



**HAL**  
open science

## La participation des citoyens : quelles obligations légales ?

Hubert Hubrecht

► **To cite this version:**

Hubert Hubrecht. La participation des citoyens : quelles obligations légales?. Les Cahiers de la SFE, 2007, La participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques, 3, pp.10-13. halshs-00195873

**HAL Id: halshs-00195873**

**<https://shs.hal.science/halshs-00195873>**

Submitted on 21 Oct 2022

**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.

## La participation des citoyens : quelles obligations légales ?

Hubert HUBRECHT<sup>1</sup>

*Cette conférence s'est tenue le 23 mars 2006, pendant les manifestations contre le Contrat Premier Embauche.*

Le dialogue démocratique a paru ces derniers jours un peu en panne, et avec lui le dialogue parlementaire et le dialogue social. La participation des citoyens n'est-elle qu'un phénomène marginal qui vise souvent plus à « donner le change » plus qu'à « changer la donne » ? C'est quand un système se grippe dans ses mécaniques essentielles que l'attention se tourne vers des rustines démocratiques, des détours participatifs dans l'espoir de pouvoir peut-être sauver la face.

En France depuis le début de la 3<sup>ème</sup> République, le mécanisme central, voire exclusif, de participation des citoyens est le système représentatif, tant national que local. Ce système a été d'autant plus exclusif qu'il s'est longtemps accompagné d'une condamnation de la démocratie directe, pour des raisons historiques, et d'une faiblesse des systèmes d'information de l'administration vers l'administré, jusqu'à une époque récente. Pendant longtemps l'administration française fut davantage une administration secrète qu'une administration de l'information et de la transparence. Or, si l'information n'est évidemment pas la participation, elle en est le préalable indispensable.

La situation légale sur *l'information des citoyens* a évolué dans le bon sens. Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci a été présenté dès 1982 (avec la première décentralisation) comme un principe essentiel de la démocratie locale. Il figure actuellement dans

l'article L 2141-1 du Code Général des Collectivités Locales. Quant au droit général global à l'information administrative, il a été progressivement facilité jusqu'à devenir une proclamation de principe d'un droit de toute personne à l'information dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration.

L'information n'est pas la participation. Pourtant les deux thèmes, dans leur émergence historique, sont incontestablement voisins : l'un et l'autre s'affirment à partir du début des années 1980. Le premier texte porteur de la démarche dite de démocratie citoyenne ou de démocratie participative est la loi Bouchardeau 1983 qui vise à faire de l'enquête publique, qui n'était pas faite pour ça à l'origine, un vecteur de participation citoyenne au processus d'élaboration des politiques publiques. Cette loi Bouchardeau sera très rapidement suivie par la loi du 18 juillet 1985 décentralisant l'aménagement urbain qui prévoit l'obligation de concertation en matière d'opérations les plus courantes d'aménagement urbain (article L 300-2 du Code de l'Urbanisme). Ce texte, peu cité dans littérature relative à la démocratie citoyenne, est pourtant le premier grand texte qui la fonde.

<sup>1</sup> Professeur de droit public à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux (université Montesquieu Bordeaux 4) ; responsable de la mention Administration et Gestion Publique (AGP) du Mastère de l'IEP Bordeaux.

## UN CADRE LÉGAL FOISSONNANT

Une réalité complexe explique le caractère foisonnant du cadre légal devenu en 20-25 ans extraordinairement riche. S'il part un peu dans tous les sens, c'est parce que les préoccupations qui ont été à la base de l'introduction de ces différents processus de participation sont extrêmement variées.

1. L'une des raisons d'être de ces nouveaux mécanismes, celle qui est le plus souvent retenue, c'est la *crise de la représentation* qui s'est renforcée au cours de ces 25 dernières années avec l'apparition de l'intercommunalité. Si l'intercommunalité est une très bonne chose, néanmoins chaque fois que l'intercommunalité progresse, la démocratie représentative régresse puisque les décideurs intercommunaux ne sont pas élus au suffrage universel direct, alors qu'ils ont désormais en responsabilité les décisions les plus importantes structurantes d'avenir en matière de transport, etc., dans la plupart des agglomérations et des métropoles.

2. La deuxième préoccupation qui a conduit à l'introduction de ces mécanismes, est le processus décisionnel avec la *crise des mécanismes classiques de légitimation de la décision*. Dans une société devenue individualiste, marquée par des phénomènes croissants de Nimby (*not in my backyard*), les mécanismes français de légitimation des processus décisionnels qui étaient holistes, se sont avérés en crise d'où la nécessité de les ressourcer par des mécanismes d'agrégation des points de vue individuels, dans une société devenue individualiste et non plus holiste.

3. La globalisation introduit des éléments de *benchmarking*, de comparaison avec ce qui se passe ailleurs, notamment dans des sociétés plus individualistes depuis beaucoup plus longtemps. Elle introduit dans notre système administratif d'autres modèles, du moins d'autres techniques empruntées à d'autres modèles de type *new public management*, venus en particulier des Etats-Unis d'Amérique.

4. *L'évolution des services publics*. Venus de la notion unique de l'utilisateur, ils sont désormais tirés vers la nouvelle image du client. Tirillés entre les deux, ils sont poussés à promouvoir la participation des usagers à la définition des prestations auxquelles ils ont droit comme mécanisme intermédiaire entre la vieille figure de l'utilisateur et la nouvelle figure du client.

5. *La préoccupation croissante du développement durable* à laquelle la France a participé à partir du processus de Rio (1992). Une partie des textes qui vont venir se mettre dans l'arsenal législatif sont issus directement d'une traduction dans le droit français de la convention d'Aarhus que la France a signée en 1998 et qui est liée au développement durable.

## UN DROIT FLOU

Ces cinq préoccupations, qui introduisent de nouveaux mécanismes, sont certes convergentes mais pas exactement identiques, ce qui explique le caractère foisonnant et un peu désordonné du cadre légal de la participation. Il en résulte, en premier lieu, un concept un peu flou : tous les textes semblent appartenir à la même préoccupation mais ils la traduisent par des mots un peu différents qui vont de choses très précises en droit comme le référendum à des choses beaucoup plus imprécises comme les comités d'usagers, les commissions d'usagers, en passant par la concertation, par la consultation... Cette richesse sémantique traduit peut-être aussi un droit flou, un droit mou, un droit nébuleux.

Ne serait-il pas temps de codifier, d'élaborer un statut législatif du principe de participation des citoyens regroupant tous les dispositifs existant extrêmement nombreux dans des codes extrêmement divers ? Vincent Pottier, dans un article de la *Gazette des Communes* de juin 2004, rêve d'un code de la participation citoyenne regroupant à droit constant l'ensemble de la thématique.

En l'absence d'une codification, pour classer les procédures, les auteurs spécialistes de la

question opposent les procédures d'agrégation des opinions c'est-à-dire des procédures qui sont proches du vote et les procédures plus spécifiquement délibératives (associations de groupes de citoyens intéressés à la décision, à l'élaboration de la décision). Cette distinction qui est la plus couramment utilisée permet de ranger le dispositif légal.

### QUELLES SONT LES OBLIGATIONS LÉGALES ?

Le dispositif légal est abondant mais il comporte très peu d'obligations ; et dans les rares cas où la participation est obligatoire, cette obligation est très peu contraignante à l'arrivée. Autrement dit on a deux cas : soit le mécanisme n'est pas obligatoire, soit il est obligatoire mais peu contraignant.

En particulier les dispositifs agrégatifs ne sont en général pas obligatoires mais laissés aux décideurs, notamment aux élus (les procédures agrégatives se situent plutôt au niveau des élus et au niveau du fonctionnement démocratique *stricto sensu*). Dans les mécanismes qui ne sont pas obligatoires (les plus fréquents), outre les mécanismes agrégatifs (comme la participation par votation), il y a également un certain nombre de processus délibératifs, facultatifs.

Le mécanisme le plus connu est la participation par votation. La tradition française exclut la démocratie directe et exalte la démocratie représentative ; le passé historique en donne la raison. En France la démocratie directe a laissé de très mauvais souvenirs : c'est le plébiscite napoléonien, puis le mouvement boulangiste : les premiers élus qui ont cherché à faire des consultations publiques au début de la 3<sup>ème</sup> République, étaient des boulangistes. Les Républicains en ont tiré la conséquence que la seule vraie démocratie était représentative, que c'était la seule capable de respecter le citoyen et que les mécanismes de démocratie plus ou moins directe étaient des processus qui saluaient la démocratie pour la trahir. En conséquence de quoi, on a eu longtemps une exclusion pure et simple de tous ces mécanismes.

### LES FORMES DE PARTICIPATION DES CITOYENS

La simple *consultation pour avis*, du point de vue des maires dans les communes, n'était pas interdite mais étant contraire à la tradition, elle ne se faisait pas. On l'a réintroduit à partir de 1992, puis 1995 avec l'initiative des citoyens. La pratique en est faible. Depuis 1992, il y a eu très peu de ces consultations et la plupart sont en fait illégales : une sur deux intervient dans des domaines qui ne sont pas de la compétence de la commune qui consulte.

*Le référendum* a été introduit par la loi de mars 2003. Il ne doit en aucun cas remettre en cause l'hégémonie de la démocratie représentative locale. Jean-Pierre Raffarin a été très clair sur ce point lors de l'une de ses réponses au Président de la Commission des lois du Sénat.

*La participation délibérative facultative* regroupe des mécanismes d'associations de la société civile à la décision. L'exemple type, ce sont les débats sur la loi démocratie de proximité de 2002 ; les comités de quartier seront-ils obligatoires, ou pas obligatoires ? Les comités de quartier devront être obligatoires pour toutes les communes de plus de 20.000 habitants, puis 40.000, puis 80.000... On voit bien les réticences.

*La participation obligatoire est rarement contraignante.* Les processus participatifs obligatoires sont nés dans le secteur de l'aménagement. Petit à petit, ils se diffusent dans l'ensemble des services publics en particulier les services publics de transports, sociaux, etc. Dans le secteur clé d'origine, l'aménagement, les grands équipements, l'enquête publique est certes obligatoire mais intervient très tard (malgré tous les efforts pour en faire un mécanisme délibératif, il n'en est pas un puisqu'il s'agit avant tout de légitimer la prise d'une propriété privée et non pas de légitimer une décision de projet). Comme on n'arrive pas à faire de l'enquête publique un mécanisme de participation à l'élaboration de projet, ce qu'elle n'est pas, on met en place d'autres systèmes.

**La concertation** (article L 300-2 du Code de l'Urbanisme). « La concertation, c'est un art de l'insignifiance » pour reprendre le terme d'un spécialiste qui était juge et avait à connaître de ces affaires. Un art de l'insignifiance peut se réduire à pratiquement rien, surtout s'il est organisé par celui-là même qui est à l'initiative du projet, c'est très biaisé.

**Le grand débat.** Il est tellement en amont de la décision que le citoyen en arrive à se demander à quoi il participe exactement<sup>2</sup>. Le grand débat vise à éclairer le décideur. Vise-t-il vraiment à participer à la délibération ? La question reste ouverte.

## PERSPECTIVES

L'avenir est dans le *nouveau mode de gestion des services publics*. Les comités d'usagers, les comités de services publics, sont une voie qui va peut-être marcher. N'oublions pas qu'historiquement c'est dans les services publics qu'est née une obligation de représenter les usagers. Certes, dans les grands services publics à l'époque où ils étaient des établissements publics industriels et commerciaux, comme EDF

– GDF ou la SNCF..., cette représentation des usagers a toujours été plus symbolique que réelle, cela étant, il y a peut-être un secteur de diffusion.

Dans tout ce foisonnement du droit et des pratiques, deux éléments sont porteurs d'espérance pour l'avenir.

1. Le premier ce sont les *conseils de développement* qui ont été un extraordinaire laboratoire des processus de participation citoyens. Certes, il y a eu des expériences très diverses selon les endroits. Certains conseils de développement ne comprenaient que des élus par peur de la concurrence ; d'autres ne comprenaient que des représentants de la société civile, avec la recherche de représentants de simples citoyens, par tirage au sort par exemple. Cela a donc été une expérience extrêmement intéressante de foisonnement d'expériences participatives.

2. Le second c'est la *politique de la ville* dans sa version actuelle avec l'exigence d'une participation des citoyens à l'évaluation de ses résultats<sup>3</sup>.

■ HUBERT HUBRECHT

<sup>2</sup> Sur ce point, voir HEDDEBAUT Odile, « Les procédures de débat public en France : le cas d'une liaison autoroutière », in JACOT Henri, 2007, *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. Septièmes Journées de l'Évaluation (Lyon 2006). Éditions L'Harmattan., Société Française de l'Évaluation.

<sup>3</sup> Sur ce point, voir ROUZEAU, in JACOT, op cit.

## ATELIERS THÉMATIQUES

Quatre ateliers ont débattu de la participation des citoyens à l'action publique et son évaluation dans quatre domaines spécifiques : aménagement et infrastructures, habitat et vie des quartiers, établissements sociaux et médico sociaux et développement durable. Le domaine des politiques d'emploi et de formation, a fait l'objet d'une conférence spécifique de Thierry Berthet (ci-après).

### Ateliers participatifs de la journée du 23 mars, Bordeaux

1. La participation dans les projets d'aménagement et d'infrastructure, animé par **Laurent CAILLAUD**, Pôle évaluation, information, communication, Préfecture de région Aquitaine – SGAR Mission aux affaires européennes
2. La participation des habitants dans les quartiers, animé par **Alain MOREAU**, Responsable des études et des statistiques au SGAR
3. La participation des usagers des institutions sociales et médico-sociales, animé par **Joël COURALET**, Directeur à la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
4. La participation des citoyens dans le développement durable, animé par **Olivier SIGAUT**, enseignant à Science Po à Bordeaux

Les documents des ateliers sont disponibles sur le site de la SFE, à la rubrique Journées de la SFE. Seule la synthèse générale est publiée ici sous la plume d'Eric Gallibour.

Des éléments de ces ateliers seront repris dans de prochains cahiers thématiques, notamment un Cahier sur l'évaluation des établissements sociaux et médico sociaux, un Cahier sur les territoires, un Cahier sur les compétences, un Cahier sur le développement durable...