



HAL
open science

La rhétorique de la "démocratie de proximité"

Thomas Fromentin

► **To cite this version:**

Thomas Fromentin. La rhétorique de la "démocratie de proximité": Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002. 2007. halshs-00196891

HAL Id: halshs-00196891

<https://shs.hal.science/halshs-00196891>

Preprint submitted on 13 Dec 2007

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 RHETORIQUE DE LA « DEMOCRATIE DE PROXIMITE »

Retour sur le processus de production de la loi du 27 février 2002

Sommaire

- I. LA TENTATIVE D'INSTRUMENTALISATION DES CONSEILS DE QUARTIER:
 - A. Un affichage politique manqué :
 - 1. Le thème électoraliste de la « *proximité* »
 - 2. Un acte politique manqué
 - B. Une volonté de contrôle des conseils de quartier :
 - 1. Le renforcement du pouvoir des élus locaux
 - 2. La limitation de la capacité d'action des conseils de quartier

- II. L'EVIDEMENT DU PROJET DE LOI PAR LE PROCESSUS LEGISLATIF :
 - A. Des évolutions législatives antagonistes :
 - 1. La tentation d'une rupture avec la rhétorique de la « démocratie de proximité »
 - 2. L'épuration du projet par le Sénat
 - B. La conciliation par des conseils « secs » :
 - 1. La création législative des conseils de quartier
 - 2. Diffusion de la rhétorique de la proximité ou vide créateur ?

Dans les années 80, la redécouverte de l'importance du local¹ a amorcé un mouvement de rapprochement de l'institution vers les citoyens. Des techniques nouvelles de participation et d'information du citoyen sont apparues dans le mouvement plus large de la décentralisation². Pourtant, une déconnexion entre la décentralisation et l'émergence d'une démocratie locale revitalisée persiste. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a déposé un projet de loi à l'Assemblée Nationale, le 23 mai 2001, visant à l'amélioration de la démocratie dite « de proximité ». Le dépôt de ce projet de loi a abouti au vote de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. A la première lecture, le texte apparaît

¹ Selon A. Mabileau, le « *retour au local* » est une « *caractéristique manifeste et reconnue des sociétés contemporaines.* » : Mabileau (A), *A la recherche du « local »*, L'Harmattan, 1993, p. 21.

² Voir par exemple : Auby (J-B), « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA*, janvier-février 1993, pp. 37 à 46

comme un « *fourre-tout* »³, il traite aussi bien des conseils de quartier, que des conditions d'exercice des mandats locaux, du fonctionnement des services d'incendie et de secours, de la participation du public à l'élaboration des grands projets et des opérations de recensement⁴. Cette énumération montre le manque de cohérence de la loi visant aussi bien à créer des conseils de quartier qu'à modifier les opérations de recensement. Reste que la loi impose, par ses trois premiers articles, aux communes de plus de 80000 habitants la création de conseils de quartier et elle en donne la possibilité aux communes de 20000 à 79999 habitants.

Les conseils de quartier sont un phénomène ancien et complexe qu'il est impossible de restreindre à leur re-crédation législative. Ils font partie de la catégorie des instances participatives de quartier : celles-ci se présentent sous la forme d'institutions réunissant les habitants dans le but de les faire participer par leurs délibérations à la gestion du quartier ou de la ville. Les conseils de quartier sont à distinguer des comités de quartier, comme l'indique Georges Gontcharoff : les premiers proviennent d'une logique descendante ; ils sont une production du pouvoir local, tandis que les seconds émanent d'une logique ascendante⁵ ; ils se structurent souvent autour d'un collectif d'associations et ils revendiquent une autonomie de fonctionnement. Ces instances participatives de quartier ont une réalité diverse, la loi du 27 février 2002 tente de les harmoniser.

³ Politis (K), « Quelle « démocratie de proximité » ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50, III, 2000, p. 3.

⁴ Pour un passage en revue de l'ensemble des dispositions de la loi du 27 février 2002 : Garroy (J), « La démocratie de proximité », *Regard sur l'actualité*, mai 2002, pp. 15 à 22 et pour une analyse complète de la loi : Verpeaux (M), « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité », *RFDA*, mars-avril 2003, n°2, pp. 261 à 269.

⁵ Gontcharoff (G), « Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier », *Territoires*, n° 374-375, janvier-février 1997, pp. 4 à 10.

Les études empiriques sont nombreuses sur ce phénomène politique – relativement⁶ – nouveau. Elles tendent à mettre en lumière le détournement des conseils de quartier par le pouvoir local, ce dernier s'en servant comme un outil de communication politique et de contrôle politique⁷. Pourtant, il ne s'agit pas ici de nier les potentialités de transformation de la démocratie locale ouvertes par ces nouveaux espaces publics. Certaines études de terrain montrent que la constitution des instances participatives de quartier facilite le retour des habitants à l'usage de la parole, au sens de parole publique. Loïc Blondiaux estime à partir d'une enquête de terrain que « *l'expérience du XXème arrondissement démontre s'il était besoin que la mise en place d'un espace public populaire à l'échelle d'un quartier n'est pas une utopie. [...] A de nombreux égards, ces instances participatives peuvent être pensées comme un lieu d'apprentissage de la parole publique.* »⁸ L'auteur conclut que même si les conseils de quartier ne transfèrent pas beaucoup de pouvoir, ils transfèrent celui, essentiel, de la parole. Ces instances, permettant une participation par la délibération, tendent à reconstruire un collectif, source du politique et base de la démocratie, au sein d'une société individualisée.

Au-delà de ces éléments de sociologie politique – nécessaires à la compréhension de tels espaces – la présente étude vise à comprendre, à travers l'analyse de la production de la loi relative à la « démocratie de proximité », le sens de l'émergence de la rhétorique de la « démocratie de proximité » et de sa traduction institutionnelle. L'idée de production législative doit être comprise dans le sens que Jacques Commaille en donne : « *La production*

⁶ Les conseils de quartier trouvent leur origine récente dans les groupes d'action municipale (GAM) des années 1970, tels qu'ils se sont développés à Grenoble. On peut également retrouver une origine plus ancienne dans le mode de fonctionnement fondé sur l'impératif de la délibération dans la cité athénienne ou dans les clubs et les cafés révolutionnaires du XVIIIe siècles. Voir respectivement sur ces points : Castoriadis (C), « La polis grecque et la création de la démocratie », *Le Débat*, vol 38, Gallimard, Paris, janvier-mars 1986, pp. 127 à 144 et Habermas (J), *L'espace public*, Payot, Paris, 1978, 324 p.

⁷ « Les comités de quartier, outils de dialogue et enjeux du pouvoir municipal », *Le Monde*, 30/11/2000, p. 13.

⁸ Blondiaux (L), « La démocratie participative de quartier ». In : CRAPS / CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 388.

des lois peut être ainsi la transcription de processus sociaux à l'œuvre qui sont eux-mêmes constitutifs du politique. Observer la production des lois devient une façon d'observer le statut de la légalité dans le fonctionnement de la « Cité » et, corrélativement, celle des modes de construction de la légitimité. [...] C'est en cela qu'on peut effectivement considérer qu'« il convient d'examiner la création de la loi sur sa scène propre : celle de la vie politique », pour y construire non pas « une chronique de la scène politique et parlementaire », mais pour reconstituer un processus qui mêle éléments sociaux, politiques et juridiques. »⁹ Notre parti pris méthodologique se réfère donc à la logique de la « décision-processus », comprendre la décision dans le processus qu'il l'a permis, et non à celle de la « décision-résultat », qui ne veut connaître que la décision en elle-même¹⁰.

L'étude de l'institutionnalisation des conseils de quartier offre une perspective pertinente pour ce type d'analyse. Ce processus législatif a, en effet, concouru au développement, chez les professionnels de la politique, d'un discours politique et juridique de la proximité. Ce concept de « démocratie de proximité » se caractérise par son flou – mélange de démocratie directe, représentative, participative – il ne signifie que ce que le pouvoir veut bien lui faire dire. Pourtant, les concepts doivent être clarifiés. Si la différence entre la démocratie directe et la démocratie représentative est assez claire : la première implique une gestion directe de la chose publique par les citoyens tandis que la seconde suppose, pour que le fonctionnement démocratique soit efficient, la désignation par les citoyens de représentants autorisés à vouloir pour eux. En revanche, la différenciation entre démocratie directe et démocratie participative fait souvent l'objet d'un contresens préjudiciable. Jean Rivero raccroche la démocratie directe à un « idéal » démocratique alors que : « *Participar, c'est prendre part. Et prendre part, c'est nécessairement partager. Si je détiens une part, c'est*

⁹ Commaille (J), *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, PUF, Collection droit, éthique et société, 1994, p. 34.

¹⁰ Voir sur cette distinction : Arnaud (A-J), « Décision (Processus de -) ». In : Arnaud (A-J) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 2^{ème} édition, 1993, pp. 166-169.

qu'il y a d'autres parts, détenues par d'autres. »¹¹ La démocratie participative est un moyen de limiter les effets nuisants de la représentation¹² en faisant participer le citoyen au pouvoir, et non en s'attachant au pouvoir direct des citoyens. La démocratie directe impose la réduction de la légitimité élective puisqu'elle peut trouver sa source dans le tirage au sort des élus ou dans une procédure référendaire. A l'inverse, la démocratie participative n'entend pas remettre en cause le système représentatif mais elle lui oppose un contre-pouvoir. L'idée de contre-pouvoir doit ici être entendue au sens d'un rééquilibrage entre le « pouvoir local » et les habitants. Néanmoins pour se construire en contre-pouvoir, la participation doit produire une décision imposable aux autorités, le caractère consultatif de la participation occulte tout effet de rééquilibrage du système représentatif, puisque le représentant sera en droit d'ignorer le produit de la participation. La participation sera donc ici comprise comme efficace, si elle s'avère être le produit d'une délibération entre habitants opposable à l'autorité. Dans un contexte d'affaiblissement général de la démocratie, la participation semble être un instrument de re-légitimation de la décision publique.

L'étude du processus législatif tend à montrer qu'il a concouru au développement d'une rhétorique de la « démocratie de proximité », l'analyse du projet de loi gouvernemental révélant une tentative d'instrumentalisation des conseils de quartier (I). Mais le projet de loi a été évidé par le processus législatif (II).

I. LA TENTATIVE D'INSTRUMENTALISATION DES CONSEILS DE QUARTIER :

¹¹ Rivero (J), « Introduction ». In : Delpérée (F) (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruyant Bruxelles, 1986, p. 9.

¹² Pour Nicolas Tenzer : « *la représentation est toujours au sens propre une « trahison » et sa transparence est impossible* » : Tenzer (N), *Philosophie politique*, PUF, Collection 1^{er} cycle, 1994, p. 419. Voir également les analyses de Y. Meny ou A. Malbilleau sur le « notabilisme » local.

Le projet de loi sur la démocratie de proximité tentait d'instrumentaliser les conseils de quartier. On note le développement d'une rhétorique de la « démocratie de proximité » car ce projet est le produit d'un affichage politique manqué (A) et il traduisait une volonté sous-jacente de contrôle politique des conseils de quartier (B).

A. Un affichage politique manqué :

La mise en discussion d'un projet de loi sur la démocratie de proximité permettait au gouvernement d'agiter le thème électoraliste de la « *proximité* » (1) mais la campagne électorale de 2002 a montré que cette stratégie s'est révélée être un acte politique manqué (2).

1. Le thème électoraliste de la « *proximité* » :

Les premières lignes de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la démocratie de proximité déposé à l'Assemblée nationale, le 23 mai 2001, font référence au rapport de Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation¹³. Le gouvernement estime qu'il faut « *replacer le citoyen au cœur d'une décentralisation plus légitime* »¹⁴. L'exigence de proximité est jugée « *impérieuse* ». Ce projet de loi se voulait une nouvelle étape dans la décentralisation après celle de 1982, tout en s'inscrivant dans sa continuité. L'accroissement du taux d'abstention lors des élections municipales de mars 2001 (taux qui augmente depuis 1977) est considéré comme préoccupant. Le projet de loi posait, également, le problème de l'inégalité face à la loi du fait de la mauvaise répartition des conseils de quartier sur le territoire : « *la répartition*

¹³ Rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, La Documentation Française, novembre 2000.

¹⁴ Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, présenté par Daniel Vaillant au nom de Lionel Jospin, *Les documents législatifs de l'Assemblée Nationale*, 29 mai 2001, n°3089, p. 3.

inégale de ces initiatives et l'accroissement continu du taux d'abstention aux élections municipales depuis 1977 conduisent à améliorer l'implication des habitants dans la vie locale en s'appuyant sur les conseils de quartier. »¹⁵

Le gouvernement constate un dysfonctionnement de la démocratie locale à travers l'accroissement du taux d'abstention aux élections locales et l'émergence des instances participatives de quartier sur le territoire français. Cependant, ces instances ont une réalité fort différente en fonction des contextes locaux. Le projet de loi propose ainsi différents remèdes : l'accroissement des droits de l'opposition (Titre I, Chapitre 2 du projet de loi) ou l'amélioration du statut de l' élu (Titre II). La disposition phare est la création des conseils de quartier – nouvelles institutions de proximité – dans les communes de plus de 20000 habitants. Dans les premières lignes de l'exposé des motifs, le gouvernement précise que « *par le mode de désignation de leurs membres, par la définition de leurs fonctions et la portée de leurs débats que la loi encadre, les conseils de quartier ne sauraient constituer un organe concurrent du conseil municipal.* »¹⁶ Cette phrase résume bien la logique de la loi : faire des conseils de quartier des institutions consultatives, sans pouvoir de décision, sans toucher aux prérogatives du conseil municipal et donc au système représentatif.

Le gouvernement à travers l'élaboration de ce projet de loi use – et abuse – du terme de « *proximité* ». Cette notion est à la mode ; ces dernières années des réflexions politiques ou des projets de loi ont fleuri demandant plus de « *proximité* » sur des sujets très divers, du rapport de Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, à la mise en place de la police de proximité par le gouvernement Jospin ou plus tard la création controversée des juges de proximité par le gouvernement Raffarin. Un « *consensus* » s'est formé autour de cette notion qui est utilisée indifféremment pour différents sujets et par différents courants politiques. Selon Karen Politis : « *Un étrange consensus semble en fait se dessiner, qui repose sur le flou*

¹⁵ *Ibid*, p. 14.

¹⁶ *Ibid*, p. 3.

de la notion et la « générosité » d'un programme, avec lequel nul ne saurait être en désaccord. »¹⁷

Ce projet de loi sur la démocratie de proximité se rattache à la « *demande de proximité* » des élections municipales de 2001 : l'échec du phénomène de parachutage et le succès de listes prônant un travail de terrain déconnecté de la réalité nationale. Plus encore, le succès des listes dites « citoyennes », comme « les Motivé(e)s » de Toulouse, a montré une attente nouvelle de la population, réclamant que le discours parte des problèmes des gens et que ceux-ci puissent faire entendre leur voix dans un jeu politique jugé déconnecté des réalités¹⁸. Le thème de la démocratie participative s'est ainsi affirmé comme une logique politique forte que les leaders politiques n'avaient pas su saisir durant la campagne électorale. L'idée de démocratie de proximité visait à agiter le thème de la démocratie participative, tout en limitant les effets attendus de cette dernière pour ne pas déposséder les professionnels de la politique de leurs prérogatives.

Pourtant, juridiquement, la notion de démocratie de proximité reste floue. Le projet de loi n'apporte pas de précisions supplémentaires, cette notion demeure un mélange indéfini entre les notions de démocratie locale, participative et directe, qui finit par les dénaturer. L'idée de démocratie de proximité semble donc se baser sur une volonté de rapprochement entre les citoyens et les décideurs politiques, mais la participation directe du citoyen à la décision politique ne semble pas faire partie de la notion. Il s'agit plutôt, si on se réfère au projet de loi, d'associer de manière plus étroite les citoyens au système représentatif sans lui opposer un contre-pouvoir.

¹⁷ Politis (K), « Quelle « démocratie de proximité » ? », *Pouvoirs locaux*, n° 50 III, 2000, p. 3.

¹⁸ Laville (P), « Où sont les listes conçues pour permettre et non pour promettre ? ». In : « La vie après la campagne », *Territoires*, n° 425, février 2002.

2. Un acte politique manqué :

La rédaction du projet de loi sur la démocratie de proximité était « *une réponse maladroite aux dividendes politiques apportées par la « proximité » aux municipales [de mars 2001]* »¹⁹ mais également, à la décharge du gouvernement, une tentative de réactivation du thème de la démocratie dans le débat public. Pourtant, le projet n'a pas engendré de débat dans le pays, il a été voté rapidement avant la fin de la session parlementaire, le 27 février 2002, et il est quasiment oublié. François Hannyoyer rappelle le paradoxe entre la volonté de créer des structures de débat et l'impossibilité d'organiser un débat civique et national sur ce thème : « *Paradoxe : comment traiter les questions que pose la seconde avec les outils de la première ?* »²⁰ Le vote de la loi n'a eu des échos que dans les milieux sensibilisés au problème de la démocratie locale comme les associations de quartier. La volonté d'instrumentaliser la vague de démocratie participative lancée par les élections municipales de 2001 n'a pas profité au gouvernement. Les tenants de la démocratie participative critiquaient fortement le projet, comme le montre le titre de l'article de Marion Paoletti paru dans *Libération* le 23 juillet 2002 : « *Un projet inutile et nuisible* », tandis que les tenants d'une démocratie représentative inchangée, comme l'Association des Maires de France, rappelaient « *solemnellement que, dans notre régime républicain, le suffrage universel est la seule source de pouvoir et que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus par tous les citoyens* »²¹. Le gouvernement contentait difficilement sa majorité et il laissait surtout indifférente une bonne partie de la population.

Au-delà, c'est surtout l'absence d'effets sur la campagne électorale de 2002 qui est le plus significatif. Ce projet de loi a été critiqué pour son caractère opportuniste alors qu'il ne

¹⁹ Paoletti (M), « Un projet inutile et nuisible », *Libération*, 23/07/2001, p. 7.

²⁰ Hannyoyer (F), « Les tenants d'un débat citoyen », *Territoires*, n° 421, octobre 2001, p. 5.

²¹ Propos de l'Association des Maires de France tirés de *Communes*, n°404, juin 2001, cité dans : Hannyoyer (F), « Les tenants d'un débat citoyen », *Territoires*, n° 421, octobre 2001, p. 7.

contente personne et qu'il n'active pas le thème de la démocratie au sein de la campagne présidentielle. Le Parti Socialiste et le candidat Lionel Jospin n'ont pas réactivé le thème de la démocratie au sein de leur propre campagne électorale. Ce thème était le grand absent et c'est celui de la sécurité qui a pris largement le pas. Après les événements du 11 septembre 2001 et le « matraquage » médiatique qui a suivi, le thème de la sécurité internationale s'est imposé dans l'agenda politique. En France, la réactivation du plan « Vigipirate » et son renforcement ont imposé également le thème de la sécurité. La mise en scène médiatique de nombreux faits divers, durant la campagne présidentielle, a imposé définitivement le thème de l'« *insécurité* ».

La stratégie politique visant à imposer le thème de la démocratie et plus particulièrement de la démocratie de proximité a échoué le thème de l'insécurité monopolisant la scène politique, de l'aveu même d'un délégué national du Parti socialiste aux institutions : « la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité [a] été une occasion ratée »²². Le vote de la loi relative à la démocratie de proximité a donné lieu à de petites brèves dans le journal *Le Monde*. Seules quelques revues spécialisées comme *Territoires*²³ ou *Pouvoirs locaux*²⁴ ont rédigé des dossiers spéciaux sur le sujet. De plus, le thème de la proximité a été réorienté, à partir de la prise de fonction du gouvernement Raffarin, au profit d'une opposition publicitaire entre « *la France d'en bas et la France d'en haut* » et au profit du thème de la régionalisation. La volonté affichée était de se détourner de toute idée – même timide – de modération du « tribalisme local » pour s'appuyer sur les élus locaux.

²² Rullier (B), « Démocratie représentative et démocratie participative : les conditions d'une conciliation », *Revue socialiste*, n°17, septembre 2004, p. 117.

²³ *Territoires*, n° 421, octobre 2001

²⁴ *Pouvoirs locaux*, n° 50 III, 2000.

B. Une volonté de contrôle des conseils de quartier :

« Dans son versant « participatif », communal et urbain, ce projet de loi verrouille d'emblée les possibilités même d'une réflexion de quartier commune, partagée, sincère, possible. »²⁵ M. Paoletti opposait ici une critique radicale au projet de loi relatif à la démocratie de proximité dans son volet participatif. En effet, ce projet²⁶ donne l'impression globale de limiter la possibilité d'expression de la population par un renforcement des pouvoirs des élus locaux (1) et par une limitation de la capacité d'action des conseils (2). Le thème de la « démocratie de proximité » s'éloigne, dans le texte même du projet de loi, assez largement de l'idée de démocratie participative.

1. Le renforcement du pouvoir des élus locaux :

« Tout dépend de la volonté du maire »²⁷. G. Gontcharoff résume bien la philosophie générale du projet de loi : elle consiste en un renforcement du rôle des élus vis à vis des conseils de quartier et en un contrôle de ceux-ci. Ce même auteur rappelle que « *le projet de loi sur la démocratie de proximité a été largement inspiré par le rapport de Pierre Mauroy sur la relance de la décentralisation, lui-même très largement inspiré par la pratique lilloise de la démocratie participative, où les conseils de quartier sont très verrouillés par les élus et le parti dominant.* »²⁸

Le projet de loi prévoyait une étroite canalisation des conseils de quartier par le pouvoir local. La création des conseils de quartier sur l'ensemble du territoire des communes

²⁵ Paoletti (M), « Un projet inutile et nuisible », *Libération*, *op. cit.*, p. 7.

²⁶ L'ensemble des dispositions évoqué dans cette partie renvoie à : Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, présenté par Daniel Vaillant au nom de Lionel Jospin, *op. cit.*

²⁷ Gontcharoff (G), « Valse-hésitation », *Territoire*, n° 421, oct. 2001, p. 11.

²⁸ *Idem.*

de plus de 20000 habitants était obligatoire ; elle s'imposait au conseil municipal mais celui-ci fixait le périmètre du quartier (Titre I, Chapitre 1, Article 1, 1^{er} alinéa du projet de loi), l'exposé des motifs du projet de loi incitait à la conservation des tracés existants : « *Afin de ne pas figer, voire remettre en cause, les expériences existantes, la loi n'a pas fixé de critère de délimitation des périmètres. Ils seront fixés par le conseil municipal en fonction des spécificités de la commune* »²⁹. Les modalités de création des conseils de quartier en dehors des situations existantes étaient du seul ressort du conseil municipal. Le projet prévoyait également la création d'un adjoint au quartier en permettant le dépassement de la limite fixée à l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales, avec l'interdiction que le nombre des conseillers de quartier excède 10% de l'effectif légal du conseil municipal (Article 4). Il assurait la présidence des conseils de quartier situés dans son champ d'action et, à défaut, la présidence était assurée par un membre du conseil municipal désigné par le maire (Article 1, 2^{ème} alinéa). La composition du conseil de quartier restait floue, en dehors de la présidence : « *Ce conseil comprend des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. Il comprend également pour une durée fixée par le conseil municipal des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants des associations du quartier. La liste des membres du conseil du quartier est arrêtée par le conseil municipal sur proposition du maire.* » (Article 1, 2^{ème} alinéa). Le texte ne précisait pas si l'ensemble de la population assistait et participait aux réunions ; on était en droit de se poser la question car le projet de loi précisait que les réunions sont publiques sauf dispositions contraires du règlement intérieur (Article 1, 4^{ème} alinéa). Il ne déterminait pas le mode d'élection des représentants des habitants. Le conseil de quartier se réunissait au moins deux fois par an sur convocation du maire ou de son président (Article 1, 4^{ème} alinéa). Cette disposition permettait une canalisation

²⁹ Projet de loi relatif à la démocratie de proximité, présenté par Daniel Vaillant au nom de Lionel Jospin, *Les documents législatifs de l'Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 15.

étroite des initiatives des conseils de quartier : le pouvoir municipal conservait la maîtrise de la régularité des réunions des conseils, de leurs initiatives et de leur efficacité.

Les dispositions du projet de loi canalisait les conseils de quartier. Elles étaient une régression par rapport aux initiatives préexistantes. Le projet de loi « *accentue même, le caractère dominant du pouvoir personnel du maire dans notre législation communale.* »³⁰ A l'inverse d'une redistribution du pouvoir, le projet de loi renforçait la personnification du pouvoir du maire : la composition du conseil de quartier se faisait sur proposition du maire ce qui permettait au maire de structurer les conseils à sa guise. De plus, c'était le maire qui décidait de la consultation des conseils de quartier même si ceux-ci pouvaient soumettre toutes propositions concernant le quartier, et uniquement le quartier, ce qui limite le champ d'action et de réflexion. Ils pouvaient être associés « *à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la politique de la ville* ». Le maire avait ainsi entre les mains la possibilité de freiner l'apparition d'un contre-pouvoir à sa gestion municipale. Au-delà, le projet de loi aurait permis au maire d'instrumentaliser légalement les conseils de quartier : il aurait pu se prévaloir de la légitimité que lui confèrent ces instances participatives lorsqu'il décide de les consulter. A l'inverse, il aurait pu les étouffer, en limitant les crédits de fonctionnement, le nombre de réunions ou en refusant de les associer.

2. La limitation de la capacité d'action des conseils de quartier :

³⁰ Gontcharoff (G), « Valse-hésitation », *op. cit.*, p. 11.

« *Le droit s'avère en retard sur les pratiques, souvent innovantes, toujours diverses, et peine à leur offrir un cadre adapté.* »³¹ Le rapport de la Commission des lois du Sénat, rédigé par Daniel Hoeffel, rappelait le retard de la norme sur le fait en matière d'instances participatives de quartier. Depuis longtemps, certaines municipalités comme Grenoble ou Marseille ont mis en place des conseils de quartier. La légitimation de ce type d'instance par la loi du 6 février 1992 a accru sensiblement ce phénomène. Les pratiques locales ont innové par rapport à la législation nationale. Certaines villes ont mis en place des conseils de quartier avec une véritable logique de redistribution du pouvoir, comme le montre l'exemple de la commune de Morsang-sur-Orge³². Cette ville est allée jusqu'à la mise en place d'un système de budget participatif avec l'octroi d'enveloppes budgétaires par quartiers.

A la lumière de ces pratiques locales, le projet de loi paraît bien en-dessous de la réalité, il oppose au fait une norme régressive. Pour M. Paoletti, « *la participation y est neutralisée dès sa rédaction.* »³³ Les modalités d'action des conseils de quartier se réduisaient à des propositions faites au conseil municipal. La délimitation du périmètre des conseils de quartier était du ressort du conseil municipal, seule une référence aux anciens périmètres était notifiée sans qu'aucune consultation des habitants soit prévue (Article 1, 1^{er} alinéa). La composition et les modalités de désignation des conseils étaient fixées par le conseil municipal sur proposition du maire. La présidence du conseil était interdite à un représentant des habitants du quartier ou même à un représentant associatif (Article 1, 2^{ème} alinéa). Les conseils de quartier étaient uniquement consultés sur demande du maire, le résultat prend la

³¹ Rapport de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, par Daniel Hoeffel, n° 156 (2001-2002), <http://www.senat.fr/rap/101-156/101-156.htm/>.

³² Sur cette expérience voir : Berkani (V), « 3,2 millions sur la table », *Territoires*, n° 416, mars 2001, p. 37 : La ville de Morsang-sur-Orge dans l'Essonne pratique la technique des enveloppes budgétaires de quartier. Cette commune compte 20000 habitants, elle tente cette expérience depuis 1997. Sur un budget global d'investissement de 9300000 €, 490000 € sont distribués de façon égale entre les huit quartiers, soit environ 61000 € chacun. L'enveloppe budgétaire doit permettre, au niveau de chaque quartier, la réalisation de divers travaux. Mais les enveloppes budgétaires de quartier ne représentent que 20% du budget d'investissement en raison de dépenses obligatoires, comme le remboursement de la dette et la participation des habitants demeure modeste, environ 5%.

³³ Paoletti (M), « Un projet inutile et nuisible », *Libération*, *op. cit.*, p. 7.

forme d'un avis consultatif (Article 1, 3^{ème} alinéa). Ils ne se réunissaient que sur convocation du maire ou du Président (Article 1, 4^{ème} alinéa). Ils ne pouvaient faire que des propositions au conseil municipal concernant les moyens matériels du quartier. Le vote et l'élaboration du budget de la commune restaient du seul ressort du conseil municipal, les conseils de quartier pouvaient seulement proposer des projets concernant l'aménagement du quartier ou son animation (Article 3). On constate ainsi une disproportion entre les compétences dévolues aux conseils de quartier et les compétences du pouvoir local. La capacité d'action des conseils de quartier était largement encadrée par le pouvoir local. Le conseil de quartier ne pouvait pas s'auto-saisir d'affaires concernant le quartier, et encore moins relatives à la ville. L'avis des conseils de quartier ne pouvait être que consultatif et les projets élaborés par ceux-ci ne pouvaient concerner que le quartier et plus particulièrement l'animation de celui-ci. Dans tous les cas, le conseil municipal avait une capacité de blocage des maigres initiatives des conseils de quartier.

A travers le développement d'une rhétorique de la « démocratie de proximité », le gouvernement postulait l'intouchabilité du système représentatif, il tentait de construire autour des éléments d'une pseudo-participation, en verrouillant les possibilités de faire apparaître un contre-pouvoir. L'objectif du gouvernement était de renforcer le système représentatif au niveau local par l'instauration d'instruments de re-légitimation. Si le projet de loi avait été voté dans ces termes initiaux, il aurait imposé aux communes de plus de 20000 habitants la création des conseils de quartier mais également, et d'une manière plus problématique, la remise aux normes des conseils de quartier existants. Ceci aurait constitué une avancée démocratique pour les villes dépourvues de conseils mais un recul démocratique important pour les villes ayant déléguées des compétences plus importantes aux conseils de quartier. Les expériences locales préexistantes qui offrent une participation plus accrue auraient été remises en cause par la nouvelle législation.

De plus, le projet de loi restait flou sur les conditions d'association des habitants aux instances participatives de quartier. La nécessaire réunion de l'ensemble des habitants en vue de la discussion des affaires du quartier, impératif de toute construction d'une démocratie participative par la délibération, ne figurait pas dans le projet de loi. Le remaniement des conseils de quartier par le projet de loi les éloignait largement de l'idéal de démocratie participative qui les a fait naître. Ainsi, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité déposé par le gouvernement à l'Assemblée Nationale, le 23 mai 2001, est né d'une tentative de récupération du thème de la démocratie participative. Il figurait, dans le texte, la volonté d'une véritable instrumentalisation des conseils de quartier. Néanmoins, le processus législatif a évidé la loi de son contenu initial pour, au final, ouvrir une potentialité démocratique.

II. L'EVIDEMENT DU PROJET DE LOI PAR LE PROCESSUS LEGISLATIF :

Au terme d'évolutions législatives antagonistes (A), le projet de loi gouvernemental a évidé. L'analyse du processus parlementaire montre que les débats parlementaires ont contribué au développement d'une rhétorique de la « démocratie de proximité ». La conciliation des deux Chambres ne s'est effectuée que par la mise en place de conseils de quartier « secs » (B).

A. Des évolutions législatives antagonistes :

La discussion du projet de loi a donné lieu à une opposition entre l'Assemblée Nationale et le Sénat. Si la chambre basse a été tentée par une rupture avec la rhétorique de la « démocratie de proximité » au profit de l'insertion d'éléments de démocratie participative dans le système démocratique local (1), la chambre haute, postulant l'intouchabilité du système représentatif local, a contribué à l'épuration globale du projet (2).

1. La tentation d'une rupture avec la rhétorique de la « démocratie de proximité » :

« Les nouvelles instances constitueront ainsi un lieu de concertation et d'échange utile, sans pour autant porter atteinte aux prérogatives du conseil municipal et du maire. »³⁴

Dès ses premières pages, le rapport de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, rédigé par Bernard Derosier, rappelait son accord avec la philosophie générale du gouvernement : l'intouchabilité du système représentatif. Le projet de loi, et particulièrement les articles concernant la création des conseils de quartier, ont donné lieu à des débats houleux au sein de l'assemblée. Une opposition franche est apparue entre les tenants du respect du projet de loi, les tenants d'une démocratie participative accentuée et les tenants de l'épuration du projet de loi, Bernard Birsinger allant jusqu'à parler d'un « *poujadisme de proximité* »³⁵ comme. Ces oppositions ont dépassé les clivages politiques puisque plusieurs députés socialistes ont tenté de torpiller la disposition créant les conseils de quartier tandis que les centristes ont donné leur accord.

Le projet de loi adopté le 25 juin 2001 par l'Assemblée Nationale accentue l'idée de démocratie participative. La Commission des lois de l'Assemblée Nationale a rejeté la

³⁴ Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, par Bernard Derosier (commission des lois de l'Assemblée Nationale), *Les documents législatifs de l'Assemblée Nationale*, 11 juin 2001, n°3 113, p. 16.

³⁵ Intervention de Bernard Birsinger rapportée dans : *Ibid*, p. 43.

proposition de Jacques Brunhes (groupe communiste) tendant à remplacer l'intitulé du Titre I : « De la démocratie de proximité », par « De la démocratie participative », jugeant que ce titre comportait également des dispositions propres à la démocratie représentative. A l'inverse, l'Assemblée Nationale a adopté cette proposition, pourtant ce titre contient des dispositions tendant au renforcement des droits de l'opposition au sein du conseil municipal. La Commission et la chambre basse ont adopté l'amendement du même auteur visant à remplacer le terme « vie locale » par « vie démocratique » dans l'intitulé du Chapitre I. En revanche, la proposition de J. Brunhes de remplacer le terme « conseil de quartier » par « comité d'initiative citoyenne » a été rejetée. Ces oppositions terminologiques montrent la volonté sous jacente de faire glisser l'idée de démocratie de proximité vers celle de démocratie participative. Le reste des amendements a été globalement dans le même sens.

La Commission des lois a adopté un amendement présenté par son rapporteur visant à relever le seuil démographique de 20000 à 50000 habitants, jugeant que les communes ayant une population inférieure à ce seuil ne pourraient organiser ces conseils de quartier. Elle a rejeté un amendement de Jacques Brunhes visant à rendre obligatoire la création des conseils dans les communes de 3500 habitants et plus. Le seuil de 50000 habitants a été voté par l'Assemblée Nationale (Titre I, Chapitre I, Article 1^{er}, 1^{er} alinéa)³⁶. Les modalités de création des conseils de quartier faisaient l'objet d'une concertation avec les habitants et les associations (Article 1^{er}, 2^{ème} alinéa). La Présidence du conseil de quartier pouvait être dévolue à un membre délégué par le maire ou un membre élu par le conseil de quartier : un habitant ou un représentant d'association, même si le maire devait toujours être représenté (Article 1^{er}, 2^{ème} alinéa). Le maire décidait toujours de la consultation des conseils de quartier, mais celle-ci peut porter sur la ville, et non plus seulement sur le quartier. Le rapport d'activité des conseils de quartier était publié et diffusé par la commune (Article 1^{er}, 3^{ème}

³⁶ L'ensemble des références d'articles de cette partie renvoie à : Projet de loi relatif à la démocratie de proximité adopté par l'Assemblée Nationale, le 25 juin 2001, texte n°691, <http://www.assemblee-nationale.fr/ta/ta0691.asp>.

alinéa). La réunion du conseil de quartier pouvait se faire à la demande de la moitié des représentants du conseil de quartier (Article 1^{er}, 4^{ème} alinéa). Le conseil municipal adoptait des règles communes de fonctionnement des conseils de quartier et le projet de loi affirmait le principe de publicité des séances, sauf dispositions contraires du règlement intérieur (Article 1^{er}, 4^{ème} alinéa). Le débat sur les conseils de quartier au sein du conseil municipal s'étendait à la participation des habitants à la vie locale (Article 2) et il donnait lieu à l'examen des propositions de conseils (Article 3). L'Assemblée Nationale maintenait la création de l'adjoint au quartier avec les mêmes prérogatives (Article 4).

Les nouvelles dispositions adoptées par la chambre basse accentuaient le rôle des habitants. Le projet de loi modifié se rapprochait de l'idée de démocratie participative à travers trois modifications significatives : la possibilité de désigner à la présidence du conseil de quartier un habitant, l'affirmation du principe de publicité des réunions et la possibilité de convoquer une réunion du conseil de quartier à la demande de la moitié des représentants. Pourtant, les amendements de Richard Cazenave imposant une concertation préalable des habitants avant toute définition de la composition, des modalités de désignation des conseils de quartier, amendement attribuant la majorité des sièges aux associations et aux représentants des habitants, ont été rejetés. De même, l'amendement de R. Brunhes prévoyant une réunion du conseil de quartier chaque fois qu'un de ses membres le demande a été rejeté par la Commission des lois. Le rejet de ces différentes propositions montre la volonté de l'Assemblée Nationale de ne pas rompre « *le lien fort et institutionnalisé entre les conseils de quartiers et le conseil municipal* », selon les mots de Daniel Vaillant, qui « *n'avait pas pour but de brider la créativité ou l'expression des habitants, mais bien de garantir la prise en compte effective de leurs souhaits et de leurs actions.* »³⁷ Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale permettaient un accroissement de la capacité d'action des conseils de

³⁷ Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, par Bernard Derosier (Commission des lois de l'Assemblée Nationale), *Les documents législatifs de l'Assemblée Nationale*, op. cit., p. 48 et 49.

quartier par rapport au pouvoir local, mais elles ne remettaient pas fondamentalement en cause les liens de dépendance entre les deux et la primauté du second sur les premiers. Le projet de loi continue d'interdire l'émergence d'un contre-pouvoir des habitants, le système représentatif restait la logique dominante. A la décharge du processus législatif, des avancées plus audacieuses auraient sans doute été censurées par le Conseil constitutionnel en raison de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution.

2. L'épuration du projet par le Sénat :

L'ensemble du travail parlementaire du Sénat a consisté en l'épuration systématique des dispositions votées par l'Assemblée Nationale et, au-delà, de celles prévues dans le projet de loi gouvernemental. Pour reprendre le titre d'un article du journal *Le Monde* : « *Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la « démocratie de proximité »* »³⁸. Les articles concernant les conseils de quartier passent ainsi de quatre à deux et le caractère obligatoire de la création des conseils de quartier est supprimé. La logique dominante du Sénat a été celle du respect de l'initiative locale et des conseils élus. La Commission des lois du Sénat estimait qu'il est « *impératif de garantir la liberté des communes, de préserver les expériences actuelles et de favoriser les initiatives nouvelles.* »³⁹ Le Sénat a fondé son travail sur une rhétorique de la proximité pensée comme la commune, cellule de base de la démocratie ; rhétorique censée imposer le respect absolu et conservateur du système représentatif.

Le Sénat a épuré le projet de loi gouvernemental et il a remis en cause les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale. Dans son projet de loi adopté le 24 janvier 2002, le Sénat revenait à la terminologie initiale du projet de loi gouvernemental : le titre I du projet de loi

³⁸ Jérôme (B), « Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la « démocratie de proximité », *Le Monde*, 14/02/2002.

³⁹ Rapport sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, par Daniel Hoeffel (commission des lois du Sénat), *op. cit.*

redevient « *De la démocratie de proximité* » et le chapitre I « *Participation des habitants à la vie locale* », en accord avec la Commission des lois. Les sénateurs abaissaient le seuil de création des conseils de quartier à 20000 habitants, comme la disposition initiale, mais la création devient une simple possibilité pour le conseil municipal et non plus une obligation (Titre I, Chapitre I, Article 1^{er}, 1^{er} alinéa)⁴⁰. Les modalités de création des conseils de quartier étaient, à nouveau, fixées uniquement par le conseil municipal et son caractère « *exclusivement consultatif* » était affirmé (Article 1^{er}, 2^{ème} alinéa). La composition du conseil de quartier était fixée sur proposition du maire, votée par le conseil municipal (Article 2). Les dispositions relatives aux rapports entre le maire et les conseils de quartier se résumaient à une possible consultation par le maire. Concernant les moyens matériels des conseils, le conseil municipal allouait des crédits de fonctionnement chaque année (Article 1^{er}, 3^{ème} alinéa). Les dispositions concernant la présidence du conseil de quartier, la création d'un adjoint au quartier, le rapport d'activité du conseil de quartier, les réunions du conseil de quartier, les règles communes de fonctionnement des conseils, la publicité des séances et le débat sur les conseils de quartier au sein du conseil municipal étaient supprimées.

Le sénat a épuré le projet de loi de toutes les obligations pour le pouvoir local ; jusqu'à la suppression de l'obligation de créer des conseils de quartier. Cette suppression était la plus problématique, elle excluait toute potentialité démocratique du projet de loi puisque la structure même était supprimée. L'intérêt majeur de l'intervention législative est de pouvoir imposer la création de ces instances participatives de quartier aux communes et ainsi de procéder à une harmonisation du droit sur l'ensemble du territoire. Certaines expériences locales de démocratie participative permettent à des habitants, en nombre restreint, de participer activement à la gestion de leur cité, tandis que le reste des habitants en est toujours exclu.

⁴⁰ L'ensemble des références d'articles contenus dans cette partie renvoie à : Projet de loi relatif à la démocratie de proximité adopté par le Sénat, le 24 janvier 2002, n°49, <http://www.assemblee-nationale.fr/projet/pl3556.asp..>

La chambre haute a refusé les obligations au pouvoir local en raison des atteintes présumées au système représentatif local. Ce refus trouve son origine dans la composition de cette assemblée. Les sénateurs sont élus par des collèges de grands électeurs formés par les représentants des collectivités locales (à l'exception des députés) ; les conseils municipaux seuls fournissent plus de 95% du corps électoral. Le Sénat a donc une vocation à la défense des intérêts de collectivités locales et, plus particulièrement, des élus des collectivités locales. L'Association des Maires de France, lobby puissant défendant les intérêts des collectivités territoriales, s'est opposée de manière virulente à la mise en place obligatoire des conseils de quartier. Dès le printemps 2001, cette association avait fait valoir que ces conseils risquaient de remettre en cause la légitimité des élus, « *seuls qualifiés pour apprécier l'intérêt général* »⁴¹. Le mode d'élection des sénateurs a joué un rôle mécanique dans le refus de la mise en place de tels conseils. Pourtant, ce refus part d'une lacune dans l'analyse du phénomène des conseils de quartier, largement instrumentalisés par le pouvoir local. Le projet de loi du gouvernement renforçait la possibilité d'une instrumentalisation des instances participatives de quartier et il imposait un accroissement du pouvoir du maire. De plus, le projet de loi participait de la re-légitimation des élus locaux touchés par la crise de la représentation et, plus généralement, de la démocratie locale.

Compte tenu de cette opposition entre l'Assemblée Nationale et le Sénat, le projet de loi du gouvernement a été éviscé de son contenu. Le gouvernement voulant aller vite, il a déclaré l'urgence sur ce projet de loi, urgence qui a permis la mise en place des conseils « secs ».

⁴¹ Propos de l'Association des Maires de France cité dans : Jérôme (B), « Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la « démocratie de proximité », *Le Monde*, *op. cit.*

B. La conciliation par des conseils « secs » :

A la manière du quinquennat « sec », l'Assemblée Nationale et le Sénat se sont accordés sur l'idée de la création de conseils de quartier « secs ». La loi relative à la démocratie de proximité impose la création des conseils de quartier (1) mais elle reste quasiment muette sur les modalités précises de leur création. Ce vide est potentiellement créateur d'une alternative démocratique mais il peut, à l'inverse, participer à la diffusion de la rhétorique de la « démocratie de proximité » au niveau local (2).

1. La création législative des conseils de quartier :

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a été adoptée définitivement par le Parlement le 13 février 2002 au terme d'un accord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat. Le gouvernement avait décidé de déclarer l'urgence sur cette loi, l'objectif étant qu'elle soit votée avant la fin de la législature, le 22 février 2002. Cette mesure permettait d'ajouter une réforme décentralisatrice au « quinquennat » de Lionel Jospin en vue de la constitution de son bilan. Selon René Dosière (député PS de l'Aisne), « *notre objectif était que ce texte soit voté. Il fallait en payer le prix* »⁴². Le gouvernement a dû renoncer à la plupart des dispositions initiales pour qu'un texte, même épuré, puisse être voté. La Commission mixte paritaire a été le lieu de débats houleux entre les représentants de la chambre basse et ceux de la chambre haute. Au terme de dix heures de débat en CMP, mercredi 29 janvier 2002, les représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat sont

⁴² Propos de René Dosière cité dans : Jérôme (B), « Les sénateurs ont réduit les ambitions de la loi sur la « démocratie de proximité », *Le Monde*, *op. cit.*

parvenus à un accord sur le seuil des communes de 80000 habitants ou plus pour imposer la création des conseils de quartier.

Au niveau de la terminologie, le texte voté par le Parlement est revenu à celle du projet de loi gouvernemental, le titre I s'intitule « *De la démocratie de proximité* » et le chapitre 1 « *Participation des habitants à la vie locale* ». Au-delà de ces modifications terminologiques secondaires, la loi conserve, pour une bonne part, les modifications adoptées par le Sénat, en dehors de l'obligation de créer des conseils de quartier pour les communes de plus de 80000 habitants (Titre I, Chapitre 1, Article 1^{er}, 1^{er} alinéa)⁴³, les communes entre 20000 et 79999 habitants ont une simple possibilité de création (Article 1^{er}, 5^{ème} alinéa). Les modalités de création et la composition des conseils de quartier sont uniquement décidées par le conseil municipal sur proposition du maire (Article 1^{er}, 2^{ème} alinéa). Les dispositions concernant les relations entre le maire et les conseils sont conformes au projet de loi gouvernemental ; les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et ils peuvent lui faire des propositions sur le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier (Article 1^{er}, 3^{ème} alinéa). Concernant les moyens matériels des conseils, le conseil municipal leur affecte un local et il alloue chaque année des crédits de fonctionnement (Article 1^{er}, 4^{ème} alinéa). La loi maintient la création de l'adjoint au quartier qui connaît des questions intéressant le quartier, il favorise l'information et la participation des habitants. La création d'adjoints au quartier ne doit pas donner lieu à un dépassement de plus de 10% de l'effectif légal du conseil municipal (Article 3). Les dispositions concernant la présidence du conseil de quartier, le rapport d'activité du conseil de quartier, sa réunion, les règles communes de fonctionnement, la publicité des séances, le débat sur les conseils de quartier au sein du conseil municipal sont supprimées comme l'avait prévu le projet de loi voté par le Sénat.

⁴³ L'ensemble des références d'articles données dans cette partie renvoie à la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie proximité, *Journal Officiel*, n°50, 28 février 2002, p.3808.

La loi définitivement votée prévoit la création des conseils de quartier dans les communes de plus de 80000 habitants. Cette disposition concerne donc 49 villes regroupant environ 10 millions d'habitants. Les grandes villes de France ont l'obligation de créer des conseils de quartier. Les villes comportant entre 20000 et 79999 habitants ont seulement la possibilité de créer ces conseils. Le seuil de création obligatoire des conseils a été relevé progressivement depuis le dépôt du projet de loi gouvernemental le 23 mai 2001, il est passé à 50000 habitants lors de son adoption à l'Assemblée Nationale et il est relevé à 80000 dans son vote définitif par le Parlement. Le Sénat qui avait prévu la suppression de l'obligation de créer les conseils n'a pas abouti, l'obligation est maintenue. Le seuil d'habitants est élevé, mais la création s'impose désormais aux villes. En dehors de cette disposition fondamentale, le projet est quasiment vidé de son contenu initial, et plus particulièrement des avancées progressistes de l'Assemblée Nationale.

L'analyse de ce processus législatif met à jour un exemple significatif du processus d'institutionnalisation. Les conseils de quartier sont des structures issues de la pratique locale. Elles ont vocation à modifier les règles de l'institution par une expérimentation locale. Le vote de la loi relative à la démocratie de proximité montre comment l'institution déploie sa logique de préservation. L'institution est un processus, soumis par nature au changement, mais qui présente des formes de stabilité et d'auto-protection.⁴⁴ Elle a ainsi vocation à subir des modifications, fruits du processus imaginatif des hommes, mais elle est traversée par des logiques de préservation ; elle a une vocation naturelle à mettre en œuvre des logiques conservatrices pour assurer sa permanence. Le gouvernement a soumis au vote du Parlement un projet visant à contrôler plus strictement les instances participatives de quartier pour éviter toute remise en cause du système représentatif. Dans la même logique, le Sénat a épuré le projet de loi au nom du respect de la liberté des collectivités locales et de leur préservation.

⁴⁴ Chevallier (J), *Institutions politiques*, LGDJ, 1996, p. 17.

2. Diffusion de la rhétorique de la proximité ou vide créateur ?

La loi votée le 13 février 2002 par le Parlement et promulguée le 27 février 2002 est vidée des intentions gouvernementales originelles. Le processus législatif, animé par une rhétorique de la « démocratie de proximité », a, tout de même, conduit à imposer la création des conseils de quartier. Même si cette disposition ne s'impose pas à l'ensemble des communes du territoire français, elle permet une relative uniformisation. Les villes réticentes ont ainsi l'obligation de créer des conseils de quartier. Le maire de Reims a longtemps refusé à l'opposition municipale la création des conseils de quartier au prétexte que les décrets d'application de la loi n'étaient pas produits. Cet argument n'a pu résister longtemps à la pression de l'opposition municipale et la mairie a été contrainte de mettre en place des conseils.

Pourtant des ambiguïtés importantes persistent concernant la composition du conseil de quartier qui éloigne de la démocratie participative et elles risquent de participer à une diffusion de la rhétorique de la proximité au niveau local. Fixée par le conseil municipal, la composition n'est pas l'émanation directe des habitants. La rédaction de cette disposition permet potentiellement au conseil municipal l'instrumentalisation des conseils. En poussant, la logique encore plus loin, les conseils de quartier peuvent devenir des conseils municipaux décentralisés, composés de conseillers municipaux en majorité, de quelques représentants d'associations et de quelques habitants. Pour continuer dans cette vision pessimiste, la loi ne prévoit pas l'obligation de la publicité des débats : les conseils de quartier peuvent se dérouler à huis clos, interdisant de ce fait la participation des habitants et même leur simple présence. A titre d'exemple, en juin 2002, en application de la loi du 27 février 2002, le conseil municipal de Toulouse a découpé la ville en dix-sept quartiers. Chaque quartier bénéficie d'un

maire de quartier qui préside une commission consultative de quartier. Ces commissions, présentées à grand renfort de techniques de communication, se veulent un espace de « démocratie de proximité », elles sont consultées pour l'établissement d'un projet urbain de quartier par la municipalité. Mais elles ne sont composées que de représentants des associations et de personnalités représentatives, désignées par le maire. Les habitants ne peuvent que déposer leurs remarques sur l'évolution du projet en mairie. On est ici bien loin d'un idéal de démocratie participative. La rhétorique de la « démocratie de proximité » qui a sous-tendu l'ensemble du processus législatif se perpétue au niveau local. La mise en place de conseils de quartier peut permettre d'agiter le thème d'une démocratie « plus proche », peut-être de favoriser un rapprochement géographique entre l'élu et le citoyen, mais le système représentatif local reste inchangé, aucun contre-pouvoir ne lui est opposé, le citoyen demeure souvent exclu d'une participation aux affaires de la cité.

Pourtant, la loi donne un « outil démocratique » aux habitants. Il faut préciser ici l'utilisation du terme « habitants ». Le chapitre 1 de la loi relative à la démocratie de proximité s'intitule « *Participation des habitants à la vie locale* » : le législateur utilise donc délibérément le terme d'« habitant » au lieu du terme habituel de « citoyen ». La distinction est fondamentale : la notion de citoyen est aujourd'hui plus restrictive que celle d'habitant. Le citoyen se réduit à celui qui possède la nationalité française – « le national » - ou à l'étranger communautaire tandis que le terme « habitant » renvoie à la source initiale du mot « citoyen » : celui qui habite – et qui participe selon Aristote – dans la cité ou la ville. Les dispositions de la loi du 27 février 2002 s'adressent aux habitants : aux personnes qui résident dans la commune. Ces instances imposent donc la participation des personnes étrangères extracommunautaires à la gestion du quartier. A défaut de l'octroi du droit de vote aux élections locales aux étrangers, l'institution des conseils de quartier est pour les étrangers – et pour la citoyenneté en générale – une avancée démocratique importante.

Les dispositions instaurant les conseils de quartier sont critiquables et perfectibles mais elles mettent en place une structure potentiellement démocratique. Le Sénat a épuré le projet de loi en voulant réduire les obligations des élus vis-à-vis des conseils, par la même occasion, il a permis la limitation de l'instrumentalisation des conseils de quartier par le texte de loi. En d'autres termes, le Parlement, ayant maintenu la création obligatoire des conseils de quartier, met en place une structure dont le mode de fonctionnement est entre les mains des acteurs. Il est évidemment impossible de concevoir une égalité entre les acteurs du jeu local, entre le pouvoir municipal et la « société civile » locale, comme le montre les expériences précédemment citées. Pourtant certains exemples tendent à montrer que la simple confection d'un cadre juridique non contraignant laisse une marge de liberté qui peut permettre un meilleur respect de la créativité démocratique locale. En ce sens, la mairie de Tours a mis en place des conseils de vie locale, divisant la ville en quatre secteurs, regroupant entre 30000 et 40000 personnes. Même si ces structures n'échappent pas à la rhétorique de la proximité et à des techniques de manipulation par le pouvoir local, les habitants ont tendance à s'approprier ces lieux, la règle du tirage au sort des représentants est acquise et chaque conseil est doté d'un budget propre de 30000 €⁴⁵. Autrement dit, une brèche, même infime, peut s'ouvrir dans le système représentatif par l'institutionnalisation d'éléments d'une démocratie participative. Cette potentialité juridique peut-être le « commencement »⁴⁶, au sens d'Hannah Arendt, d'une redéfinition des pratiques démocratiques locales.

⁴⁵ Bertheleu (H), « Gestion urbaine, démocratie participative et nouvelles formes d'engagement ». In : Bertheleu (H) et Bourdarias (F), *Acte du colloque sur les formes de manifestation du politique*, 11 et 12 mai 2004, Presses Universitaires François Rabelais – Tours, publication début 2008.

⁴⁶ Arendt (H), *Condition de l'homme moderne*, Calmann-Lévy, Pocket, p. 269.

