

La participation des citoyens au service des élus

Gilles DUMONT

Professeur agrégé de droit public (OMIJ-Limoges)

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹ et ses textes d'application ont considérablement renforcé, en apparence tout au moins, les instruments juridiques dont disposent les citoyens pour participer à la vie locale, en dehors des périodes électorales : le référendum local permet désormais, en particulier, la substitution de la volonté des citoyens locaux à celle des organes élus des collectivités territoriales. Cette consécration, que confirme partiellement la loi organique 1^{er} août 2003 relative au référendum local², fait suite à la lente acceptation de la citoyenneté locale, spécialement depuis 1992.

Les instruments de cette participation sont connus. Le *référendum local*, tout d'abord, permet à un conseil général, régional ou municipal de demander aux citoyens de prendre une *décision* relevant de la compétence de la collectivité concernée. A côté de cette forme décisionnelle, l'ancien "*référendum* " *consultatif*³ demeure : les collectivités territoriales ont la possibilité de consulter leurs électeurs sur des projets de délibération relevant de leur compétence. Un *droit de pétition* est également reconnu aux habitants, dans deux circonstances : l'une donne la possibilité au cinquième des électeurs d'une commune de demander au conseil municipal l'organisation d'une

¹ Loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* du 29 mars 2003, p. 5568. Pour un commentaire de ses dispositions relatives au référendum local, Cf. M. Verpeaux, "Référendum local, consultations locales et Constitution", *RFDA* 2003, p. 540-547 ; M. Verpeaux, "La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : libres propos", *RFDA* 2003, p. 661-669.

² *JO* du 2 août 2003, p. 13218. Sur ce texte, cf. en particulier J.-P. Duprat, "La prudente avancée du référendum local dans la loi organique du 1^{er} août 2003", *RFDA* 2003, p. 1862-1867.

³ *Code général des collectivités territoriales*, art. 2142-2 (pour les communes) et L5211-49 (pour les établissements publics de coopération intercommunale).

consultation sur une opération d'aménagement⁴ ; l'autre, introduite par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, permet aux électeurs de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Les habitants peuvent également participer aux *comités consultatifs* que le conseil municipal peut créer sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune ; présidés par le maire, ces comités comprennent notamment des représentants des associations locales⁵. Enfin, la loi du 27 février 2002 oblige les communes de plus de 80 000 habitants à instaurer, dans chaque quartier dont elles auront préalablement délimité le périmètre, un *conseil de quartier* qui peut être consulté par le maire pour toute question se rapportant soit au quartier, soit à la ville ; par ailleurs, les communes qui le souhaitent peuvent associer ces conseils de quartier, dont les représentants sont nommés par le maire, à l'évaluation des actions menées dans le quartier, tout spécialement celles menées dans le cadre de la politique de la ville.

La seule lecture de ces dispositions permettant aux citoyens de participer à la vie politique et administrative locale, en dehors des scansions électorales, amène obligatoirement à s'interroger sur la place réelle que fait désormais le droit positif aux citoyens locaux. Le texte constitutionnel est, à cet égard, celui qui nous renseigne sans doute le plus justement : la logique des dispositions relatives aux collectivités territoriales indique en effet expressément que la compétence des citoyens ne peut être que résiduelle, ou tout au moins seconde par rapport au principe du gouvernement représentatif. Si l'article 72-1 de la Constitution consacre bien le référendum local et le droit de pétition, il doit être lu au regard des principes généraux de la décentralisation posés par l'article 72, qui continue à affirmer que les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus " : il ne saurait donc y avoir de concurrence entre le pouvoir des citoyens et celui des élus locaux, entre une " démocratie directe " locale et la démocratie représentative qui demeure le seul régime constitutionnellement accepté pour les collectivités territoriales, comme d'ailleurs pour la République dans son ensemble.

On ne peut dès lors que s'interroger sur les fonctions que remplissent ces formes de participation des citoyens à la vie locale, puisqu'elle sont forcément disjointes de l'exercice direct du pouvoir par ces mêmes citoyens. Un embryon de réponse est sans doute fourni par le discours continu des lois de modernisation de la décentralisation des douze dernières années. A titre d'exemple, l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux responsabilités locales, déposé au Sénat le 1^{er} octobre 2003, s'ouvre par ces termes : " Faire émerger une République des proximités constitue une exigence pour rétablir

⁴ Article L2142-3 *CGCT*. Le juge administratif a eu récemment l'occasion de préciser que le Conseil municipal est tenu de faire droit à cette requête : TA Rennes, 7 août et 11 septembre 2003, Association de défense du site de Lancieux et de la baie du Beaussais, DA 2004, n° 3, note X. Braud ; CE 1^{er} décembre 2003, Commune de Lancieux, req. n° 259684.

⁵ Article L2143-2 *CGCT*.

la légitimité même de l'action publique qui est si souvent contestée aujourd'hui ». Cette affirmation, énoncée sur le mode de l'évidence, résume bien l'ambiguïté de la décentralisation en général, de l'implication des citoyens dans la vie locale en particulier. Décentraliser, c'est renforcer la légitimité de l'action publique, c'est-à-dire *in fine* la légitimité des représentants : la participation directe des citoyens constitue donc une modalité (parmi d'autres) de renforcement de la légitimité des institutions représentatives locales.

On examinera ici la pertinence de cette hypothèse exclusivement à travers les modalités générales de participation, à l'exclusion des dispositions spéciales qui, pourtant, peuvent également concerner les collectivités territoriales et leurs citoyens, telles les procédures de concertation en matière d'urbanisme, de consultation dans le domaine de l'environnement, ou encore les implications locales d'un débat national (CNDP)⁶. Le sentiment est à cet égard partagé : si les moyens mis à la disposition des citoyens sont désormais nombreux et bien structurés, ils n'en sont pas moins très limités dans leurs effets, ce qui amène à s'interroger sur la finalité véritable de leur instauration.

I. Les incertitudes obérant le développement de la démocratie de proximité

Il faut, à titre préliminaire, souligner *l'incohérence* de la répartition actuelle des formes de participation des citoyens à la vie locale. La sédimentation des modifications apportées par les textes récents concernant la démocratie locale — tout spécialement la loi relative à la démocratie de proximité et la loi organique relative au référendum local —, amènent à une répartition, au sein du Code général des collectivités territoriales, qui en rend la lisibilité plus qu'aléatoire. Si l'on suit l'ordre du Code, la participation des citoyens se trouve désormais éclatée en quatre lieux dont la continuité n'est pas évidente. Dans la première partie, un chapitre est consacré à la participation des électeurs aux décisions locales⁷, c'est-à-dire uniquement au référendum local⁸. Viennent ensuite, toujours dans la première partie mais dans le livre consacré aux délégations de service public, les dispositions relatives à la “ participation des habitants et des usagers à la vie des services publics ”⁹. Puis, dans la deuxième partie du Code (les communes), au sein d'un titre consacré à “ l'information et à la participation des habitants ”, on trouve un chapitre consacré à la consultation des électeurs de la commune sur

⁶ On exclura également ici les consultations générales opérées dans les collectivités d'outre-mer sur le fondement du second alinéa de l'art. 72-4 de la Constitution. Sur ce point, Cf. M. Verpeaux, “ Libres propos sur des consultations récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe ”, *RFDA* 2003, p. 2249-2252

⁷ Livre 1er, Titre unique “ libre administration des collectivités territoriales ”.

⁸ art. LO 1112-1 et s. *CGCT*.

⁹ C'est-à-dire aux commissions consultatives des services publics locaux, art. 1413-1 et s. *CGCT*.

les affaires communales¹⁰, puis les dispositions applicables à la participation des habitants à la vie locale (conseils de quartiers ; comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal)¹¹. Enfin, la cinquième partie du code, consacrée à la coopération intercommunale, reprend, en des termes presque identiques, les dispositions applicables aux communes en matière de consultations locales¹². Cette hétérogénéité montre, à elle seule, trois interrogations, d'importance inégale, soulevées par la participation des citoyens à la vie locale, touchant successivement aux *collectivités concernées* par la participation, aux *interlocuteurs* de la participation, enfin aux *limitations* apportées à la démocratie participative.

A. La diversité des territoires de la participation locale

L'hétérogénéité des mesures touchant la participation locale se manifeste tout d'abord en ce qui concerne le champ d'application territorial de la démocratie locale.

Si le cadre communal est celui dans lequel toutes les formes ci-dessus évoquées trouvent à s'appliquer, la situation des autres collectivités et de leurs groupements est très inégale. Les consultations locales ne sont, pour l'instant, applicables qu'aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (et aux communes) ; le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait cependant étendre ces dispositions à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements.

S'agissant des comités consultatifs locaux, qu'ils s'agisse des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt local ou des comités instaurés dans le cadre des délégations de service publics, ils ne sont susceptibles d'être mis en place que dans le cadre communal et intercommunal. On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt d'une telle limitation : lorsque cette création est facultative (ce qui est le cas de l'ensemble de ces comités, en dehors de ceux consacrés aux services publics), il ne s'agit, si l'on se réfère aux critères classiques du droit administratif, que d'une procédure consultative mise en place par une autorité administrative, et qui demeure légale pour autant qu'elle ne se traduise pas par un dessaisissement de la collectivité compétente. Rien n'empêche donc, en soi, un département ou une région de mettre en place de telles instances — mais rien ne l'y oblige.

Le cas du référendum local, tel qu'introduit par la réforme constitutionnelle de mars 2003, soulève une autre difficulté : les établissements publics de coopération intercommunale ont été exclus de son champ d'application, dans la mesure où le second alinéa de l'article 72-1 de la Constitution autorise les seules collectivités territoriales à soumettre au référendum des décisions qui relèvent de leur compétence. La qualité de collectivité territoriale demeurant refusée aux établissements publics de coopération intercommunale, en dépit de l'ouverture du débat à ce sujet

¹⁰ Correspondant à l'ancien " référendum " local : art. 2142-1 et s *CGCT*.

¹¹ art. 2143-1 et s *CGCT*.

¹² Art. L. 5211-49 et 50 *CGCT*.

depuis la loi Chevènement de 1999¹³, ils ne peuvent procéder à des délégations de pouvoir en la matière aux électeurs locaux.

B. L'impossible définition du citoyen local

Mais c'est sans doute à propos du destinataire de la participation locale que le plus grand nombre d'incertitudes demeurent. Tour à tour, ce sont l'électeur, le citoyen, l'habitant que l'on rencontre derrière la formule générique de " citoyen local ".

1. C'est, le plus souvent, en qualité d'*électeur* que le citoyen local est amené à participer à la vie locale, montrant ainsi, si cela était encore nécessaire, la jonction existant entre démocratie représentative et démocratie participative au niveau local. L'électeur est désormais très nettement le seul à être concerné par le référendum local, cette restriction étant même prévue par le texte constitutionnel¹⁴. Mais cette limitation demeure maintenue à propos des consultations locales, et ce malgré les très nombreuses critiques dont elle a fait l'objet. Ces critiques se trouvent renforcées par l'instauration d'un véritable référendum décisionnel local : à partir du moment où une différence nette est effectuée entre le référendum local, réservé aux électeurs parce que son caractère décisionnel substitue de droit leur volonté à celle de leurs représentants, et une consultation locale qui, comme son nom l'indique, ne peut avoir d'autre nature que celle d'acte préparatoire d'une décision demeurant aux organes représentatifs de la collectivité locale, il n'y a aucune raison, tout au moins aucune raison juridique, de réserver cette dernière aux électeurs. Il y a, par ailleurs, un manque certain de logique à réserver les consultations opérées au sein des établissements de coopération intercommunale aux électeurs des communes membres, quand par ailleurs on leur refuse le recours au référendum au motif qu'ils ne sont pas administrés librement par des conseils élus, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas d'électeurs...

Encore faudrait-il, à propos de cette qualité d'électeur, s'interroger sur sa densité : l'électeur des référendums et consultations communaux n'est pas le même que celui des mêmes procédures utilisées au niveau de la région ou du département. La combinaison des articles 88-3 et 72-2 de la Constitution amène en effet à considérer que les ressortissants communautaires peuvent être consultés dans le cadre d'une procédure communale, mais non dans le cadre régional ou départemental. Il semble toutefois que leur participation soit possible pour les consultations opérées par les établissements de coopération intercommunale, puisque dans ce cadre ce sont les électeurs des communes membres qui sont concernés¹⁵.

¹³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, JO du 13 juillet 1999.

¹⁴ L'art. 72-1, 2° alinéa, de la Constitution prévoit que " Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ".

¹⁵ Encore qu'on puisse se demander, à cet égard, s'ils participent en tant qu'électeurs de la commune membre de l'EPCI, ou en tant que ressortissants de cet établissement.

2. Le citoyen local peut également être un “*citoyen collectif*” : tel est le cas dans la “commission consultative des services publics locaux”, qui, pour réaliser la “participation des habitants et des usagers à la vie des services publics”, n’autorise que les “représentants d’associations locales”. On est ici en deçà et au-delà de l’électeur : la démocratie demeure, dans ce cadre, représentative, mais la représentation passe par la voie associative, et non élective.

3. L’acteur de la participation peut, également, être *l’habitant*. C’était, au départ, la position relative aux consultations locales, qui se traduit encore aujourd’hui dans le titre sous lequel sont encore, pour peu de temps¹⁶, placées les dispositions relatives à la consultation et la participation des citoyens locaux, intitulé “information et participation des habitants”. Au sein de ce titre, les *habitants* ne sont en effet rescapés que pour ce qui concerne leur participation “à la vie locale”¹⁷, participation qui s’exerce dans le cadre de “comités consultatifs” créés par le conseil municipal sur tout problème d’intérêt communal, mais aussi dans les conseils de quartiers. Dans ces deux cas, les partenaires de l’administration locale sont ceux qu’elle veut bien désigner comme tels. Rien n’empêche toutefois une collectivité territoriale — et tel a été le cas dans certaines communes pour les conseils de quartier — de désigner après un processus électoral les représentants des habitants appelés à participer à ces comités. Mais dans ce cas, l’élection doit avoir pour “électeurs” non pas ceux qui ont cette qualité pour les élections locales, mais bien l’ensemble des habitants¹⁸. Toutefois, le résultat de “l’élection” en cause ne saurait engager le maire (ou l’exécutif de la collectivité concernée), qui conserve seul le pouvoir de désignation des habitants au sein de ces organes.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales tente bien une harmonisation en ce domaine, en essayant de cristalliser la jonction entre participation, par décision ou consultation, des citoyens aux décisions locales et qualité d’électeur local. Pour ce faire, les dispositions relatives aux consultations locales seront désormais regroupées, au tout début du code général des collectivités territoriales, dans le chapitre consacré à la

On retrouve ici la question de l’éviction de ces établissements du champ du référendum local : si ce sont bien les électeurs de la commune qui sont visés par une consultation intercommunale, on ne voit pas trop pourquoi un référendum intercommunal, visant donc les électeurs des communes membres, devrait être exclu a priori.

¹⁶ L’article 90 du projet de loi relatif aux responsabilités locales (*JO Sénat*, n° 4, 1^{er} octobre 2003) prévoit en effet une restructuration des dispositions relatives à la participation, le titre 1^{er} de la première partie du CGCT devant accueillir les dispositions relatives aux consultations locales, sous un chapitre intitulé “Participation des électeurs aux décisions locales” comprenant deux formes, le référendum décisionnel d’une part, la consultation d’autre part.

¹⁷ visé à l’art. 2143-2 *CGCT*.

¹⁸ Dans ces cas de figure, c’est en règle générale le fichier des abonnés à Electricité de France qui est utilisé pour déterminer le corps électoral. Tel a notamment été le cas dans certains arrondissements parisiens.

participation des *électeurs*. Mais de ce fait, on consacrera l'impossibilité pour les habitants non-électeurs d'être consultés, dans les formes prévues par le Code, sur les affaires de la commune.

C. L'encadrement excessif de la participation locale

On ne peut qu'être étonné devant l'importance des précautions qui ont été prises par le législateur et le constituant pour encadrer très strictement le recours à la participation directe des citoyens à l'action locale. A cet égard, tout donne le sentiment de la crainte d'une utilisation détournée de cette participation, c'est-à-dire d'une substitution d'une " démocratie directe " à la démocratie représentative.

S'agissant de la participation sous forme de comités consultatifs, l'encadrement est effectué d'une façon extrêmement simple : c'est le maire, on l'a vu, qui est seul compétent pour en désigner (et donc révoquer) les membres : de la sorte, la " légitimité " des membres de ces instances leur est conférée par les représentants, dont ils tiennent leur mandat.

Le droit de pétition, dont l'article 72-1 de la Constitution prévoit que la loi fixera les conditions¹⁹, ne figure pas dans le projet de loi sur les responsabilités locales : on ne peut donc pour l'heure préjuger des conditions dans lesquelles il sera (ou non ?) mis en œuvre.

Mais c'est s'agissant du référendum local et des consultations locales que l'encadrement est le plus poussé, confinant parfois à l'absurde. Il faut, tout d'abord, noter que le régime juridique des consultations et des référendums demeure très proche, et surtout qu'il est aligné sur celui des élections locales, notamment s'agissant du déroulement de la " campagne électorale " du référendum local. Cet alignement renforce bien l'idée du caractère second des procédures participatives à l'égard de la démocratie représentative locale, mais surtout l'impossibilité chronique de penser ces procédures indépendamment des pouvoirs des élus locaux.

Au-delà de cette assimilation aux procédures électives, la possibilité de recours au référendum local se trouve désormais soumise à des conditions drastiques. Pour qu'un référendum local soit considéré comme adopté, il faut en effet qu'il ait été voté par plus de 50 % des inscrits²⁰. C'est à l'initiative très insistante du Sénat qu'un tel seuil a été fixé, alors qu'il n'était que de 50 % des suffrages exprimés dans le texte initial, l'Assemblée ayant tenté de réduire cette marge à 33 %. Par ailleurs, le contrôle *a priori* a été renforcé à l'encontre des actes préparatoires du référendum : la délibération de la collectivité décidant l'organisation du référendum doit obligatoirement être transmise au préfet ; ce dernier a la possibilité de déférer la délibération en cause au tribunal administratif dans le délai d'un mois et d'assortir son déferé

¹⁹ Art. 72-1 : La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

²⁰ Art. LO 1112-7 CGCT.

d'une demande de suspension, que le président du tribunal examinera en premier et dernier ressort²¹. Enfin, la dernière limite concerne la forme de la question soumise au référendum : la question posée est obligatoirement binaire ; les citoyens locaux n'ont donc, dans ce cadre, pour seule possibilité que de répondre par "oui" ou par "non" à un projet d'acte préparé intégralement par la collectivité : ils ne peuvent pas, en particulier, choisir entre plusieurs projets que la collectivité leur aurait présentés.

Devant ces limites, renforcées par le Sénat, le ministre de la décentralisation et des libertés locales avait exprimé ses craintes que la pratique du référendum local soit purement et simplement abandonnée. C'est en effet l'un des paradoxes de la réforme ouverte par la loi du 28 mars 2003 : le renforcement des possibilités de recours à la participation des citoyens s'accompagne d'un renforcement tel de son encadrement qu'elle risque fort de décourager les plus "participationnistes" des collectivités territoriales de les utiliser.

II. La finalité des formes d'association des citoyens aux décisions locales demeure incertaine.

L'accroissement des contraintes auxquelles sont soumises les formes de la participation des habitants à la vie publique locale, au moment même où des modalités nouvelles de cette participation sont reconnues, oblige à s'interroger sur la finalité réelle de ces procédures. Alors en effet que les procédures de participation locales se sont développées spontanément, sans doute de façon un peu anarchique, dans nombre de collectivités territoriales, le dispositif adopté en 2002 et 2003 restreint, par le carcan juridique qu'il impose pour recourir à ces formes de participation, les possibilités de s'y référer : le droit, dans cette optique, apparaît dès lors plus comme un frein que comme un encouragement à la démocratie participative. Cette limite montre combien il demeure difficile de penser l'articulation entre représentation et participation dans la démocratie locale.

A. Droit et démocratie locale

La promotion législative et réglementaire de la participation directe des citoyens ne doit en effet pas faire illusion. Certes, si l'on examine le droit existant, de nombreux progrès ont été réalisés, on l'a vu, depuis 1992. La participation s'est trouvée structurée, mais sa mise en place est, surtout, devenue dans un certain nombre d'hypothèses, obligatoire. Mais le mouvement de légalisation est en même temps un mouvement de réglementation, c'est-à-dire d'encadrement strict des formes de participation.

²¹ Contrairement à ce qui est prévu par l'article 554-1 *CJA* pour la suspension sur déféré.

Les nombreuses expériences participatives locales²², issues, assez lointainement, des mouvements favorables à l'autogestion locale des années 1970 dont on a pu souligner l'ambiguïté²³, ont sans aucun doute enrichi les discussions sur leur possible généralisation à l'ensemble des collectivités territoriales. La loi et maintenant la Constitution sont certainement une extension de ces expérimentations locales. Mais en même temps qu'elles généralisent, les normes juridiques encadrent, parfois très strictement, le recours à la participation. On retiendra, à titre d'illustration, le cas des comités de quartier et des consultations locales.

L'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité a permis, on l'a vu, de rendre obligatoire la création de conseils de quartiers dans toutes les communes de plus de 80 000 habitants²⁴, l'objectif étant de "*favoriser l'expression de la citoyenneté au niveau local*"²⁵. Le but affiché est donc bien de "*garantir la prise en compte effective des souhaits et des actions*" des habitants des quartiers²⁶. Mais dès la discussion de la loi, certaines voix se sont fait entendre pour émettre quelques doutes sur la réalité de cet objectif. Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale regrettait ainsi que le cadre rigide fixé par la loi – notamment en matière de composition des conseils, arrêtée par le maire – vienne porter un coup d'arrêt à un certain nombre d'"*expériences locales réussies*"²⁷, certains députés allant plus loin, jugeant le mode de désignation des membres des conseils de quartier "*contraire à la démocratie*", tandis que d'autres craignent l'émergence d'un "*poujadisme de proximité*". Certaines communes avaient

²² Recensées très régulièrement par les organisations militant pour le développement de la démocratie locale, telle l'ADELS. Cf par ex. "Quinze expériences locales de participation", dossier de *Territoires*, n° 421, octobre 2001.

²³ Le cas des GAM (groupes d'action municipale) a souvent été analysé comme un moyen de constitution, par les élus locaux, de relais infra-municipaux (cas de Grenoble, Marseille et Montpellier en particulier). Sur ce point, Cf. en particulier (à propos des Comités d'intérêts de quartiers de Marseille), B. Aurran et Y. Ronchi, "Infrastructures et espace public : le cas de la L2 à Marseille", *Techniques, Transports et sécurité*, n° 31, mai 1996, p. 95-107.

²⁴ Le projet initial avait fixé le seuil à 20000 habitants. Lors de la discussion en séance plénière à l'Assemblée le 14 juin 2001, ce seuil a été porté à 50000 habitants, conformément à un amendement de la Commission des lois (Séance du 5 juin 2001), et malgré l'opposition très vive de bon nombre de parlementaires de la majorité comme de l'opposition. La discussion sur le seuil (3500, 10000, 20000, 50000 et finalement 80000 habitants) a d'ailleurs focalisé l'essentiel des débats de l'article 1^{er} du projet de loi, ce qui est un peu surprenant au vu des pouvoirs, relativement restreints, dont bénéficient les Conseil de quartier.

²⁵ Exposé des motifs du projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

²⁶ Daniel Vaillant, audition devant la Commission de la production et des échanges et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.

²⁷ Bernard Derosier, intervention lors de l'audition de Daniel Vaillant devant la Commission de la production et des échanges et la Commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.

mis en place des processus électoraux, sans doute contestables à certains égards²⁸, mais qui renforçaient incontestablement la légitimité (et l'intérêt) des conseils de quartier. La loi, désormais, interdit de telles formules, et renforce les pouvoirs du maire, avec les interrogations qu'une telle centralisation du pouvoir local peut susciter : dans certains cas, les maires voudront effectivement rendre aux habitants une partie des pouvoirs qui leur ont été confiés par l'élection – ce qui n'est pas sans soulever quelques difficultés en matière de responsabilité – ; ailleurs, les conseils de quartiers seront surtout des moyens de transmission locale de la politique municipale, voire de simples “ *opérations de marketing* ”²⁹.

La reconnaissance des procédures de consultations montre également comment l'encadrement juridique d'une procédure peut amener à sa stérilisation. Alors que les consultations locales étaient relativement peu développées, leur reconnaissance législative, en 1992, a incontestablement permis leur essor. Mais du fait de l'encadrement très strict des procédures qui a été prévu dès l'origine, et qui a, en outre, été renforcé par l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'Etat, les possibilités de recours, en application des dispositions de la loi de 1992, codifiées à l'art. L. 2141-1 du Code général des collectivités territoriales, à la consultation des électeurs locaux ont été restreintes, au point de décourager bon nombre de collectivités d'y recourir. De fait, la seule possibilité qui s'offre aux collectivités qui voudraient consulter leurs *habitants* est de le faire en dehors du cadre prévu par le Code, c'est-à-dire illégalement.

On peut cependant, et malgré la jurisprudence du Conseil d'Etat, émettre un doute sur le caractère illégal de ces procédures – et, par voie de conséquence, remettre en cause l'intérêt du carcan législatif qui semble les enserrer. Le Code général des collectivités territoriales indique en effet que le droit des habitants de la commune à être consultés “ *s'exerce dans les conditions prévues par le présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ”. Apparemment, seules les dispositions des art. L. 2142-1 et suivants sont ainsi susceptibles d'entraîner une consultation des électeurs de la commune. Mais ces derniers sont également consultés indépendamment du titre visé par l'art. L. 2141-1, lors des consultations organisées par les établissements publics de coopération intercommunale : la procédure de consultation des art. L. 2142-1 et suivants ne peut donc être considérée comme limitative. Par conséquent, il est impossible de considérer que les dispositions des lois de 1992 et 1995 se substituent au droit antérieur : elles viennent simplement en préciser l'une des modalités. Malgré les apparences, il n'y a donc aucun obstacle juridique

²⁸ L'élection des membres des comités de quartier, dans certaines mairies (apparentées communistes) de la grande couronne parisienne, s'effectuait le même jour que les élections municipales, donnant ainsi l'impression de la constitution d'un conseil municipal parallèle (au sein duquel des représentants étrangers pouvaient siéger).

²⁹ Marion Paoletti, “ Un projet inutile et nuisible ”, *Libération*, 23 juillet 2001.

sérieux à ce qu'une consultation concerne les habitants : elle ne serait certes pas effectuée en vertu des dispositions légales mais n'en aurait pas moins vraisemblablement le même effet : juridiquement consultatif, pratiquement décisionnel³⁰.

A travers l'exemple des consultations locales, qui peut sans dommage être généralisé à l'ensemble des procédures consultatives (et non décisionnelles), on s'aperçoit que le cadre juridique qui est institué ne peut pas avoir pour *objet* de limiter le recours à la participation des citoyens, mais qu'il a bien cet *effet* : peut-on supposer que c'est bien cet effet-là qui était recherché lors de leur adoption ?

B. Démocratie participative contre démocratie représentative ?

Lors du débat préparatoire à l'adoption de la loi organique relative au référendum local, l'Association des maires de France, dont les positions, à l'égard du droit des collectivités territoriales, sont généralement reprises par la majorité des membres du Sénat, a émis un avis globalement favorable au projet gouvernemental, assorti d'un communiqué rédigé en ces termes : " Compte tenu du caractère décisionnel de ces référendums locaux, et afin d'éviter un affaiblissement de l'autorité des élus locaux, *déjà* soumis au suffrage universel, voire une paralysie de leur action, l'AMF confirme, comme le Sénat, la nécessité d'un taux de participation minimum de 50 % des électeurs inscrits " ³¹. Ce communiqué, à la forme anodine et qui a ensuite été repris en substance par nombre de parlementaires lors du débat législatif, illustre bien la difficulté d'appréhender les rapports existant entre les élus et l'expression directe du pouvoir des citoyens, entre " démocratie représentative " et " démocratie participative ". Les élus ne doivent pas être soumis à la pression des citoyens, qui viendrait affaiblir leur *autorité*, autorité qui est déjà bien entamée par l'obligation qu'ils ont de se soumettre, périodiquement, au suffrage des électeurs. On peut sans doute ironiser sur la rédaction d'un tel document : ce dernier n'en traduit pas moins, certes de façon assez crue, un sentiment assez communément partagé à propos de la participation des citoyens. Deux interprétations peuvent être ici formulées, assorties d'une proposition de dépassement.

La première hypothèse, qui n'est sans doute pas la plus invraisemblable, consiste à voir dans l'instauration des formes de participation des citoyens une tentative de réponse à une demande sociale, c'est-à-dire au fond un alibi. A ce titre, pour reprendre la formule de Guy Hermet, la démocratie participative apparaît comme la sœur jumelle de la

³⁰ Le juge administratif sanctionne en revanche très logiquement une consultation qui, organisée sur le fondement de l'art. L. 2142-1 CGCT, concernerait également les habitants d'origine extra-communautaire. Cf. par ex. TA Melun, 8 janvier 2002, *Préfet du Val-de-Marne c. Cne de Vitry-sur-Seine*, DA 2002, actualité, n° 12.

³¹ Association des maires de France, Communiqué du 18 juin 2003.

gouvernance, tenant comme elle un rôle principal de “sédatif”³² : le fait d’offrir (ou d’affirmer la possibilité que soient offertes) des formes de participation aux citoyens permettrait de désamorcer la contestation des décisions des élus locaux, donnant l’impression aux citoyens que leur voix (dans les conseils de quartier, notamment) est entendue.

Une seconde interprétation, guère plus favorable, est également possible : tout, dans les dispositifs de participation, demeure à la discrétion des élus, la seule exception partielle – le référendum d’initiative populaire – ayant vocation à intégrer le “droit de pétition” prévu par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 pour demeurer subordonné au bon vouloir des élus. Par conséquent, la participation devrait être considérée non comme un moyen de canaliser les mécontentements, mais plutôt de renforcer l’adhésion des citoyens aux décisions des élus, et de la sorte la légitimité de ces derniers.

Bien qu’elles permettent sans doute de rendre compte de façon assez réaliste de la situation de la participation, ces deux interprétations montrent cependant la difficulté de penser la participation des citoyens autrement que dans son rapport, forcément antagoniste, avec la démocratie représentative. Or c’est sans doute là une erreur : la “démocratie participative” et la citoyenneté locale qu’elle traduit peut être vue comme se situant sur un plan autre (administratif ou associatif, en particulier) que la “démocratie représentative” locale, adossée à la citoyenneté politique. Comparer et opposer les deux formes, c’est identifier et confondre plusieurs modes d’exercice de la citoyenneté, voire plusieurs strates de cette notion. La difficulté est que, pour l’heure, cette identification est constamment renforcée par le législateur, au moment même où il affirme qu’il *ne faut pas* voir la participation comme une contestation du pouvoir des élus : en *renforçant* le lien entre démocratie représentative et participation des citoyens, par la limitation de cette participation aux seuls électeurs, on renforce également l’idée d’une concurrence des légitimités qui, sans cette *fixation*, n’aurait aucune raison d’être.

³² Guy Hermet, “Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique”, *Revue française de science politique*, février 2004, p. 161.