Saint-Denis n'a pas entendu par cette délibération émettre un vœu destiné à attirer l'attention de l'autorité supérieure [...] mais a publié à l'attention de la population de la commune une proclamation qui, par sa forme et son ton, rentre en totalité dans la catégorie de celles qui sont frappées d'interdiction par l'article 52 du Code de l'administration communale* »³³. Les critères retenus par le juge administratif pour distinguer entre les vœux administratifs (acte neutre adressé à une autorité supérieure, marquant la subordination, quasi hiérarchique, des collectivités territoriales à l'État) et politiques (affirmation critique dont le destinataire est, aux yeux de l'État, un tiers, mais d'un

²⁵ TOUVET (Laurent), FERSTENBERT (Jacques), CORNET (Claire), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Paris, Dalloz, Coll. « Grands arrêts », 2001, 2^e éd., comm. n° 58, p. 395.

²⁶ Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale ; DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois*, t. 31, pp. 67-92.

²⁷ Lois du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement ; DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois*, t. 33, pp. 201-228.

²⁸ TOUVET (Laurent), FERSTENBERT (Jacques), CORNET (Claire), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, op. cit., comm. n° 58, p. 396. Le lecteur intéressé peut également se reporter aux exemples cités par Marie-Christine ROUAULT, in « Réflexion sur les vœux d'intérêt communal », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 6 mars 2006, n° 10, pp. 297-301, part. p. 301.

²⁹ À titre d'exemple, annulation par décret en Conseil d'État des vœux politiques des conseils généraux portant sur l'irrégularité de la dissolution de la Chambre des députés (décret du 26 juillet 1877) ou sur le mode de nomination des députés et sénateurs (décret du 25 janvier 1873).

³⁰ À titre d'exemple, annulation par décret en Conseil d'État des vœux politiques des conseils généraux infligeant un blâme à un préfet eu égard à son attitude par rapport à une commune (CE, avis, 26 mars 1885).

³¹ À titre d'exemple, ne sont pas politiques les vœux portant sur la suppression ou le maintien d'une sous-préfecture (décret du 16 avril 1877) ou le fonctionnement des conseils de révision (CE, avis, 18 juillet 1887).

³² ROMIEU (Jean), « Conclusions sur CE, 13 novembre 1903, *Conseil municipal de la ville de Cette* », S. 1906, III, p. 37.

³³ CE, 17 avril 1963, *Ministre de l'Intérieur c/ Ville de Saint-Denis*, *Leb.* p. 223. Nous soulignons.

point de vue démocratique, le corps électoral, dont le dualisme fonctionnel en fait un organe commun aux deux collectivités en jeu, susceptible de prendre position contre l'État) démontrent que l'interdiction des vœux politiques vise en fait à annihiler toute tentative de différenciation (et partant, d'autonomisation) des collectivités territoriales à l'égard de l'État, celles-ci ne pouvant exister autrement que subordonnées. L'invocation du caractère politique d'une délibération pour l'annuler peut toutefois sembler paradoxale. En censurant leurs vœux politiques, l'État cherche en effet à cantonner les collectivités territoriales dans le champ administratif. Or, ce faisant, il engage nécessairement un dialogue avec elles sur l'étendue du champ politique, admettant de fait leur participation à un domaine dont il entend pourtant les exclure.

La loi du 2 mars 1982 marque en ce sens une évolution décisive. En abrogeant l'article L. 121-19 du *Code des communes* et l'article 51 de la loi du 10 août 1871, le législateur lève en effet l'interdiction faite aux collectivités territoriales d'adopter des vœux politiques³⁴. Or, en supprimant la référence au caractère politique du vœu pour apprécier sa légalité, le législateur de 1982 opère un recentrage du mécanisme vers la notion d'intérêt public local, désormais seule pertinente pour apprécier la régularité des vœux locaux. La dimension politique des délibérations locales (conçue subjectivement par l'État au regard de ses propres intérêts) perd ainsi son caractère opératoire pour envisager les actes locaux, qui ne peuvent plus être appréciés qu'au regard du corpus normatif et des considérations territoriales (éléments objectifs indépendants des intérêts de l'État) ; une telle évolution ouvrant alors inexorablement la voie à une acceptation plus complète de l'altérité des collectivités territoriales par rapport à l'État et à un nouvel agencement de leurs rapports. En ce sens, la suppression de la mention de la dimension politique du vœu offre des perspectives nouvelles à l'intérêt public local.

B. LES VŒUX POLITIQUES, RENOUVELLEMENT DE L'INTERET PUBLIC LOCAL

Ainsi qu'il vient d'être mentionné, la législation de 1982 opère une rupture avec la situation antérieure en définissant les vœux locaux par rapport à un intérêt territorial et non plus en liaison avec leur nature. La loi abandonne ainsi une distinction critiquable et permet l'affirmation d'une différenciation territoriale des intérêts plus conforme à la logique décentralisatrice.

La modification législative de 1982 renouvelle donc les possibilités d'intervention des collectivités. Elle présente en ce sens une qualité indéniable : sa formulation dépasse le clivage administration/politique pour se concentrer sur les matières d'intérêt local. Certes, l'un des critères de l'intérêt local est la neutralité politique de la délibération³⁵. Mais, cet élément, qui doit être entendu comme synonyme de partisan, vaut simplement comme étalon de l'action des collectivités territoriales dans le cadre de leurs affaires ; il n'est donc pas un tempérament à la dimension politique de l'intérêt public local. En ce sens, la notion d'affaires d'intérêt local, plus large que celle d'affaires de la collectivité, renforce au contraire cet aspect

³⁴ L'article L. 2121-29, al. 4 du *Code général des collectivités territoriales* dispose désormais que « le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local » tandis que les conseils généraux peuvent se prononcer sur « tous les objets d'intérêt départemental » dont ils sont saisis (art. L. 3211-11 CGCT). On peut relever qu'aucune disposition identique n'existe pour les conseils régionaux.

³⁵ Par exemple, interdiction d'appeler une école maternelle « École maternelle Jack LANG » en se fondant sur l'action militante de la personne ainsi honorée - TA Lille, 18 décembre 2007, *M. DESURMONT*, *AJDA* 2008.709, note DELIANCOURT.

des choses. « *Les affaires d'intérêt local sont [en effet] celles qui concernent la [collectivité] ou ses habitants même si elles échappent à la compétence propre du conseil [local], soit qu'elles relèvent d'autres collectivités publiques³⁶, soit qu'elles soient affaires de particuliers³⁷ »³⁸. Elles permettent donc de dépasser les affaires de la collectivité (liées à la définition légale des compétences), la jurisprudence administrative participant d'ailleurs activement à cet élargissement³⁹. Ce faisant, les fondements sur lesquels une Communauté territorialisée peut construire son intérêt commun s'élargissent, puisqu'ils ne sont plus limités aux compétences transférées par le législateur, mais comprennent l'ensemble des matières intéressant la collectivité. Le champ matériel de l'intérêt public local se trouve ainsi élargi et les champs d'intervention des collectivités diversifiés.*

Bien que cantonnée à la sphère discursive, cette diversification, et l'accroissement des capacités d'intervention des collectivités territoriales qui en résulte, n'en est pas moins réelle. Le dépassement de l'opposition *affaires administratives/affaires politiques* au profit de la notion plus générale d'*affaires de la collectivité* constitue une avancée remarquable qui permet une prise en compte plus fidèle de la nature des collectivités territoriales. La notion d'affaires de la collectivité, bien qu'associée à une forme d'expression juridique aux conséquences assez faibles, rend ainsi à la décentralisation une partie de sa réalité politique. Cela aboutit également à distinguer les compétences de la collectivité et les affaires de son intérêt, celles-ci ne pouvant désormais plus être réduites à celles-là.

L'abandon de la discrimination des vœux locaux sur le fondement de leur caractère politique permet ainsi une double précision de l'intérêt public local : sa dimension politique, envisagée d'un point de vue fonctionnel, est admise ; elle a d'ailleurs comme corollaire une meilleure acceptation de la différenciation entre État et collectivités territoriales. Cette fonction politique débouche, second point, sur son découplage d'avec les compétences locales, et aboutit donc à son élargissement. La fonction politique de l'intérêt public local, à savoir le rôle qu'il assure dans la division verticale du pouvoir, conduit ainsi à dépasser sa matérialité administrative. Les seules limites à l'ontologie politique de l'intérêt public local demeurent alors le caractère souverain de l'État et le nécessaire respect de la neutralité partisane. Elles sont les plus essentielles et les seules véritablement neutres. L'évolution du corpus légal et jurisprudentiel aboutit ainsi à une clarification du champ de l'intérêt public local et à une objectivisation de ses bornes. Double évolution bienvenue, dont on peut penser qu'elle ne restera pas sans conséquence sur l'économie de la décentralisation, dont la dimension politique devrait dès lors être mieux comprise et, en conséquence, davantage tolérée.

³⁶ À titre d'exemple, légalité de la sollicitation du département ou de l'État pour obtenir l'établissement d'un bac, CE, 21 juin 1929, *Mériot, Leb.* p. 606.

³⁷ À titre d'exemple, légalité de l'invitation des propriétaires de bâtiments abritant une entreprise récemment fermée de céder ces bâtiments afin de favoriser l'implantation ultérieure d'entreprises nouvelles, CE, 10 mai 1985, *Société Boussac Saint-Frères, Leb.* p. 145.

³⁸ TOUVET (Laurent), FERSTENBERT (Jacques), CORNET (Claire), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation, op. cit.*, comm. n° 58, p. 402.

³⁹ ROUAULT (Marie-Christine), « Réflexion sur les vœux d'intérêt communal », *op. cit.*, p. 301.