



HAL
open science

Democratie participative

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Democratie participative. Dictionnaire encyclopédique du Parlement, 2023, pp.375-379. halshs-04364270

HAL Id: halshs-04364270

<https://shs.hal.science/halshs-04364270v1>

Submitted on 26 Dec 2023

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.

Démocratie participative

FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe

Directrice de recherches au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

Dans une appréhension générique, la démocratie participative désigne un Ensemble de procédures non électives se greffant sur le système représentatif et visant à impliquer directement les citoyens dans les affaires publiques

Si la notion de démocratie au sens premier suppose que le peuple dispose du pouvoir, les termes de « démocratie participative » peuvent sembler redondants. Une démocratie au fonctionnement de laquelle les citoyens ne prendrait pas part ne serait pas une démocratie. Pourtant, la notion de démocratie représentative a justement été construite sur cette ambiguïté. Sitôt consacrées, les prérogatives des citoyens ont été encadrées au point de ne pouvoir passer que par la représentation. La démocratie purement représentative montre pourtant rapidement ses limites lorsque ses citoyens s'estiment peu, mal ou non représentés. Ainsi, l'émergence de la démocratie participative présente de multiples intérêts : elle répond à la revendication d'une implication plus directe des citoyens dans les projets qui les concernent ; elle participe à la lutte contre l'abstention et le désintérêt des citoyens pour la chose publique en rapprochant les citoyens des élus qui les incitent à collaborer à la définition des politiques publiques ; elle permet de redonner une place aux individus dans un processus normatif et apparaît ainsi comme un tempérament nécessaire à la démocratie représentative pure ; elle permet de doter les décisions adoptées d'un surcroît de légitimité, dans le but de favoriser leur acceptation donc leur application ; elle permet de porter certaines questions dans le débat public en dehors des enceintes parlementaires ou délibératives ordinaires. La démocratie participative encourage ainsi une « citoyenneté active » (S. Rui, 2013) en vue de remédier aux imperfections de la démocratie représentative et d'en améliorer le fonctionnement.

Un concept flou

Les théories de la démocratie participative ont émergé dans les années 1960, dans le cadre de mouvements sociaux observés par la doctrine américaine et française. « Concept élastique » (L. Blondiaux, 2022, p. 74), les contours de la notion de démocratie participative restent vagues dans la mesure où l'on entend y regrouper toutes les modalités de participation citoyenne, mise à part l'élection.

Dans cette acception, les procédures d'initiative populaire et de référendum font partie des procédures de démocratie participative tout comme les différentes formes de mini-publics délibératifs. Toutefois, à partir du moment où a émergé la notion de démocratie délibérative, les auteurs ont cherché à mieux distinguer celle-ci de la démocratie participative. Deux critères ont été proposés pour les distinguer : un critère quantitatif qui « vise le nombre d'individus pouvant être inclus dans le processus » et un critère qualitatif « lié à la marge de manoeuvre octroyée aux individus pour s'exprimer » (M. Revon, 2022, p. 62-63). La distinction entre ces deux formes d'implication citoyenne n'est pas étanche et se révèle à travers chacune des procédures utilisées. Une autre classification fondée sur les modes de production normative, distingue les procédures institutionnalisées, formalisées, informelles et spontanées et y classe divers mécanismes participatifs et délibératifs selon qu'ils permettent une participation normative avec délibération intégrée ou sans délibération intégrée, une participation non normative avec ou sans délibération intégrée, une délibération extérieure sans participation, ou sans participation et sans délibération (J.-F. Kerleo, 2022).

Une grande diversité de procédures

En matière d'urbanisme, l'implication des citoyens à l'échelle locale est ancienne à travers la procédure de l'enquête publique en particulier. Elle s'est enrichie d'autres types de procédures participatives développées en matière environnementale en vertu du principe de participation du public consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004. Ces procédures interviennent soit en amont des projets envisagés et susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, tels que le débat public et la concertation, soit en aval, telle que la consultation locale introduite par ordonnance en 2016, et utilisée dans le cadre du projet relatif à la construction d'un aéroport sur le site de Notre Dame des Landes. D'autres modalités de participation existent, regroupées notamment dans le Code général des collectivités locales sous un chapitre intitulé « Participation des électeurs aux décisions locales », tel que le droit de pétition local, la consultation locale ou encore le référendum local. A cela s'ajoute un ensemble de dispositifs dont l'encadrement est souple tels que les conseils citoyens, les budgets participatifs, les conseils des jeunes...

A l'échelle nationale, le droit de pétition constitue le degré minimal des formes d'implication directe des citoyens. Les mécanismes de référendum pouvant être organisés dans le cadre des articles 11, 88-5 ou 89 de la Constitution, bien que ne pouvant pas être à l'initiative des citoyens, restent les outils les plus intéressants pour ces derniers en termes d'influence sur les décisions adoptées, dans la mesure cependant où le choix exprimé n'est pas totalement ignoré.

Enfin, à l'échelle européenne, outre le droit de pétition, l'initiative citoyenne européenne constitue une version faible des mécanismes d'initiative populaire permettant de saisir la commission qui elle-même décidera des suites à donner à cette initiative devant le Parlement. A l'échelle nationale et supranationale, se développent également les consultations en ligne sur les projets d'actes, les conventions citoyennes, les jurys citoyens, les conférences de consensus, les sondages participatifs... . Aucunement institutionnalisés, leur mise en place comme leurs effets relève de l'appréciation discrétionnaire des autorités exécutives le plus souvent, ce qui laisse planer le risque d'une instrumentalisation.

Cette multiplicité de dispositifs, dont les modalités et les effets diffèrent, nécessiterait quelques clarifications non seulement pour en faciliter l'exercice mais également pour ne pas discréditer le principe même de la démocratie participative. En effet, faute de clarté et de rigueur quant aux recours à certains de ces outils non contraignants pour les autorités publiques, ces dispositifs participatifs risquent de ne pas être perçus comme satisfaisants par les citoyens. Au regard de l'échelle de la participation d'Arnstein, allant de la simple recherche d'un soutien du public sur un projet au contrôle des citoyens de la conception à l'adoption d'un projet, la plupart des formes de participation existant en France semble se situer à un niveau intermédiaire, celui de la « coopération symbolique ».

Le rôle du Parlement dans le développement de la démocratie participative

Le Parlement a un rôle important à jouer dans la valorisation des outils de la démocratie participative, notamment pour rendre le droit de la participation plus « cohérent » (C. Morio, 2022).

Ces dernières années, certains textes de loi ont été ouverts à des consultations en ligne telles que la proposition Claeys-Léonetti en 2015 ou le projet Pour une République numérique en 2016. Des procédures de consultations citoyennes décidées dans le cadre de missions d'information ont été menées durant la XV^e législature sur l'usage récréatif du cannabis ou encore sur les moyens de lutter contre l'abstention. Des sites permettant de déposer des pétitions

en ligne ouvert à la signature d'autres citoyens ont été également mis en place (<https://petitions.assemblee-nationale.fr> ; <https://petitions.senat.fr>). Le Parlement conserve cependant la maîtrise tant de la procédure elle-même que de ses résultats, ce qui limite nécessairement le pouvoir d'influence des participants. Seul le constituant pourrait aller plus loin en introduisant de nouveaux dispositifs impliquant plus fortement et plus directement les citoyens tels que l'initiative populaire.

A l'échelle locale, en revanche, les prérogatives du Parlement lui permettent de légiférer sur les mécanismes déjà prévus par la Constitution, tels que le référendum, la consultation ou le droit de pétition locale, pour en préciser les modalités d'exercice et les assouplir s'il l'estime opportun, comme ce fut le cas pour le droit pour une minorité d'électeurs de demander l'organisation d'une consultation locale (art. 1112-16 du CGCT tel que modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite loi 3DS).

Au regard de la diversité des outils participatifs et de leurs pratiques, le Parlement pourrait mener deux actions dans le cadre de son pouvoir de légiférer : d'une part, clarifier les outils participatifs en matière environnementale et locale ; d'autre part, prévoir un cadre législatif pour réglementer le recours aux nouvelles formes de participation citoyenne plus délibératives, telles que les conventions citoyennes, qui manquent cruellement de cadre juridique.

Bibliographie :

- ARNSTEIN S. R., 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), p. 216-224.
- BLONDIAUX L., « Le participatif en actes : quel avenir pour l'injonction à la participation ? », *Questions de communication [En ligne]*, 41 | 2022, mis en ligne le 01 octobre 2022, consulté le 20 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/28823>
- BUGÉ E., « A la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du grand débat national et de la convention citoyenne pour le climat », *Arch. Philos. Droit*, 2020, 62 (1), pp. 463-483.
- GOURGUES G., « Démocratie participative », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presse de SciencesPo, 2020, p.141-147.
- KERLEO J.-F., « Classification juridique des modes de production normative. Réinvestir la notion de démocratie par le droit », in HEITZMANN-PATIN M. et PADOVANI J., *La participation du citoyen à la confection de la loi*, Mare & Martin, 2022, pp. 39-65.
- MORIO C., « Droit de la participation », in G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition, 2022), GIS Démocratie et Participation. <https://www.dicopart.fr/droit-de-la-participation-2022>
- REVON M., « Les rôles de l'individu dans la production de la loi. Essai de modélisation des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel », in Fatin-Rouge Stefanini M. et Magnon X., *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?* Confluence des droits, éditions DICE, 2022, pp. 61-78.
- RUI S., « Démocratie participative », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, & D. Salles (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (1ère édition, 2013) GIS Démocratie et Participation. <https://www.dicopart.fr/democratie-participative-2013>

- SINTOMER Y., « 6. Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Bacqué M.-H., Sintomer Y., *La démocratie participative*, La découverte, 2011, pp. 113-134.