

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse Capitole.

La commune, échelon naturel d'exercice de la démocratie

Communication faite lors du XIIe Congrès de l'Association française de droit
constitutionnel, 11-13 juin 2026, Poitiers

Cécile Regourd, maître de conférences à l'Université Toulouse Capitole,
Institut du Droit de l'Espace, des Territoires, de la Culture et de la Communication
(IDETCOM)

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

La commune, échelon « naturel » d'exercice de la démocratie

Les données disponibles convergent pour souligner la singularité de la démocratie communale. Selon les enquêtes récentes, environ 70% des français se déclarent attachés à leur commune, contre seulement 63 % pour leur région ou leur département¹.

Cette vitalité s'accompagne d'un taux de participation aux élections plus élevé : lors des élections municipales de mars dernier, le taux de participation a certes été moins élevé qu'en 2014 mais il continue d'être supérieur à la participation observée lors des autres scrutins locaux. La participation au premier tour des élections municipales se situe généralement autour des 50% des inscrits, contre 33% pour les élections régionales et départementales notamment en 2021.² Cet écart atteste également de la capacité persistante de l'échelon communal à mobiliser les citoyens.

Ces données statiques traduisent donc – selon une approche empirique – un ancrage démocratique privilégié à l'échelle locale.

Ce constat n'est pas nouveau. Dès le XIXe siècle, Alexis de Tocqueville identifiait la commune comme le « berceau de la démocratie ». Selon sa célèbre formule, « *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* ».

Ce lien étroit entre commune et démocratie s'explique historiquement par l'enracinement de la commune dont les origines se distinguent nettement de celles des autres catégories de collectivités.

Contrairement aux autres collectivités, la commune a précédé la création de l'État. En ce sens, elle a pu être identifiée comme une collectivité naturelle. Ses origines remontent au Moyen-Âge avec les serments d'aide mutuelle et les chartes ou concessions de communes, qui structuraient déjà des formes d'organisation collective autonome³.

¹ <https://www.amf.asso.fr/documents-enquete-2025-amf-cevipof-le-maire-figure-confiance-dans-une-democratie-fragmentee/42696>.

² https://www.insee.fr/fr/statistiques/2134437#tableau-TCRD_083_tab1_departements.

³ Ch. Petit-Dutaillis, *Les communes française : caractères et évolutions des origines au XVIIIème siècle*, Albin Michel, 1970.

Les contours de la démocratie communale ont évidemment été tributaires de l'histoire constitutionnelle de la France. A partir de la III^{ème} République, une stabilisation des modalités de désignation du corps municipal s'opère consacrant le principe électif. Sous la V^{ème} République, cette démocratie représentative a été consolidée par des dispositifs de démocratie directe et participative conçus initialement pour les seules communes, confirmant là encore leur singularité parmi les collectivités territoriales.

Dans un contexte désormais marqué par les manifestations de la crise de la représentation démocratique — abstention, défiance, remise en cause de la légitimité de représentation — la commune apparaît comme un échelon susceptible d'y remédier. Néanmoins, elle a elle-même subi les effets de cette crise, visibles notamment par une augmentation du nombre de démissions de maires, et un affaiblissement de l'engagement local. Les causes de cette crise ne semblent pas identiques au niveau communal et national. A l'échelon local, elle paraît s'expliquer par une pluralité de facteurs liés à l'inflation normative, aux difficultés de concilier l'exercice du mandat avec la vie professionnelle et personnelle, et à la montée en puissance des EPCI-FP.

Le législateur est intervenu par touches successives afin de moderniser et de renforcer la démocratie communale. Des pistes de plus grande amplitude sont également dessinées sur le terrain proprement politique.

Dès lors, le propos est ici d'explicitier cette double identification de la commune comme l'échelon naturel de la démocratie locale.

Cette identification se justifie

- d'une part historiquement : la commune apparaît comme la matrice originelle de la démocratie locale
- et d'autre part elle porte encore aujourd'hui les voies d'un renouvellement des formes démocratiques.

I. La commune comme matrice originelle de la démocratie locale

La commune apparaît comme l'échelon naturel de la démocratie en raison de ses origines. Les premières expressions d'une forme primitive de démocratie communale apparaissent dès le Moyen Âge, et ses contours sont véritablement stabilisés à compter de la III^e République (A), avant de se consolider avec l'introduction de dispositifs de démocratie directe propres aux communes (B).

A. De la genèse communautaire à l'institutionnalisation de la démocratie communale

L'origine des communes se distingue nettement de celles des autres catégories de collectivités territoriales.

Dès le Moyen-Âge, s'esquisse une première configuration institutionnelle à potentialité démocratique, fondée sur les assemblées d'habitants et un conseil avec à sa tête un président, premier magistrat municipal.

Cette configuration repose sur le serment d'aide mutuelle.

Il correspond à l'engagement pris par les habitants de s'auto-organiser, de bénéficier de franchises propres et d'œuvrer ensemble pour éviter tout désordre. Les membres de la communauté s'engagent dans cette protection réciproque, qui « crée un lien essentiellement personnel »⁴. Il exprime un sentiment d'appartenance et un engagement réciproque répondant à des besoins communs dans l'ordre de la sécurité, de la justice, de la fiscalité.

Cet acte reçoit consécration par le pouvoir féodal via la charte de communes ou concession de commune.

Selon, ensuite, un certain continuum historique, la Révolution conduit à l'adoption de la loi du 14 décembre 1789 consacrant le principe de l'élection de l'assemblée délibérante, au suffrage censitaire⁵. Le maire était lui-même élu au suffrage censitaire selon un scrutin uninominal pour deux ans⁶.

Sans surprise les contours de la démocratie communale ont ensuite été tributaires de l'histoire constitutionnelle.

L'on observe une double corrélation antithétique : d'une part toute consécration démocratique au plan général correspond à une traduction démocratique spécifique s'agissant de l'organisation communale. D'autre part, et à l'inverse, tout retrait ou négation démocratique trouve une parfaite traduction au niveau communal.

⁴ H. Roussillon, *Les structures territoriales des communes. Réformes et perspectives d'avenir*, dact., 1972, p. 264.

⁵ Il s'agit d'un scrutin de liste, dont le nombre de conseillers variait en fonction de la population.

⁶ à la majorité absolue des voix au premier tour (et au deuxième tour) et à la majorité relative au troisième tour

C'est ainsi qu'avec le Consulat et l'Empire, la dynamique démocratique est profondément renversée : la commune est intégrée dans une logique autoritaire et centralisée. Le maire et les adjoints ne sont plus élus mais nommés par le pouvoir exécutif, faisant de la commune un simple rouage de l'État. Cette tendance se retrouve sous la Restauration et le Second Empire et plus encore sous le régime de Vichy, procédant à la négation conjointe des principes démocratiques et de l'identité communale.

En revanche, sous la Troisième République l'affirmation des principes démocratiques et républicains conduit à l'adoption de la grande loi municipale de 1884, constituant une étape décisive. Cette loi fonde le socle historique de l'actuel statut communal.

Entre ces deux séquences historiques, l'irruption de la Commune de Paris a eu un retentissement politique sans rapport avec la brièveté de l'expérience postulant la commune comme fondement même de la démocratie au plan national. Sa portée quasi-mystique nourrit encore des projets politiques « municipalistes », qui seront évoqués plus loin.

Ainsi, la démocratie communale apparaît non seulement inhérente à l'origine des communes mais aussi comme reflet du caractère démocratique des régimes.

Ce constat permet ainsi d'expliquer que les premières formes de démocratie directe au plan local se soient exprimées, d'abord, au niveau communal.

B. La commune, échelon privilégié d'expression de la démocratie directe

Historiquement, les premières formes de démocratie participative ont été consacrées à la seule échelle communale. La loi du 2 mars 1982⁷ posait le principe d'une loi ultérieure relative au développement de la participation des citoyens à la vie locale, mais ce n'est qu'avec la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République⁸, dite ATR, que les premiers dispositifs ont été érigés.

La loi du 6 février 1992 visait, en son titre II, à affermir la démocratie locale. La commune y était identifiée comme le niveau adéquat. Deux dispositifs étaient alors introduits.

⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

⁸ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République.*

D'une part, cette loi permettait aux communes de procéder à des consultations. Elle reconnaissait ainsi « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent* », (droits considérés alors comme étant indissociables de la libre administration des collectivités territoriales, « *principe essentiel de la démocratie locale* »).

D'autre part, la loi du 6 février 1992 a introduit des organes consultatifs en offrant la possibilité aux communes de procéder à la création des comités consultatifs sur tout problème communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités, parfois assimilés aux commissions extra-municipales, ont vu leurs contours évoluer avec la loi du 14 novembre 1996⁹, et la loi du 27 février 2002¹⁰.

Si ces instruments ont ensuite été progressivement consolidés et étendus à d'autres niveaux de collectivités notamment avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹¹, la commune conserve une place singulière en raison de la persistance de dispositifs spécifiques de participation.

La loi du 27 février 2002 a ainsi instauré les conseils de quartier, instances consultatives pouvant être associées à l'élaboration et à l'évaluation des politiques locales. Dans le même esprit, la loi du 21 février 2014¹² a créé les conseils citoyens, destinés à renforcer la participation des habitants dans le cadre de contrats de villes et à leur pilotage, parfois en substitution des conseils de quartier.

En sus de ces dispositifs, le rapport sénatorial du 17 février 2022, dédié à la démocratie locale, concluait à la pertinence d'une « *démocratie implicative* » reposant sur « *une approche différente, pragmatique et directement opérationnelle* ». Les communes y étaient identifiées encore comme acteurs essentiels. Un ensemble de propositions, de portée variable, les concernait spécifiquement : elles étaient invitées à organiser régulièrement des temps d'accueil « *informatif et convivial* » pour les nouveaux habitants (proposition 15), à valoriser dans sa communication le parcours citoyen des élus et l'évolution de leurs engagements pour la chose publique (proposition 16), de publier un recueil d'initiatives citoyennes (proposition 17), de tenir occasionnellement leurs conseils dans les quartiers

⁹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 *relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.*

¹⁰ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité.*

¹¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République.*

¹² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.*

(proposition 20), de rendre compte tous les ans en réunion publique dans les quartiers du mandat et des avancées des projets (proposition 21)¹³.

Ainsi, la commune, par ses origines, apparaît comme le principal laboratoire des différentes formes de démocratie qu'elles soient représentative, directe, ou participative, et de manière plus singulière implicative.

Plus nettement encore, c'est à l'échelon communal que des pistes de renouvellement des formes démocratiques prennent forme, confortant encore davantage cette identification.

II. La commune comme vecteur de renouvellement des formes démocratiques

Face à la crise de la démocratie représentative, le législateur s'est engagé dans une modernisation de la démocratie communale (A), laquelle s'accompagne d'une résurgence des thèses notamment communalistes (B), consacrant la commune comme l'échelon démocratique privilégié.

A. La modernisation de la démocratie communale

Les années récentes ont été marquées par d'importantes évolutions en matière de démocratie communale, qu'il s'agisse de la mise en œuvre progressive de la parité, du renforcement de la légitimité démocratique des exécutifs des communes de Paris, Lyon et Marseille, de l'adoption d'un statut de l'élu local ou de la revalorisation des communes au sein des structures intercommunales.

D'abord, le législateur a progressivement modifié le mode de scrutin municipal afin de garantir l'exigence constitutionnelle de parité, consacrée par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999¹⁴ et renforcée en 2008¹⁵. La loi du 6 juin 2000¹⁶ a constitué une première étape en imposant, dans les communes de plus de 3 500 habitants, une alternance sur les listes électorales entre les femmes et les hommes par tranches de liste. Cette dynamique a été poursuivie par la loi du 17 mai 2013¹⁷, qui

¹³ Sénat, rapport n° 520 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à la démocratie locale par F. Gatel, J.-M. Houllégatte, 17 février 2022.

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes*.

¹⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la Vème République*.

¹⁶ Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 *tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*.

¹⁷ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*; loi organique n° 2013-402 du 7 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

a abaissé ce seuil à 1 000 habitants. La loi du 21 mai 2025¹⁸ a généralisé le scrutin de liste paritaire à l'ensemble des communes, supprimant notamment le panachage et unifiant le mode de scrutin.

Ensuite, le législateur est intervenu afin de renforcer la légitimité démocratique des exécutifs des grandes métropoles. La loi dite « PLM » du 11 août 2025¹⁹ a profondément réformé le système électoral applicable à Paris, Lyon et Marseille en mettant fin à l'élection indirecte du conseil municipal. Elle instaure désormais un double scrutin, combinant l'élection des conseillers municipaux à l'échelle de la commune et celle des conseillers d'arrondissement ou de secteur, afin de renforcer la légitimité démocratique de ces élus.

Puis, le législateur a adopté une loi relative au statut de l'élu local le 22 décembre 2025²⁰. Elle procède à une modification du régime de responsabilité et du régime indemnitaire afin d'assurer une meilleure attractivité du mandat municipal. Elle tend également à améliorer l'exercice du mandat en consacrant plusieurs dispositions relatives à la formation, à la disponibilité, et aux enjeux déontologiques.

Enfin, plusieurs dispositions ont été adoptées afin de revaloriser la place des communes au sein des structures intercommunales notamment avec la loi du 27 décembre 2019²¹. L'intégration des EPCI-FP avait pu laisser entrevoir une forme de paupérisation de la démocratie communale dès lors qu'ils absorbent une partie substantielle de leurs compétences et sont pour partie élus au suffrage universel direct. Cependant, la place des communes a été revalorisée ces dernières années par l'entremise de mécanisme de coordination et de concertation tels que la création de conférences des maires, la mise en place de commissions spécialisées associant les maires ou le débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance²².

¹⁸ Loi n° 2025-444 du 21 mai 2025 *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité* ; loi organique n° 2025-443 du 21 mai 2025 *visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité*.

¹⁹ Loi n° 2025-795 du 11 août 2025 *visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille*.

²⁰ Loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 *portant création d'un statut de l'élu local*.

²¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

²² D'autres dispositions tendent quant à elle à freiner la logique de l'intégration (possibilité de retrait, fin des compétences optionnelles).

L'ensemble de ces réformes témoigne d'une volonté de renforcer la démocratie communale en adaptant ses mécanismes aux exigences démocratiques contemporaines.

Ces différentes réformes apparaissent comme les traductions de la conviction partagée selon laquelle la commune apparaît comme l'échelon pertinent pour répondre à la crise de la démocratie. A cet égard, elle constitue aussi le terrain privilégié de réflexion de plus grande ampleur.

B. Le communalisme et le municipalisme : vers une refondation de la démocratie communale

Depuis plusieurs décennies, une résurgence des thèses communalistes et municipalistes peut être observée. Ces courants, bien que divers, convergent pour retenir la prévalence de la commune comme espace privilégié de l'exercice démocratique. Ils s'inscrivent souvent dans l'héritage de la Commune de Paris de 1871, conçue comme une expérience d'autonomie politique locale et de démocratie populaire.

Celle-ci s'inscrit dans le contexte particulier de la défaite militaire face à la Prusse et de la chute du Second Empire. Le 18 mars 1871, la tentative du gouvernement de reprendre les canons restés à Paris provoque une insurrection soutenue par la garde nationale et une partie de la population parisienne. Le refus de soldats d'ouvrir le feu sur la foule constitue un moment décisif du mouvement insurrectionnel. Comme l'a souligné Michel Winock, « nul plan insurrectionnel n'a été préparé, nulle conquête du pouvoir programmée »²³. À la suite de ces événements, le Comité central de la Fédération de la garde nationale organise, le 26 mars 1871, l'élection des représentants de la Commune. Le projet communaliste repose alors sur l'idée d'une large autonomie des communes, appelées à s'associer librement au sein d'une organisation fédérative.

Malgré sa cruelle issue au terme de la « semaine sanglante », la Commune de Paris a durablement nourri les réflexions contemporaines relatives à la démocratie locale et à l'auto-organisation politique. Son héritage réside notamment dans la valorisation de la participation directe des citoyens, de la proximité décisionnelle et d'une forme de réappropriation populaire du pouvoir politique.

Cette influence se retrouve dans plusieurs courants contemporains.

²³ M. Winock, *La commune, la guerre civile des Français*, Gallimard, coll. « Les journées qui ont fait la France », 2026, p. 17.

Kristin Ross, dans son ouvrage *La forme-Commune : la lutte comme manière d'habiter*, envisage ainsi la Commune comme une matrice politique permettant de penser des formes d'organisation fondées sur la coopération, l'association et l'autonomie locale. La démocratie directe y occupe une place essentielle, sans pour autant enfermer l'action politique dans un cadre strictement territorial ou figé²⁴.

De manière plus systématique encore, Murray Bookchin développe une théorie du municipalisme libertaire. Cherchant à concilier tradition anarchiste et participation électorale, il défend l'idée que la commune doit constituer l'échelon principal de la vie démocratique. Les assemblées locales deviennent alors le lieu privilégié de délibération politique²⁵. Il repose sur l'autonomie des communes et l'organisation d'une fédération libre des communes.

Par ailleurs, les réflexions contemporaines relatives aux communs, correspondant à des modes de gestion collective de ressources ou de services, participent également à cette revalorisation de l'échelle communale. Elles mettent en avant l'importance des communautés locales dans l'administration et la préservation de biens collectifs.

Enfin, certains courants issus de la collapsologie, menant une réflexion interdisciplinaire sur les risques d'effondrement des sociétés industrielles, tendent eux aussi à réhabiliter la commune comme espace de résilience. Face à la fragilité des systèmes centralisés, l'échelon communal est perçu comme le niveau le plus apte à organiser l'entraide, la relocalisation des activités essentielles et la participation directe des citoyens.

Ainsi, malgré leurs différences, ces approches contemporaines contribuent toutes à replacer la commune au cœur des réflexions sur le renouvellement démocratique et sur les formes d'organisation politique adaptées aux crises contemporaines.

²⁴ K. Ross, *La forme-commune, la lutte comme manière d'habiter*, La fabrique éditions, 2023.

²⁵ M. Bookchin, *Pour un municipalisme libertaire*, Atelier de création libertaire, 2024.