



# ECOLE DOCTORALE DES SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETE

## **LA PRISE DE DECISIONS LOCALES : LES PROCEDES POUR PLUS DE DEMOCRATIE**

Par **OUSMANE BA**

Thèse de doctorat de Droit Public nouveau régime

Sous la direction de **M. Jean-Claude NEMERY**

Professeur de Droit à l'Université de Reims Champagne-Ardenne,  
Directeur du CRDT

MEMBRES DU JURY :

**M. François Rangeon** : Professeur de Sciences Politiques à l'Université de Picardie Jules Verne, Amiens

**Mme. Nadine Dantobel-Cor**, Maître de conférences, HDR à l'Université de Lorraine

**M. Fabrice Thuriot**, Docteur en droit, Ingénieur d'études au CRDT, HDR à l'Université de Reims Champagne-Ardenne

## Sommaire

LISTE DES SIGLES.....	3
LISTE DES SIGLES.....	3
INTRODUCTION .....	8
PREMIERE PARTIE:.....	25
LES INSUFFISANCES DEMOCRATIQUES DU PROCEDE ACTUEL DE PRISE DE DECISIONS LOCALES.....	25
CHAPITRE PREMIER : La représentation citoyenne: un modèle aux effets critiquables .....	28
SECTION 1 : La mise en œuvre de la démocratie représentative locale et ses effets sur le procédé de prise de décisions: une politique non désintéressée. ....	31
SECTION 2 : Le fonctionnement de la démocratie représentative locale : des contre-pouvoirs dans une situation de subordination. ....	81
CHAPITRE II: La participation citoyenne : une solution aux effets limités .....	99
SECTION 1 : le cadre formel de la participation à la prise de décisions locales. ....	101
SECTION 2 : La réalité de la participation citoyenne à la prise de décisions locales.....	123
DEUXIEME PARTIE: .....	151
LE RENOUVELLEMENT ET LA REACTUALISATION DU PROCEDE DE PRISE DE DECISIONS LOCALES : une nécessité imparable .....	151
CHAPITRE 1 : L'appropriation des théories de la démocratie participative et délibérative et leur mise en application. ....	154
SECTION 1 : La portée théorique des notions de délibération et de participation sur le processus décisionnel.....	161
SECTION 2 : Les raisons de se méfier tout en prenant au sérieux la démocratie participative et délibérative.....	194
CHAPITRE 2 : Le domaine de la prise de décisions locales : un renouvellement du cadre pour une décision plus démocratique. ....	212
SECTION 1 : Les réformes fondamentales dans l'organisation des institutions locales.....	215
SECTION 2 : Les réformes pour un autre fonctionnement des institutions locales. ....	247
CONCLUSION GENERALE .....	287
ANNEXES.....	295
Table des matières .....	296

BIBLIOGRAPHIE.....	301
--------------------	-----

# LISTE DES SIGLES

AdCF	Assemblée des Communautés de France
AMF	Association des Maires de France
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
ATR	Administration Territoriale de la République
CET	Contribution Economique Territoriale
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et du Développement du territoire
CICA	Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement
CLA	Cotisation Locale d'Activité
CNDP	Commission Nationale de Débat Public
CVAE	Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

DUP	Déclaration d'Utilité Publique
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
GAM	Groupes d'Action Municipale
GRALE	Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe
IDETCOM	Institut du Droit de l'Espace, des Territoires, de la Culture et de la Communication
J.O	Journal Officiel
J.O.RF	Journal Officiel de la République Française
ORU	Opération de Rénovation Urbaine
PS	Parti Socialiste
PSU	Parti Socialiste Unifié
SRU	loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
TGV	Train à Grande Vitesse
<b>Editeurs, revues, ouvrages</b>	
ACCP	Actualité de la commande et des contrats publics
AFDI	Annuaire français de droit international
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
AJDI	L'Actualité juridique - Droit immobilier
AJFP	L'Actualité juridique. Fonctions publiques.

API	Actualité juridique Propriété immobilière
ALD	Actualités législatives Dalloz
BICC	Bulletin d'information de la Cour de cassation
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJDCP	Bulletin juridique des contrats publics
CCC	Cahiers du Conseil constitutionnel
CMP	Contrats et marchés publics
CTI	Collectivités territoriales Intercommunalité
Dal.	Dalloz (revue)
DA	Droit administratif
DF	Documentation française
Dr. Env.	Droit de l'environnement
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
GACEDH	Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
GACJCE	Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes
GADC	Les grands arrêts du droit de la décentralisation.
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GDCC	Grandes décisions du Conseil constitutionnel
G. Pal.	Gazette du Palais
IAJ	Les informations administratives et juridiques
JCP	Juris-classeur périodique (La Semaine juridique)
	Journal du droit international
JKI	Recueil Lebon (Conseil d'Etat statuant au contentieux, etc.)
Leb.	Lettre d'information juridique
LIJ	Les Petites Affiches
LPA	

Quot. J.	Quotidien juridique
RA	Revue administrative
RDC	Revue des contrats
RDCA	Répertoire Dalloz de contentieux administratif
RDCL	Répertoire Dalloz des Collectivités Locales
RDP	Revue de droit public et de la science politique
RDSS	Revue de droit sanitaire et social
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFDD	Revue de la décentralisation
RFFP	Revue française de finances publiques
RGCT	Revue générale des collectivités territoriales
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIDE	Revue internationale de droit économique
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJEP	Revue juridique des entreprises publiques
RLC	Revue Lamy de la concurrence
RPDA	Revue pratique de droit administratif
Sir. (ou S.)	Sirey (revue)
TDP	Tribune du droit public (la)

### **Juridictions**

CAA	Cour administrative d'appel
C. Cass	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits

# INTRODUCTION

Aujourd’hui, tout le monde est d’accord que, pour qu’il y ait une démocratie locale effective, acceptable pour tous, il faut qu’il y ait une implication des habitants dans le processus décisionnel. Cette idée ne date pas d’hier et les autorités nationales et locales ont compris que celle-ci ne peut pas se réaliser sans passer par une décentralisation de l’administration française pour « *émanciper* » les collectivités territoriales et leurs populations.

C’est ainsi que dans les années 1970, alors que la volonté de décentralisation se précise, elle est portée, à gauche, par des rêves autogestionnaires et, à droite, par la moderne fraction giscardienne.

Les élections municipales de 1977 ont fait date. La gauche y remporte un succès éclatant, à l’issue d’une campagne électorale fortement politisée<sup>1</sup>. Les forces de gauche partagent alors le même emblème « *autogestionnaire* ». Le parti socialiste (PS), le parti socialiste uniifié (PSU), le parti communiste (PC), les groupes d’action municipale (GAM), ont un programme municipal commun avec, au cœur, la participation des citoyens. Si des réticences multiples s’expriment derrière l’« *autogestion* », notamment sur la question de savoir s’il faudra légiférer ou non sur la participation des habitants, l’ambition est partagée : associer les citoyens de manière permanente aux décisions, changer l’économie des relations de pouvoir. C’est le socle commun de l’autogestion. En 1974, aux assises nationales du socialisme, représentants du PS, du PSU, et de la troisième composante (militants de la CFDT et GAM) se rejoignent. « *Pour vous tous, ici, les assises sont le confluent où se rejoignent les fleuves* »<sup>2</sup>, déclare le premier secrétaire François Mitterrand au terme d’un discours où l’autogestion est sollicitée comme projet transversal. Robert de Caumont, secrétaire national des GAM, devient membre du comité directeur du PS. L’ambition des GAM est ferme : « *prendre le*

<sup>1</sup> Malgré le succès de Jacques Chirac à Paris, les élections consacrent une large victoire de l’Union de la gauche dans l’ensemble du pays. Ce ci semble plébisciter la stratégie d’union des partis socialiste et communiste. Le total des voix de gauche s’élève à 50.8%, ce qui constitue un succès historique. La majorité elle, s’effondre à 41.9% des voix en moyenne. De nombreuses voix de la majorité sortante se sont portées sur les listes écologistes et sur les listes de Michel Jobert qui ne se situaient ni à gauche, ni à droite. Au sein de la majorité même, Valéry Giscard d’Estaing apparaît comme le principal perdant, ayant perdu les élections municipales face à la gauche et la mairie de Paris face à Jacques Chirac. Sur les 221 communes de plus de 30 000 habitants, 155 reviennent à la gauche (dont 72 au PCF et 81 au PS), qui avait déjà connu un succès important (+194 cantons) aux élections cantonales de 1976. Cette victoire profitant au sein de la gauche d’abord au PS, les tensions se renforcent entre lui et le PCF qui rompt l’accord d’Union de la gauche ; la droite remporte les élections législatives de 1978.

<sup>2</sup> Discours de François Mitterrand le 12 octobre 1974 ; [www.psinfo.net](http://www.psinfo.net).

*pouvoir pour le rendre aux citoyens* ». Leur critique des notables, « *ces personnages ceints d'une écharpe tricolore à qui incombe l'incarnation de leurs villes* »<sup>3</sup> est féroce. A une démocratie de délégation, ils opposent la vraie démocratie de participation à venir. Pour la droite giscardienne au pouvoir, les projets de décentralisation avancent, justifiés par la modernité de la démocratie locale, définie à la fois comme transfert du pouvoir vers les élus locaux et participation des habitants. Sous l'impulsion du président de la République, des rapports Guichard et Delmon en 1976 et 1977<sup>4</sup>, sur la nécessité de décentraliser en développant la participation des habitants de manière indispensable, ont été adoptés. En 1979 est même discuté au sein du seul Sénat un projet de décentralisation qui comporte un chapitre entier sur la participation des habitants et propose le référendum décisionnel local, formule qui paraîtra exorbitante et déplacée pour le parlement appelé à en discuter dans les années 1990. Le Sénat s'accorde en début de discussion pour rejeter l'ensemble du dispositif, et il le fera à l'unanimité moins deux voix. Mais il tient à discuter, batailler, amender pendant trois jours pour bien fixer sa définition de la démocratie locale : dès lors que le pouvoir sera décentralisé vers les élus locaux, la participation se déploiera spontanément, naturellement, elle n'a pas besoin d'être organisée par des lois car elle relève d'une affaire de culture et de liberté locale. Pour les sénateurs, en 1979, la décentralisation est une condition nécessaire et suffisante à la démocratie locale. Ils se font les défenseurs d'une définition américaine et sociale de la démocratie dans laquelle la société est bonne, fonctionne naturellement bien et où le pouvoir politique doit être réduit au minimum. On retiendra surtout de cette première discussion d'un projet de décentralisation que rien ne pourra se faire sans l'accord des élus locaux : ce sont les plus professionnalisés d'entre eux qui votent les lois au parlement. La réforme de la décentralisation, quels qu'en soient les initiateurs, sera pilotée par les élus locaux.

La loi du 2 mars 1982 constitue pour Gaston Defferre la loi locomotive qui doit rendre la décentralisation du pouvoir irréversible. Elle sera suivie de lois « wagons ». Elle repose sur trois éléments. D'abord, l'exécutif du département est transféré du

---

<sup>3</sup> Discours de François Mitterrand, op. cit.

<sup>4</sup> Pour ces rapports, voir Sorbets CLAUDE. « *Démocratie locale, citoyenneté et participation : des processus en questions* », in Annuaire des collectivités locales : *L'organisation territoriale de la France de demain*, Tome 22, 2002, pp. 11-23.

préfet, représentant de l'Etat dans le département, au président du conseil général, élu par les conseillers généraux. Ensuite, une nouvelle collectivité locale est créée, la région, dont le conseil sera élu pour la première fois en 1986, dans le cadre départemental. Enfin, la tutelle du préfet sur les élus locaux est supprimée. Dorénavant, les actes pris par les collectivités locales sont exécutoires de plein droit, les collectivités locales doivent les transmettre au service du contrôle de légalité à la préfecture qui, a posteriori, peut saisir le tribunal administratif en cas d'irrégularité. Ce changement sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales est fondamental : les collectivités locales deviennent majeures. C'est bien, dans son ensemble en trois points, d'une réforme radicale de décentralisation qu'il s'agit en 1982 : elle confère du pouvoir aux élus du peuple au détriment de l'Etat au niveau local.

En revanche, il n'y a rien ou presque sur la participation des citoyens dans cette grande loi qui fixe le cadre de cette décentralisation à la française. En seconde lecture, un député alors non inscrit, Adrien Zeller, introduit un amendement qui sera repris à l'unanimité sans discussion tellement il paraît inoffensif : « *des lois détermineront les conditions de participation des habitants à la vie locale* ». Il faut attendre dix ans après que ce vague engagement soit concrétisé dans la loi du 6 février 1992<sup>5</sup> contenant un chapitre sur la participation des habitants. Les relations gouvernants-gouvernés à l'échelle locale ne font pas l'objet d'une redéfinition. La démocratie locale, c'est alors le pouvoir aux élus avec un décor citoyen.

Les « wagons » suivront la locomotive dans les années 1980. En 1983, il s'agit de donner des compétences aux nouveaux élus : des « *choses* » à décider puisqu'ils ont dorénavant le pouvoir de le faire. Comme sont instaurés trois niveaux de collectivités locales, la commune, le département et la nouvelle région, on tentera de les spécialiser dans un domaine, afin de limiter la prévisible confusion. A la commune revient la gestion des sols et l'urbanisme, au département l'action sociale, à la région la formation. Cette répartition par bloc de compétences volera immédiatement en éclats. Car, dès qu'il s'agit de distribuer précisément les compétences, les représentants des collectivités locales au Parlement, puissamment relayés par les associations d'élus, marchandent. De ces marchandages successifs naîtra au cours du temps une confusion réelle quant aux compétences exercées par chaque collectivité locale. D'autant plus sur le terrain, chacun

---

<sup>5</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République J.O.RF n°33 du 8 février 1992, p. 2064.

se sent maître chez soi et veut tout faire. En 1984 est accroché un nouveau « *wagon* » : la fonction publique territoriale. Les élus ont maintenant un pouvoir de décision et des compétences, il leur faut des moyens humains : une technostucture sur laquelle s'appuyer. L'administration locale croît, cependant moins vite que les cabinets des présidents de collectivité locale chargés d'assurer les relations entre les présidents et l'administration. D'autres « *wagons* » suivront. Ainsi va la décentralisation.

La participation a disparu. Elle s'est « *ringardisée* ». La disparition de la thématique participative est d'autant plus étonnante à gauche que sa passion pour l'autogestion avait été grande. Sur le plan national, dès la locomotive de 1982, il apparaît que les deux assemblées parlementaires sont des assemblées d'élus locaux. « *Les choix qui sont faits sont ceux des élus locaux qui contrôlent le processus législatif* »<sup>6</sup>.

Dans les années 1990, la participation opère un grand retour dans le discours politique, sous une forme tristement affadie. La décennie s'ouvre en grande pompe : la promesse faite en 1982 est tenue. En 1992, pour les dix ans de la décentralisation, le Parlement vote une nouvelle loi qui comporte un chapitre entièrement consacré à la participation des habitants. Un droit général à « *être consulté* » y est proclamé. Il s'incarne dans la Loi ATR (Administration territoriale de la République)<sup>7</sup> par deux procédures d'une certaine timidité : d'une part, les comités consultatifs<sup>8</sup> ; d'autre part, la consultation par votation<sup>9</sup>. D'autres lois suivront sur le même thème. Dans les années 1990, en matière de participation locale, le législateur français s'est mis à codifier en tous domaines : la loi de 1991 sur la ville<sup>10</sup> institue le principe d'une concertation avec les habitants pour toute opération d'aménagement, la loi de 1992 sur l'eau<sup>11</sup> institue les commissions locales de l'eau, la circulaire Bianco de 1992<sup>12</sup> pose les bases du débat

---

<sup>6</sup> Pierre SADRAN, « *le système administratif français* », Montchrestien », « Clefs politiques », Paris, 1996.

<sup>7</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République J.O. n°33 du 8 février 1992, p. 2064.

<sup>8</sup> Un maire peut créer un comité qu'il préside, au sein duquel il nomme les habitants qu'il souhaite sur un sujet relevant des compétences de la commune. La mission du comité se borne à transmettre une fois par an un rapport écrit au conseil municipal.

<sup>9</sup> Un maire peut soumettre aux électeurs, par vote mais pour un simple avis, un projet qui concerne la commune.

<sup>10</sup> Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, J.O du Sénat du 13 juin 1992.

<sup>11</sup> Loi n° 92-03 du 3 janvier 1992 sur l'eau, J.O du 4 janvier 1992.

<sup>12</sup> Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures, J.O. n° 48 du 26 février 1992.

public préalable à toute opération d'aménagement de grande ampleur, la loi de 1995 sur l'environnement<sup>13</sup> prévoit la création de la commission nationale du débat public, etc.

Tout le monde, ou plutôt le monde des élus locaux et de l'Etat, s'accorde à reconnaître la difficulté de décider. Comme l'écrit Sandrine Rui, « *Les citoyens se rebellent, disent non, disent pas chez moi, contestent. L'Etat, pour les grands projets d'aménagement dont il a la maîtrise comme le TGV, décide, à partir de 1992, face à la panne de l'action publique, de se faire animateur en participation* »<sup>14</sup>. Les élus locaux sont d'autant plus volontiers enclins à le suivre qu'ils sentent aussi cette crise de la représentation. Le citoyen n'est plus ce qu'il était : il ne vote plus et serait devenu individualiste, difficilement gouvernable. Le management participatif, loin de diluer le pouvoir politique, contribue à renouveler son mode de légitimation. Comme un écho au management néocapitaliste qui ne cesse de valoriser l' « *implication personnelle* », la « *participation* », les exécutifs locaux se convertissent à la même célébration. Avec cette forme de participation impulsée et voulue par les décideurs, ce sont des objectifs gestionnaires qui sont recherchés : il s'agit d'améliorer la gestion en prenant des décisions efficaces car légitimes. L'appel à la participation des citoyens dans les années 1990 a ceci de particulier par rapport aux années 1970 qu'il émane principalement non pas des opposants ou de groupes militants mais des titulaires de positions de pouvoir.

La démocratie locale se fait bavarde. Il n'est pas sûr qu'elle devienne plus démocratique. Les élus locaux, siégeant au Parlement, sont pour la démocratie participative tant qu'elle reste dans le cadre de la démocratie représentative. Les procédures, instances, conseils, dispositifs organisés par les lois ne remettent pas en cause l'essentiel : le plus souvent ce sont les exécutifs locaux qui décident de la mise en œuvre de la participation et conservent la maîtrise de la décision finale. Il s'agit de faire parler les participants sans que le lien avec la décision finale ne soit clairement établi.

Par ailleurs, le projet participatif local est dans le même temps largement compromis par l'autre mouvement législatif des années 1990 : celui qui concerne l'intercommunalité. Les principales lois de décentralisation dans les années 1990 portent sur la promotion, le développement et le renouvellement d'un « *nouveau* » type de collectivité qui ne veut pas dire son nom : les structures intercommunales à fiscalité

---

<sup>13</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O n° 29 du 3 février 1995.

<sup>14</sup> Sandrine RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004.

propre. Par leurs compétences, leurs budgets, les 95 % de territoire qu'elles couvrent, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, sont les grandes créations des années 1990. Ces structures qui ne sont pas élues au suffrage universel direct sont mal identifiées par les citoyens. Elles hypothèquent d'autant plus toute idée de participation qu'elles consolident largement les tendances locales à la complexité et au marchandage. Il y a donc quatre niveaux institutionnels de décision locale au nom de l'ensemble des citoyens : communes, intercommunalités, départements, régions.

Les années 2000 n'ont rien arrangé. Au tournant du millénaire on a beaucoup parlé de proximité et les élections municipales de 2001 constituant même une sorte de baptême pour la proximité. Avec Rémy Lefebvre nous pouvons dire qu' « *à travers le terme de proximité, on valorise un citoyen passif, pris isolément, dont il convient de prendre en charge les besoins en offrant des services, mais pas forcément des citoyens actifs et titulaires de droits dans l'espace public* »<sup>15</sup>. Le succès du mot « *proximité* », tout en posant comme une évidence que la réponse aux problèmes doit s'opérer au plus proche, « *met les prestations individualisées, le clientélisme et la relation de service au cœur du métier politique* »<sup>16</sup>. La démocratie de proximité est ainsi en partie en contradiction avec la démocratie participative. Le succès rhétorique du terme proximité n'a pour autant pas empêché, par endroits, le développement de dispositifs participatifs locaux faisant preuve de volonté, d'imagination et de réflexion, même si, en l'état actuel du système institutionnel local, la question de leur sens et donc de leur utilité s'impose aux participants, élus et non élus.

Le début des années 2000 a laissé des traces dans la Constitution en matière de décentralisation avec le passage de Jean-Pierre Raffarin à Matignon. Alors que le constat semblait être partagé et qu'un début de consensus émergeait quant à la nécessité de régionaliser l'action publique, d'opérer des choix entre les niveaux de collectivités locales et d'élire les structures intercommunales au suffrage universel direct, le poids des conservatismes s'est imposé tout au long de la négociation de l' « *acte II de la décentralisation* ». Outre la promotion de la « *République des proximités* » et de la « *France d'en bas* », le nouveau premier ministre et ancien président de la région

---

<sup>15</sup> Rémi LEFEBVRE, « *Rhétorique de la proximité et crise de la représentation* », Cahiers lillois d'économie et de sociologie, L'Harmattan, Paris, février 2001, p. 115.

<sup>16</sup> Christian LE BART et Rémi LEFEBVRE, *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005.

Poitou-Charentes, a voulu sa réforme de la décentralisation. Alors que la décentralisation était plutôt jusqu'à présent l'affaire des socialistes œuvrant à travers la loi, Jean-Pierre Raffarin a obtenu du président de la République une révision constitutionnelle pour un nouvel élan de la décentralisation, la « *mère des réformes* » selon lui. Il s'agissait de la vingt-deuxième réforme constitutionnelle depuis 1958, celle dont le texte est d'ailleurs le plus long.

Le projet, déposé le 16 novembre 2002, discuté à l'hiver, aboutit au printemps suivant, lorsque le congrès adopte la loi constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>17</sup>. Une réforme d'ampleur qui fixe le cadre constitutionnel de la décentralisation. Si le texte adopté entérine largement les évolutions déjà votés, consacrant les acquis décentralisateurs antérieurs, il y a des innovations : ainsi en va-t-il de la nouvelle rédaction de l'article premier : « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Son organisation est décentralisée* ». Les innovations peuvent être très conservatrices dans le texte adopté, comme celle constituant à conférer au Sénat une priorité d'examen sur les « *projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités locales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des français établis hors de France* »<sup>18</sup>. A travers le rôle prééminent conféré au Sénat, le poids des élus locaux dans le processus décentralisateur est encore renforcé, à rebours de ce qu'il faudrait faire.

Pourtant, l'ampleur de la réforme se mesure davantage à la longueur des articles qu'aux aspects véritablement innovants par rapport à la pratique. Cette réforme aurait pu hiérarchiser les collectivités territoriales entre elles, car son dessein était bien de conférer une inflexion régionale à la décentralisation. Mais, en inscrivant dans la Constitution le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre, elle a reconduit le statu quo. Pire, la réforme s'est enlisée dans les conservatismes et, dans la distribution ultérieure des compétences. En 2004 le département s'est trouvé doté de compétences inédites et importantes (dans le domaine des personnes âgées, des handicapés, du réseau routier, de la sectorisation des collèges, etc.), alors que la région se voyait privée d'un statut d'autorité organisatrice, y compris dans le domaine économique<sup>19</sup>. En fait d'acte II de la décentralisation, il s'agit plutôt d'un empilement de principes d'action publique

<sup>17</sup> Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O. n° 75 du 29 mars 2003.

<sup>18</sup> Art. 39 de la loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, op. cit.

<sup>19</sup> Laurence LEMOUZY, 2007-2012, *les scenarios du possible et du souhaitable*, Institut de la décentralisation, proposition pour une nouvelle décentralisation, 2006.

déjà largement existants, sans relance institutionnelle. Ainsi en va-t-il du principe de subsidiarité<sup>20</sup> ou même de la consultation des électeurs (droit de pétition à l'initiative des électeurs et référendum décisionnel à l'initiative des collectivités locales). Prenant acte de l'éclatement des compétences et des collectivités locales sur le terrain, la Constitution autorise le législateur à choisir au cas par cas un chef de file<sup>21</sup>. La réforme de 2003 semble surtout ouvrir la porte à des territoires à géométrie variable et exerçant des compétences à la carte. Des collectivités nouvelles pourront être créées par la loi, les collectivités pourront elles-mêmes, expérimenter des rapprochements, des fusions. Comme l'écrit Jean-François Brisson « *L'éclatement des structures, la multiplication des collectivités à statut dérogatoire, liées entre elles par une série de contrats dans la conduite des politiques publiques, dessinent l'horizon dégagé par la réforme constitutionnelle* »<sup>22</sup>. Certains peuvent, « *se réjouir de ce que la physionomie de la France, quasi géométrique, que nous avons toujours connu depuis l'invention de l'Hexagone, aura profondément changé dans les cinq ou dix ans à venir* »<sup>23</sup>. Le modèle sous-jacent est celui de la « *coalition de projet* », c'est-à-dire de regroupements temporaires d'acteurs publics et privés autour d'opérations spécifiques. Le revers de la médaille d'une telle flexibilité est pourtant l'affaiblissement d'institutions locales légitimes et clairement identifiées, gages à la fois d'autonomie locale et de solidarité entre collectivités locales. L'illisibilité renforcée de l'action publique rend aléatoire tout contrôle politique des citoyens alors que les dispositions relatives à la solidarité entre collectivités locales riches et pauvres n'ont aucun caractère obligatoire. En outre, parce qu'elle ne s'attaque pas au caractère morcelé du monde local, mais au contraire le favorise, la Constitution rend difficile la péréquation en raison de la multitude des collectivités locales.

La liberté des collectivités locales est tributaire de leur autonomie financière. C'est sur ce point que la réforme constitutionnelle devait surtout rassurer le monde des élus locaux. La compensation financière des transferts de charges résultant du transfert aux collectivités locales de compétences exercées n'a été ni intégrale ni concomitante.

<sup>20</sup> « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », art. 72 de la constitution.

<sup>21</sup> « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leur groupement à organiser les modalités de leur action commune* », art. 72 de la constitution.

<sup>22</sup> Jean-François BRISSON, « *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle de compétences entre l'Etat et les collectivités locales* », AJDA, n° 11 du 24 mars 2003, p. 529.

<sup>23</sup> Jean-Jacques CHEVALLIER, Guy CARCASSONNE et Olivier DUHAMEL, *La Ve République, 1958-2004 : histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin, Paris, 2005.

Elle n'a pas tenu compte des situations de richesse ou de pauvreté des collectivités concernées. Le système est complexe, notamment en raison de l'articulation entre les concours financiers de l'Etat et la fiscalité locale. L'Etat a, au cours des dernières années, considérablement recentralisé ou nationalisé les finances locales, par exemple en allégeant les différentes taxes locales, en supprimant des impôts locaux telle que la taxe professionnelle<sup>24</sup>, en ne compensant pas intégralement les transferts de charges ou encore par le développement des dépenses obligatoires portant atteinte à l'autonomie des collectivités locales. La nouvelle rédaction constitutionnelle, en raison de son flou, ne garantit pas véritablement l'autonomie financière<sup>25</sup>. Ce flou sémantique du texte constitutionnel devait être éclairci par la loi organique postérieure. Cela n'a pas été le cas, la question de l'autonomie financière des collectivités locales étant toujours à l'ordre du jour.

C'est toute la réforme constitutionnelle de 2003 qui empile ainsi des principes flous, faute d'une inspiration démocratique seule à même de fonder une répartition claire des rôles entre l'Etat et les collectivités locales. Jusque dans leurs silences, la réforme constitutionnelle de mars 2003 et les textes qui l'ont suivie ne dérogent pas aux invariants qui font la recette décentralisatrice depuis 1982 : il n'a pas été question de prendre au sérieux la démocratie locale ni d'affronter une réforme institutionnelle d'ampleur qui donnerait une réalité aux idées de séparation des pouvoirs, de responsabilité, de contrôle et de contre-pouvoirs. La réforme ne touche pas au présidentialisme local et à la toute puissance des exécutifs locaux. Elle consacre l'idée de la participation des habitants en prenant bien soin de préciser à quel point cette participation doit être décidée et contrôlée par les exécutifs locaux. Elle n'évoque pas le cumul des mandats, non plus que l'élection des structures intercommunales. C'est

---

<sup>24</sup> Au 1er janvier 2010, comme l'avait annoncé le président de la République le 5 février 2009, la taxe professionnelle a été supprimée sur la totalité des investissements productifs. Les objectifs de la réforme étaient d'éviter les délocalisations des entreprises et de permettre aux industriels de se battre à armes égales avec les concurrents étrangers. Validée par le Conseil constitutionnel, le 29 décembre, la suppression de la taxe professionnelle est effective depuis le 1er janvier 2010. Elle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (cotisation locale d'activité (CLA) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les investissements des entreprises ne seront donc plus taxés. Un nouvel impôt, qui taxera toutes les entreprises de réseau (réseaux ferroviaires, mais aussi réseaux de communication et d'énergie), vient compléter la CET. Il devrait rapporter 1,5 milliard d'euros. En 2010, pour compenser les pertes de revenus liées à la taxe professionnelle, les collectivités locales devraient recevoir "une compensation relais avec la garantie" d'être "au moins équivalente au produit reçu en 2009, corrigé, le cas échéant, des variations du taux de la cotisation locale d'activité", avait précisé le Premier ministre devant le 92e Congrès des maires et des présidents de communautés de France.

<sup>25</sup> « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », art. 72-2 de la constitution.

pourquoi on peut se poser la question suivante : plus de décentralisation signifie-t-elle plus de démocratie ? La réponse donne des appréciations divergentes sur les mesures prises. C'est ce qu'illustre Pierre Sadran : « *certaines voient le verre à moitié plein et se félicitent de la démocratisation dans la décentralisation. D'autres voient le verre à moitié vide et déplorent la vacuité de la démocratie locale. Il s'agit d'un état des lieux contrasté mais force est de constater que même s'il y'a eu des progrès, la démocratie représentative présente encore des lacunes et que la participation citoyenne, censée apporter des solutions à ces lacunes, accumule encore de nombreuses limites* »<sup>26</sup>.

En 2010, la loi de réforme des collectivités territoriales<sup>27</sup>, inspirée des rapports<sup>28</sup> qui l'avaient précédé et qui laissaient augurer des évolutions plus fondamentales, ne figurera pas au palmarès des grandes réformes qui ont ponctué la décentralisation. En effet, même si elle constitue une avancée certaine dans la construction de l'intercommunalité, la loi soulève plus de questions qu'elle ne fournit de réponses.

La France des collectivités locales est aujourd'hui un mille-feuilles qui superpose des institutions trop nombreuses. Pour l'heure, les 36 700 communes françaises (dont 60 % ont moins de 500 habitants), les 101 départements, les 26 régions, les multiples structures intercommunales qui couvrent l'intégralité du territoire hexagonal, décident de pans entiers de la vie quotidienne : emploi, famille, transport, solidarité, école, santé, logement, etc. Cette multiplication des institutions locales engendre une complexité qui affaiblit les institutions représentatives alors même que c'est sur leur organisation démocratique qu'il faut fonder leur capacité de prise de décision légitime. Ces collectivités locales tournent le dos aux impératifs de séparation des pouvoirs et de responsabilité politique au cœur de la définition de la démocratie depuis deux siècles. La confusion des pouvoirs y est systématiquement organisée au bénéfice d'un pouvoir exécutif puissant (maire, présidents de structures intercommunales, de conseils généraux et régionaux). Les assemblées délibérantes sont alors réduites à des fonctions de soutien de la majorité, sans droit d'initiative, sans possibilité d'engager la responsabilité de l'exécutif local, qu'il s'agisse de lui demander

<sup>26</sup> Pierre SADRAN, « *Démocratie locale : les carences de l'acte II* », Cahiers français, n° 318, janvier/ février 2004.

<sup>27</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, J.O. n°0292 du 17 décembre 2010, p. 22146.

<sup>28</sup> Notamment le Rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales remis le jeudi 5 mars 2009 au Président de la République : [www.vie-publique.fr..dernière](http://www.vie-publique.fr..dernière) visite le 8 décembre 2011.

des comptes ou de le renverser. L'opposition privée de moyens d'action ne sert que de faire-valoir.

On comprend dès lors non seulement qu'un tel système politique pour se maintenir ne cesse d'appeler à la participation citoyenne, mais aussi le scepticisme que suscite cet appel. Comment les lieux de décision que sont les collectivités locales pourraient-ils efficacement associer les citoyens ? Les possibilités de participation des habitants à la prise des décisions locales sont d'abord tributaires de changements dans l'organisation des collectivités locales et d'une transformation de la démocratie représentative locale. Les procédures participatives ont vocation à s'appliquer en particulier sur des sujets locaux relevant des compétences des collectivités locales. Or, la conception actuelle du pouvoir local et les modes de décision entre collectivités locales et au sein de celles-ci rendent au mieux décoratif l'appel à la participation des citoyens au plan local. Cette distance entre, d'un côté, des discours valorisant un citoyen participant et, de l'autre, des institutions locales et des modes de décision inchangés et peu favorables à la prise en compte d'un pouvoir citoyen est devenue aujourd'hui problématique. Elle renforce la défiance et le scepticisme non seulement de citoyens engagés dans les dispositifs participatifs proposés, mais aussi des élus et techniciens qui veulent y croire.

Il s'agit bien de réduire cette distance en transformant les institutions locales dans un sens démocratique afin que les dispositifs participatifs soient en mesure d'affecter les processus de décision. « *Un peuple de citoyens vertueux, désireux de participer aux affaires publiques, qui s'engagent, pluriels et néanmoins égaux, l'esprit libre dans une discussion rationnelle pour décider localement ne se décrète pas certes par Constitution* »<sup>29</sup> disait Marion Paoletti. Néanmoins, un texte fondateur peut favoriser et non pas décourager le renouvellement de la démocratie locale. Dans aucun de ses articles, la Constitution de la Ve République ne cherche à fixer le cadre démocratique qui s'impose pour les collectivités locales. La constitution d'une République qui proclame désormais que « *son organisation est décentralisée* »<sup>30</sup> ne devrait-elle pas d'abord s'attacher à affirmer que les collectivités locales s'organisent sur le principe de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité du pouvoir exécutif face à l'assemblée locale ? Ne devrait-elle pas lier le principe de libre administration des

<sup>29</sup> Marion PAOLETTI, *Le gouvernement local en question : Décentraliser d'abord, démocratiser d'abord*, La Découverte, Paris, 2007, p. 9.

<sup>30</sup> Article 1 de la Constitution après la réforme de 2003, op. cit.

collectivités locales et d'autonomie locale au droit à la participation des citoyens ? Ne devrait-elle pas se recentrer sur l'organisation démocratique des pouvoirs locaux pour asseoir l'autonomie locale et la décentralisation pour que les citoyens s'intéressent davantage aux affaires et aux politiques publiques locales qui les affectent directement ? « *Pourtant, ils sont de fait, largement tenus aux marges et leur participation, quand elle existe, n'affecte que de manière résiduelle le processus de décision* »<sup>31</sup>. Ce hiatus n'est pas sans lien avec la fabrique de la loi nationale par les élus locaux, compte tenu du cumul des mandats. Si, depuis les années 1990, les mesures législatives sur la participation des citoyens au niveau local se multiplient, les relations entre gouvernants et gouvernés ne se sont pas modifiées. La participation « *institutionnelle* » est au mieux facultative et superficielle et ne remet pas en cause la décision finale qui revient invariablement aux élus. Comme le soutenait Cécile Blatrix, « *le dispositif législatif sur la participation donne le change plus qu'il ne change la donne* »<sup>32</sup>. Incapables de favoriser la discussion et la décision collectives au sein des assemblées élues, comment les textes inciteraient-ils les élus à associer de manière effective la population la plus large possible aux décisions des assemblées ?

« *La décentralisation est faite par les élus locaux pour les élus locaux* » proclamait Patrick Devedjian, alors ministre des libertés locales, au Sénat, pour lancer la révision constitutionnelle de 2003. Cette phrase a le mérite de décrire sans faux-semblants la réalité. Le corporatisme des élus est puissant et puissamment à l'œuvre depuis le début dans la décentralisation. Les incohérences, les coûts et la complexité de la décentralisation ne lui sont pas étrangers, comme les silences persistants en matière de démocratie locale. Le Sénat et l'Assemblée nationale sont composés, pour la plupart, d'élus locaux ; les associations corporatistes d'élus locaux sont les groupes d'intérêt les plus aptes en France à donner force de loi à leurs revendications. Alors, il est vrai que « *la décentralisation est faite par les élus locaux pour les élus locaux* ». Les pouvoirs sont centrés sur eux, c'est leur point commun. La France des collectivités locales est, en réalité, « *un système féodal structuré comme un mille-feuilles de fiefs opaques où le pouvoir s'exerce au plus grand profit d'une corporation d'élus* »

---

<sup>31</sup> . « Dispositifs participatifs », Politix, n° 75, 2006.

<sup>32</sup> Sandrine Rui, « *Changer la donne ou donner le change* », Economie et Humanisme, n° 382, 2007, p. 68.

*cumulants* »<sup>33</sup>. Ce n'est pas une fatalité. La décentralisation pourrait être faite par des parlementaires pour des citoyens et animée par des élus locaux.

L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République a fait reculer une nouvelle fois l'horizon pour cette mesure, un mandat unique pour les députés. Sa pratique du cumul des mandats et des fonctions entre 2002 et 2007, sa conception de la politique comme une concentration des pouvoirs en la personne du Président signalent qu'il y'a peu à attendre en ce domaine d'une réforme qui viendrait d'en haut. Tant que les députés et les sénateurs continuent d'être des élus locaux, les frontières de la démocratie locales ne seront pas redessinées.

Le bilan de la démocratie locale dans la décentralisation prête à beaucoup de critiques parce que, depuis 1982, la réforme de la décentralisation ne s'est pas faite au nom de la démocratie locale, ou du moins, dans la participation des citoyens à la prise des décisions locales. En effet, cette décentralisation a été plus administrative que politique. Selon les mots de Gaston Defferre en 1981, « *à transférer un pouvoir de décision dans différents domaines de l'Etat à des élus locaux, on gagnerait en efficacité en se rapprochant des besoins locaux. Et en donnant le pouvoir aux élus locaux, on allait modifier profondément les relations entre gouvernants et gouvernés par une participation de tous* »<sup>34</sup>.

Les dizaines de lois, les centaines de décrets, les réformes constitutionnelles qui constituent désormais le « *maquis décentralisé* », se justifient depuis un quart de siècle par une constante exigence : la démocratie locale. Depuis des années apparaissent, s'éclipsent, tournent et reviennent ces slogans : « participons, participez ». L'examen, même rapide, de ces discours en lien avec les grandes étapes de la décentralisation, signale combien l'appel à la participation des citoyens sert à asseoir un pouvoir local assez peu conforme aux standards démocratiques. De fait, la décentralisation consiste, au nom de la démocratie locale, à conférer des responsabilités et des pouvoirs aux collectivités locales sans régler pour autant les contraintes démocratiques de la décision locale.

Sur plan juridique enfin, un bilan constitutionnel et législatif des réformes intervenues depuis les grandes lois de décentralisation des années 1980 montre que

---

<sup>33</sup> Marion PAOLETTI, *Décentraliser d'abord, démocratiser d'abord. Le gouvernement local en question*, La Découverte, Paris, 2007, p. 11.

<sup>34</sup> Tout nouveau ministre de l'intérieur de François Mitterrand.

celles-ci ont été plus une proclamation de principes qu'une volonté réelle d'apporter des solutions à la mise en place d'un processus décisionnel local démocratique. L'analyse que nous ferons de l'ensemble des textes et de la jurisprudence qui déterminent le jeu politique local nous permettra de mettre l'accent sur les avancées et les manquements de ce droit, pour éventuellement y porter nos jugements. En effet, face à un droit électoral épars et incomplet, le juge administratif a joué un rôle très important pour garantir la sincérité des opérations électorales, et cela, au point de violer ce droit.

L'inertie et la timidité du législateur en la matière ont en quelque sorte, été masquées par les discours sur la démocratie locale assimilant abusivement décentralisation et démocratie locale. Malgré les nombreuses réformes qui caractérisent le contexte actuel, il y a une remise en question permanente du système politique local. Le mode de fonctionnement des institutions et des espaces de participation ainsi que le rôle des différents acteurs de la société sont remis en question. Ainsi, Comment dans ces conditions, contribuer à la réflexion autour d'un procédé permettant une participation démocratique des citoyens à la prise de décisions locales ?

C'est justement ce qui donne l'intérêt de traiter un tel sujet. Il s'agira de réfléchir sur un certain nombre de critères à partir desquels il pourrait être possible de mettre en place des institutions locales et des dispositifs de participation dont le fonctionnement permettrait un processus décisionnel démocratique. Ces critères politiques, juridiques et sociaux sont ceux qui se dégagent de la pratique elle-même, ceux auxquels se réfèrent le plus souvent les acteurs eux-mêmes. Ils croisent également les préoccupations de la philosophie politique, en particulier les écrits des théoriciens de la démocratie délibérative. Chacun de ces critères que nous envisagerons au fur et à mesure correspond à une série de difficultés ou de dilemmes, auxquels sont confrontés les acteurs de la participation.

La légitimité dans nos sociétés étant indexée sur l'idée de représentativité, cette question sera au centre de notre réflexion dont les institutions et les dispositifs seront l'objet. Il va de soi que ces institutions et ces dispositifs se doivent d'être représentatifs. Mais représentatifs de quoi ? S'agit-il d'une représentativité politique, auquel cas il faut faire en sorte que toutes les opinions y soient représentées et qu'y soient notamment associés les acteurs mobilisés au sein des associations ? S'agit-il d'une représentativité statistique et sociologique, qui peut exiger que toutes les catégories de population soient représentées ? Souhaite-on enfin faire parler les citoyens ordinaires, par voie de tirage

au sort ou assurer une représentation impérative des groupes les plus défavorisés, en favorisant des quotas ? La légitimité de tels dispositifs est-elle fondée sur le nombre de ceux qui y participent ou sur la qualité des arguments qui s'y échangent ? Selon l'option prise et le critère de représentativité dont on se proclame, la réponse à ces questions diffèrera et les critères d'évaluation du dispositif pourront varier.

La référence à la philosophie politique contemporaine nous permettra également de répondre au dilemme de l'égalité concernant la participation des citoyens à la prise de décisions locales. En effet, dans la plupart des expériences se pose également la question de la place des populations les plus faibles et les plus démunies socialement face aux politiques. Dans un contexte d'éloignement croissant à l'égard du politique, il est normal que les populations désertent des dispositifs qui ne feraient que reproduire la politique classique par d'autres moyens. Face au constat quasi-universel selon lequel les jeunes, les catégories populaires et les personnes d'origine étrangères ont tendance à fuir les structures de participation, il s'agit d'inventer les procédures qui faciliteront leur intégration. Les questions soulevées sont ici les suivantes : une participation socialement sélective est-elle inacceptable en soi auquel cas il faudrait mettre fin à la quasi-totalité des expériences existantes ? Est-il besoin que les groupes les plus défavorisés soient présents physiquement pour que leurs causes soient entendues ? Qu'en est-il des populations les plus marginales qui ne seront jamais représentées ? La mise en place de dispositifs participatifs, paradoxalement, ne conduit-elle pas à redoubler leur exclusion ? Vaut-il mieux dès lors recourir, pour représenter politiquement ces populations, aux circuits les plus classiques de la représentation : associations, partis politiques, élus ? Une fois les citoyens appartenant aux groupes les plus défavorisés présents physiquement dans ces enceintes de discussion, comment rendre possible leur prise de parole ? Comment faire qu'elle puisse être entendue et prise en compte ? Comment les mettre à égalité de ressources discursives, argumentatives, rhétoriques et donc politiques avec les représentants des groupes sociaux dominants ? En un mot, comment instaurer les conditions d'une égalité démocratique dans ces forums au sein desquels l'asymétrie des positions est toujours la règle<sup>35</sup> ? Il sera essentiel de s'interroger aussi sur l'échelle territoriale à laquelle on souhaite faire participer les habitants. Les instances participatives existantes assignent le plus souvent les habitants à l'échelle du quartier et cantonnent la discussion à

---

<sup>35</sup> Nous renvoyons ici évidemment à un débat amorcé de longue date dans la théorie démocratique dans l'œuvre Young, cf. notamment YOUNG I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

l'environnement immédiat, comme le disait Loïc Blondiaux, « *aux crottes de chien et autres problèmes de voirie ou d'incivilités* »<sup>36</sup>. Cette forme de dépolitisation des débats sert les élus et produit deux types d'effets.

En premier lieu, ces assemblées de quartier et autres procédures de concertation se transforment en chambre d'écho, d'égoïsmes locaux et sociaux divers.

Le second effet de cette démocratie participative de proximité est que l'espace de la participation, de la discussion se trouve déconnecté de l'espace de la décision. Aujourd'hui toutes les décisions importantes se prennent à un autre niveau que celui du quartier, celui des agglomérations ou au delà. La participation se fait dans les quartiers mais la politique se fait ailleurs. Comment dans ces conditions ne pas alimenter encore plus le scepticisme ? En maintenant les citoyens en dehors de ce que l'on nomme parfois désormais la gouvernance multi-niveaux ne se condamne-t-on pas à entretenir les frustrations de ceux qui auraient un temps accepté de jouer le jeu ?

La philosophie politique contemporaine nous permettra, d'éclaircir le dilemme de la compétence. Ainsi, au regard des élus et des techniciens, la participation des habitants se heurte d'emblée à un obstacle : celui de l'incompétence redoutée, présumée ou avérée de ces habitants en matière technique ou politique. L'intervention de ces derniers met en jeu leur conception de la rationalité, de l'efficacité, de l'expertise. Donner la parole aux habitants c'est aussi reconnaître des formes de savoir et d'argumentation d'une autre nature que celles qui prévalent dans l'univers politique et administratif.

L'autre intérêt du sujet c'est le fait qu'il nous permettra de répondre à la question du conflit. Que souhaite-t-on produire dans les dispositifs de participation ? Du consensus ou du dissensus ? Souhaite-t-on coûte que coûte déboucher sur un compromis ou au contraire révéler les zones de conflits ? Souhaite-t-on rallier les habitants au point de vue des décideurs ou essayer de trouver une norme acceptable par tous ?

Il importe en tous cas que les règles du jeu soient claires et si dans l'idéal il s'agit d'associer les deux dimensions (l'expression du conflit et la recherche d'une norme commune), en pratique la chose n'est pas toujours possible. En partie liée à cette question se trouve celle de la publicité. Faut-il toujours privilégier la situation de débat

---

<sup>36</sup> BLONDIAUX L., « *citoyenneté et démocratie* », conférences de la chaire MCD, novembre 2004, Chaire de recherche du canada en mondialisation, <http://www.chaire-mcd.ca/>

public et ouverte ou parfois encourager le huis clos ? Ici aussi deux exigences peuvent s'affronter : une exigence de publicité (il n'est pas normal que des discussions menées au nom des habitants se fassent en leur absence) et une exigence d'efficacité, liée à la qualité du processus d'échange et de l'argumentation. La présence du public risque de parasiter les débats, de faciliter les prises de position à caractère démagogique, d'empêcher certains acteurs de changer de point de vue. Entre le modèle de l'agora, de l'assemblée ouverte à tous, qui risque souvent de déraper ou de rester imprudent et celui de l'atelier plus ou moins fermé, qui privilégie la délibération d'un petit groupe d'habitants sélectionnés, le plus souvent volontaires, quel modèle faut-il privilégier, en vertu de quels objectifs de démocratie ?

Mais, enfin, la question essentielle reste et demeurera toujours en démocratie la suivante : souhaite-t-on réellement un partage du pouvoir et de la décision politique ? Il y a là un enjeu évidemment fondamental qui offre un nouveau dilemme au représentant. Ne pas tenir compte de l'avis des habitants n'engendre-t-il pas un risque fondamental, celui de décevoir et de renforcer le cynisme, de parvenir somme tout à un résultat exactement contraire à celui recherché ? A l'inverse, partager le pouvoir et les responsabilités ne risque-t-il pas de faire perdre à l'action politique sa lisibilité ? A quoi sert désormais le politique, s'il renonce à l'idée même d'engagement pour se dissoudre dans une pratique de consultation tous azimuts ?

La réflexion sur la participation des citoyens à la prise de décisions locales en France nous permettra, tout d'abord, de faire un inventaire des carences démocratiques du système local (première partie), avant de pouvoir, ensuite, proposer une solution qui consistera en son renouvellement et sa réactualisation (deuxième partie).

**PREMIERE PARTIE:**

**LES INSUFFISANCES  
DEMOCRATIQUES DU PROCEDE  
ACTUEL DE PRISE DE DECISIONS  
LOCALES**

Comme le disait Alexis de Tocqueville, « *c'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles en font goûter l'usage paisible et habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre mais elle n'a pas l'esprit de la liberté* »<sup>37</sup>. Le cadre de la cité a toujours paru particulièrement adapté à la gestion directe de leurs propres affaires par les habitants. C'est ainsi que, sous l'Ancien Régime, le droit monarchique préservait la gestion des intérêts locaux (essentiellement patrimoniaux) aux gens du village, le « général des habitants », ou assemblée générale, décidant au nom de la « *commune jurée* » de toutes les choses importantes : emprunts, transactions, procès, etc.

Mais la recentralisation du pouvoir au profit de Paris, dès la période de la Terreur (1792-1795) jusqu'aux balbutiements de la IIIe République, aboutit à la confiscation de la démocratie au peuple, même au regard de la représentation<sup>38</sup>.

La IIIe République et l'affirmation complète du suffrage universel ont consacré la démocratie locale représentative. L'origine monarchiste de la plupart des propositions visant à instituer plus de démocratie locale directe ne fit du reste que renforcer les convictions représentatives des républicains.

La renaissance de la démocratie directe ou participative à partir de 1958 ne s'est pas faite sans mal. En effet, sous la Ve République, alors que la démocratie représentative parlementaire était abaissée, le référendum effectuait un retour en force au niveau national à travers les articles 11 et 53 de la Constitution. L'article 72 de cette même Constitution énonçant que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* », a confirmé la conception représentative de la démocratie locale. Il était donc possible de consulter les électeurs sur d'arides sujets de droit constitutionnel ou communautaire, mais non sur des questions les touchant au plus près tels que l'implantation ou le passage d'un grand équipement (centrale nucléaire, TGV, autoroute) sur le territoire de leur commune.

La décentralisation intervenue en 1982 ne s'est cependant pas accompagnée d'une véritable démocratisation permettant l'émergence d'une citoyenneté participative

<sup>37</sup> Alexis DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, 1ere partie, chapitre V : Du système communal en Amérique, 1836, Gallimard, réédition, 1986, pp. 112-113.

Voir aussi Arnaud COUTANT, *Tocqueville et la constitution démocratique*, Ed. Mare et Martin, collection Droit et Sciences Politiques, 2008.

<sup>38</sup> Voir Arnaud COUTANT, « *De la valeur d'un texte introductif : la constitution française de 1848 et son préambule* », *Revue française de Droit Constitutionnel*, n° 88, PUF, 2011, pp. 681-707.

locale, et ce, malgré la vague promesse figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 mars 1982, aux termes de laquelle « *des lois détermineront...le développement de la participation des citoyens à la vie locale* ».

De la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991 précitée à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>39</sup>, en passant par la loi d'orientation du 6 février 1992<sup>40</sup>, complétée par celle du 4 février 1995<sup>41</sup>, le monopole décisionnel des élus locaux n'a été nullement entaché, et ce, parce que ces derniers, encore aujourd'hui, veillent et pensent que mieux vaut leur laisser le maximum d'initiative. En effet, il leur semble inutile de confier au référendum local, et plus généralement à toute forme de démocratie de participation, le pouvoir même partiel de décision. Finalement, pour certain élus locaux, la démocratie de participation doit vivifier la démocratie de représentation mais ne saurait s'y substituer même partiellement.

Pourtant en France, comme partout ailleurs, s'est développée une demande de plus en plus de participation, en amont ou en aval, au processus de décisions des assemblées locales.

C'est pourquoi, et il convient de le rappeler avec force, l'ambigüité de la mise en place de la démocratie locale participative qui tient son lien à la démocratie locale représentative. En effet, la démocratie locale participative procède de la démocratie locale représentative, et ce, parce que tout mécanisme de la première suppose l'intervention de la seconde, c'est-à-dire le bon vouloir des représentants locaux, donc les tenants de la démocratie locale représentative.

Alors, demander aux élus de promouvoir une forme de démocratie qu'ils jugent souvent concurrente de celle qu'ils représentent ou de se nier au profit des citoyens ne se fait pas sans difficultés majeures. C'est ce qui fait que la mise en place de la démocratie participative en tant que solution au déficit démocratique dans la prise de décisions locales est très limitée (Chapitre II). Et ces difficultés concernent avant tout le cadre originel, la démocratie représentative, qui, à cause de la façon dont elle est mise en place, présente des défaillances critiquables quant à son fonctionnement (Chapitre I)

---

<sup>39</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O n° 50 du 28 février 2002.

<sup>40</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. n° 33 du 8 février 1992.

<sup>41</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O du 5 février 1995.

***CHAPITRE PREMIER : La représentation citoyenne: un modèle aux effets critiquables***

La démocratie électorale s'est imposée par l'éducation au suffrage universel. En apprenant le jeu démocratique, les citoyens s'y sont pliés. La démocratie représentative est donc subie alors que la vraie démocratie, la démocratie pure, doit être, en principe, spontanée et directe.

Néanmoins, dire que la démocratie directe, voire semi-directe, doit être la démocratie étalon et la démocratie représentative une démocratie de substitution, il y a un pas qu'il faut garder de franchir, car il existe un obstacle pratique de l'organisation de la démocratie directe, voire semi directe même avec le développement des technologies modernes. C'est pourquoi, l'idée ce n'est pas exiger que la démocratie directe soit érigée au détriment de la démocratie représentative, mais c'est de trouver des solutions aux problèmes liés à l'implication des citoyens dans le fonctionnement de la démocratie représentative. En France, la démocratie locale a été aménagée selon la logique représentative. Quoi qu'il en soit, la démocratie représentative constitue le fondement de la démocratie locale. D'ailleurs, la constitution fait de la représentation l'horizon juridique indépassable de notre démocratie locale<sup>42</sup>. La renaissance de la démocratie locale participative répond à un véritable besoin : celui du peuple de participer, autrement qu'au seul moment de la désignation de ses représentants, à l'exercice du pouvoir politique local.

Cependant, la mise en place et le fonctionnement de la démocratie représentative locale répondent à une philosophie politique aux effets critiquables quant à la prise de décisions démocratiques. La démocratie locale est, aujourd'hui, une démocratie ayant, avant tout, un fondement politique et les assemblées délibérantes locales jouissent de larges compétences qu'elles exercent seules, avec une moindre intervention du pouvoir central dans ce domaine, comme le contrôle de légalité a posteriori. La démocratie locale représentative est fondée essentiellement sur la participation des citoyens à la désignation des autorités locales (exécutifs et assemblées délibérantes). Par suite, le débat, voire le conflit local, constitue une forme de manifestation de cette démocratie et il est d'ailleurs tranché par l'expression du suffrage universel. Toutefois, symbole évident de l'Etat de droit, le développement des règles juridiques, en ce domaine comme dans bien d'autres, a partiellement déplacé le règlement des conflits du politique

---

<sup>42</sup> Article 72 de la Constitution, « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

vers le juridique, ce qui explique l'augmentation du recours au juge et, dans certaines matières du contentieux électoral, une explosion du nombre des litiges.

Par ailleurs, au-delà des manquements politiques et juridiques de la démocratie représentative locale, il existe de nombreuses limites liées à la position d'hyper puissance des exécutifs locaux en particulier, et des élus en général, qui altère son fonctionnement.

Ainsi, pour mieux saisir les déficits démocratiques de la démocratie représentative locale liés à la prise des décisions, il est avant tout nécessaire de connaître la philosophie politique qui préside à sa mise en œuvre (Section I), avant d'envisager son fonctionnement sur le terrain (Section II).

## **SECTION 1 : La mise en œuvre de la démocratie représentative locale et ses effets sur le procédé de prise de décisions: une politique non désintéressée.**

A l'origine de tout système politique ou juridique il y a une philosophie. Le régime politique local français s'inspire des grandes théories de la démocratie de représentation. Les démocraties contemporaines sont issues d'une forme de gouvernement que ses fondateurs opposaient à la démocratie. L'usage nomme « *démocraties représentatives* » les régimes démocratiques actuels. Cette expression, qui distingue la démocratie représentative de la démocratie directe, fait apparaître l'une et l'autre comme des formes de la démocratie. Toutefois, ce que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de démocratie représentative trouve ses origines dans les institutions qui se sont progressivement établies et imposées en Occident à la suite des trois révolutions modernes, les révolutions anglaise, américaine et française. Or, ces institutions n'étaient nullement perçues, à leurs débuts, comme une variété de la démocratie ou une forme du gouvernement par le peuple.

Rousseau condamnait la représentation politique par des formules péremptoires qui sont demeurées célèbres. Il dépeignait le régime anglais du XVIII<sup>e</sup> siècle comme une forme de servitude ponctuée par de brefs instants de liberté. Rousseau voyait une immense distance entre un peuple libre se donnant à lui-même sa loi et un peuple élisant des représentants pour faire la loi à sa place. Mais il faut noter que les partisans de la représentation, même s'ils faisaient un choix opposé à celui de Rousseau, apercevaient également une différence fondamentale entre la démocratie et le régime qu'ils défendaient, régime qu'ils nommaient « *gouvernement représentatif* » ou encore « *république* ». Deux acteurs dont le rôle a été décisif dans l'établissement de la représentation politique moderne, Madison et Sieyès, soulignaient ainsi en des termes très proches, le contraste entre le gouvernement représentatif et la démocratie. Cette proximité est d'autant plus saisissante que des différences multiples et profondes séparaient par ailleurs le principal architecte de la constitution américaine et l'auteur de « *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* ». Madison opposait souvent la démocratie des cités antiques où « *un petit nombre de citoyens s'assemblent pour conduire en personne le gouvernement* » et la république moderne fondée sur la représentation<sup>43</sup>. Selon lui la différence entre les démocraties anciennes et les républiques modernes tenait à ce que

---

<sup>43</sup> MADISON, *The Federalist Papers*, 1787, éditions Rossister, New American Library, 1961. Traduit en français sous le titre « *Le Fédéraliste* », Paris, L.G.D.J., 1957, p. 386.

celles-ci n'accordent absolument aucun rôle au peuple en corps « *the total exclusion of the people in their collective capacity from any share in the latter* », non à ce que celles-là n'accordent aucun rôle aux représentants du peuple<sup>44</sup>.

Sieyès, de son côté, soulignait avec insistance la différence énorme entre la démocratie où les citoyens font eux-mêmes la loi et le régime représentatif dans lequel ils commettent l'exercice de leur pouvoir à des représentants élus<sup>45</sup>. Toutefois, la supériorité du régime représentatif ne tenait pas tant, pour Sieyès, à ce qu'il produisait des décisions moins partiales et passionnelles, mais à ce qu'il constituait la forme de gouvernement la plus adéquate à la condition des « *sociétés commerçantes* » modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses.

Ce qu'il faut noter c'est que les choix institutionnels faits par les fondateurs du gouvernement représentatif n'ont pratiquement jamais été remis en cause par la suite. Le gouvernement représentatif s'est assurément transformé au cours des derniers siècles avec l'élargissement du droit de suffrage et l'établissement du suffrage universel mais la représentation demeure la pierre angulaire des régimes politiques actuels, aussi bien au niveau national que local. Sa mise en œuvre pratique dans le système local français découle des théories générales de la représentation, théories qui ont des effets qui ne sont pas forcément avantageux pour une prise de décision démocratique (paragraphe 1).

Cependant, cette démocratie de représentation, pour qu'elle soit effective, doit passer par une élection des représentants. C'est pourquoi la période électorale est un moment important dans le système représentatif. En effet, cette période qui débute de la campagne électorale jusqu'à la désignation des élus est encadré par le droit électoral. Seulement, ce droit présente de nombreuses limites et incohérences, qui font que le juge administratif intervient avec des décisions qui ne sont pas exemptes de toute critique (paragraphe 2).

---

<sup>44</sup> Madison, the federalist papers op. cit., p. 387.

<sup>45</sup> *Dire de l'Abbé Sieyès sur la question du veto royal*, 7 septembre 1789, Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, p. 12. Cf. aussi, SIEYES : « *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* », juillet 1789, Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, pp. 3-4.

## **PARAGRAPHE 1 : Les théories sur les modes de représentation politique locale et leur application au système français.**

Il existe plusieurs types de scrutins et plusieurs modes de désignation des représentants : le scrutin majoritaire, la proportionnelle et les scrutins mixtes.

Le principe du scrutin majoritaire est simple. Le ou les candidats qui obtiennent la majorité des suffrages exprimés sont élus. Il s'agit donc de confier le soin de représenter l'ensemble d'une circonscription aux candidats qui arrivent en tête sans tenir compte des suffrages recueillis par ses concurrents.

Le scrutin peut être uninominal s'il y a un siège à pourvoir par circonscription. Les électeurs votent alors pour un seul candidat. Le territoire national est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir.

Le scrutin est plurinominal s'il y a plusieurs sièges à pourvoir par circonscription. Les électeurs votent pour plusieurs candidats qui peuvent se présenter isolément ou sur des listes : on parle alors de scrutin de liste. Ces dernières sont dites bloquées si le nombre de candidats qui y sont inscrits est obligatoirement égal au nombre de sièges à pourvoir, et si les électeurs n'ont pas la possibilité d'en modifier ni la composition, ni l'ordre de présentation. Pour introduire une certaine souplesse, le panachage ou le vote préférentiel sont parfois autorisés<sup>46</sup>. Dans le scrutin majoritaire à un tour, le résultat est acquis dès le premier tour quel que soit le pourcentage des suffrages exprimés obtenu par les candidats, ou la liste, arrivés en tête. La majorité relative suffit pour être élu. Ce mode n'existe pas en France.

Dans le scrutin majoritaire à deux tours, la majorité absolue des suffrages exprimés est généralement requise pour être élu au premier tour. Sinon il y a ballottage et organisation d'un second tour à l'issue duquel le candidat ou la liste arrivée en tête sont élus quel que soit le pourcentage des suffrages obtenus. La présence au second tour

---

<sup>46</sup> Le panachage permet aux électeurs de rayer des noms sur la liste pour laquelle ils votent et de les remplacer par ceux des candidats figurant sur d'autres listes. Le vote préférentiel donne la possibilité aux électeurs de classer les candidats d'une même liste selon leurs préférences.

peut être soumise à certaines conditions : par exemple avoir obtenu au premier tour un certain pourcentage des inscrits ou des suffrages exprimés.

La représentation proportionnelle est un mode de scrutin de liste généralement à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent généralement atteindre un certain pourcentage des suffrages exprimés. Le calcul s'effectue ensuite en deux temps.

La première attribution est faite à partir d'un quotient électoral qui peut être déterminé à l'avance (quotient fixe) ou, cas le plus fréquent en France, être calculé en divisant le total des suffrages exprimés dans la circonscription par le nombre de sièges à pourvoir. Ce quotient est égal au nombre de voix nécessaire pour avoir un siège. Dans un premier temps, chaque liste obtient donc autant de sièges qu'elle a atteint de fois le quotient électoral. Mais cette première répartition laisse des restes, c'est-à-dire des sièges non pourvus. La répartition des restes peut se faire soit au plus fort reste, soit à la plus forte moyenne.

La répartition au plus fort reste implique que dans chaque circonscription, les sièges non pourvus soient attribués à chaque liste selon l'ordre décroissant des suffrages inemployés après la première répartition. Cette méthode avantage les petites formations notamment celles qui n'ont pas réussi à obtenir le quotient électoral mais qui s'en sont approchées et disposent de forts restes.

Dans la répartition à la plus forte moyenne, il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.

Une fois connu le nombre de sièges attribués à chaque liste, il faut encore déterminer quels candidats en bénéficieront. Généralement on suit l'ordre de présentation de la liste.

Les systèmes mixtes combinent les règles des scrutins majoritaire et proportionnel. Ils sont rarement utilisés et souvent critiqués pour leur complexité.

Depuis 1982, les élections municipales des communes de plus de 3 500 habitants ont un mode de scrutin mixte introduisant un mécanisme de proportionnel dans un scrutin à dominante majoritaire. En 2004, un système similaire est appliqué pour la première fois aux élections régionales.

Après avoir analysé l'application concrète de ces différents modes de scrutins au système local français (A), nous tenterons de nous pencher sur la réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010 (B)

## ***A : Les avantages et les inconvénients des modes de scrutins locaux français par rapport à la prise de décisions démocratiques locales.***

Les modes de désignations des représentants locaux se font avec deux sortes de scrutins, le scrutin à suffrage universel direct et le scrutin à suffrage universel indirect.

### **a. Les scrutins à suffrage universel direct : communal, cantonal et régional.**

Les membres des conseils municipaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 6 ans renouvelable dans le cadre de la commune. Le mode de scrutin utilisé pour cette consultation n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Il diffère selon la population des communes considérées. Il y a lieu, à cet égard, de distinguer les communes de moins de 3 500 habitants, les communes de 3 500 habitants et plus, et les villes de Paris, Lyon, et Marseille soumises à des dispositions spécifiques.

- Les communes de moins de 3 500 habitants :

Les membres des conseils municipaux sont élus au scrutin majoritaire. Au premier tour, la majorité absolue est requise ainsi que le quart des électeurs inscrits. Pour être élu au second, la majorité relative suffit.

Les candidats se présentent en listes complètes (sauf pour les communes de moins de 2 500 habitants où les candidatures isolées et les listes incomplètes sont autorisées) et les suffrages sont comptabilisés individuellement. En outre, le panachage est autorisé.

- Les communes de 3 500 habitants et plus :

Le mode de scrutin applicable est le scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes complètes, sans aucune modification possible de la liste par l'électeur.

Si une liste obtient la majorité absolue au premier tour, il lui est attribué un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans le cas contraire, il est procédé à un second tour.

Au second tour, seules peuvent se présenter les listes ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés. Un candidat peut figurer sur une autre liste à condition qu'elle ait

obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et qu'elle ne se présente pas. En ce cas l'ordre de présentation des candidats peut être modifié.

Il est attribué à la liste qui obtient le plus de voix, un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

#### - Les régimes particuliers de Paris, Marseille et Lyon :

Les règles sont les mêmes que pour les communes de 3 500 habitants et plus mais l'élection se fait par secteur. A Paris et à Lyon, chaque arrondissement forme un secteur. A Marseille, il existe 8 secteurs de 2 arrondissements chacun. Les sièges de membres du conseil de Paris ou du conseil municipal de Marseille ou de Lyon sont donc attribués au regard des résultats obtenus par secteur et selon les mêmes règles que pour les communes de 3 500 habitants et plus. Des conseillers d'arrondissement sont, en outre, élus en même temps que les membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Marseille et de Lyon. Les sièges sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes.

#### - L'élection du maire et des adjoints

L'élection du maire est faite par le conseil municipal qui se réunit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche qui suit l'élection du conseil au complet.

Pour être élu maire, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés au deux premiers tours. Si après deux tours, aucun candidat n'a obtenu la majorité, on procède à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

Après l'élection du maire, le conseil municipal fixe par délibération, le nombre des adjoints (au maximum 30 % de l'effectif légal du conseil municipal), puis procède à leur élection.

Le scrutin municipal aboutit à des effets critiquables du fait que dans certains cas il favorise anormalement le fait majoritaire. Certes, il permet la mise en place d'une majorité stable au sein du « *gouvernement municipal* » mais il est excessif du fait qu'il va y avoir des cas où beaucoup de citoyens ne pourront pas être représentés. Si, dans les communes de moins de 3 500 habitants, le mode scrutin n'a guère changé depuis la loi du 5 avril 1884, il en va autrement dans les communes d'au moins 3 500 habitants. En effet, leur mode de scrutin a été instauré par la loi du 19 novembre 1982 qui a institué

un système majoritaire à correctif proportionnel. Ce scrutin à deux tours (si aucune liste n'obtient la majorité absolue au premier tour) est assorti de deux conditions qui favorisent anormalement le fait majoritaire. En effet, en premier lieu, la liste, ayant obtenu la majorité absolue au premier tour ou la majorité relative au second, se voit attribuer la moitié des sièges (article L. 262 du Code électoral) et participe aussi avec toutes les autres listes (celles ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés) à la répartition de l'autre moitié. C'est ainsi que par exemple, si on fait les calculs, une liste arrivée en tête au second tour avec 50,1 % des voix, dans une commune de 150 000 à 199 999 habitants (article L. 2121-2 du Code général des collectivités territoriales) où 59 sièges sont en jeu, va bénéficier de 45 sièges, alors qu'une autre liste concurrente obtenant 49,9% des voix ne récupère que 14.

De plus, en second lieu, seules les listes, ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés peuvent participer au second tour, lorsqu'il s'avère nécessaire. C'est ainsi que, dans le cas de la même commune, si une liste obtient au premier tour 9,9 % des voix et si un second tour est organisé, elle ne peut pas, en l'état, y participer et elle n'obtient alors aucun siège ; mais si une liste obtient la majorité absolue dès le premier tour et qu'elle réalise le même score, elle obtient alors 3 des 59 sièges.

A la différence des élections communales où un corps électoral unique désigne la totalité des membres du conseil municipal, les élections cantonales se déroulent dans un cadre restreint, le canton, où les électeurs ne choisissent qu'un représentant.

Le canton a été créé par la loi du 22 décembre 1789. Il constitue une circonscription électorale dans laquelle est élu un conseiller général. Les conseillers généraux sont élus pour 6 ans au suffrage universel direct. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont rééligibles. Le principe d'un renouvellement partiel a été posé par la loi du 10 août 1871. Le scrutin est uninominal majoritaire à deux tours.

- Pour être élu au premier tour, il est nécessaire de recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés et le quart des électeurs inscrits.

- A défaut, il est procédé à un second tour et la majorité relative est alors suffisante pour être proclamé élu. Toutefois, il faut avoir obtenu un nombre de suffrage au moins égal à 10 % des électeurs inscrits pour être candidat au second tour. Si aucun

des candidats n'atteint ce seuil, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent rester en lice pour le second.

Le canton, circonscription électorale des élus du département, a été créée comme ce dernier par la loi du 22 décembre 1789<sup>47</sup>. Par suite, il est un héritage géographique de la France rurale de l'Ancien régime. C'est pourquoi, même si le nombre de cantons a augmenté depuis sa création, il assure aujourd'hui une surreprésentation du monde rural et une sous-représentation du monde urbain.

C'est ainsi que certains conseillers généraux sont élus dans des cantons d'au moins 50 000 habitants alors que d'autres n'en représentent que quelques centaines. D'ailleurs, dans un certain nombre de départements, la moitié des citoyens du département habitant le chef-lieu ne sont représentés au conseil général que par un quart d'élus.

Un triple risque peut venir d'une telle situation. Le premier est de faire des élus départementaux des élus dotés d'un mandat plus impératif que représentatif dans le cadre de leurs rapports avec leurs électeurs. Le deuxième est de trouver difficilement des majorités départementales. Le troisième, enfin, est d'assister au développement de politiques départementales sinon exclusivement, du moins fortement, orientées vers le monde rural, au détriment du traitement des problèmes urbains. En somme, le découpage électoral du département est aujourd'hui complètement inadapté au défi de la société moderne.

---

<sup>47</sup> La loi du 22 décembre 1789, reprise dans la constitution de 1791, a divisé le royaume (République en septembre 1792), en communes, cantons, districts et départements. En juin 1793, la Convention a supprimé le canton qui a été rétabli par la constitution du 26 octobre 1795, instituant le Directoire". Les cantons ont été créés en 1790 avec les départements par le Comité de Division du territoire. Ils étaient alors regroupés en districts jusqu'à la suppression de ceux-ci en 1795 puis en arrondissements lors de leur création en 1800. La constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), qui a supprimé les districts, a créé une municipalité de canton avec des représentants des communes. Du 1<sup>er</sup> vendémiaire an VII (22 septembre 1798) au 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), en vertu de la loi du 13 fructidor an VI (30 août 1798), les mariages ont été célébrés au chef-lieu de canton, et plus dans la commune.

En 1790, les cantons étaient plus nombreux qu'actuellement (40 à 60 selon les départements). Leur nombre a été notablement réduit (30 à 50) par la loi du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801) intitulée « loi portant réduction du nombre de justices de paix ». Les premiers préfets ont dû établir dans le département la répartition des communes par canton nouveau. Ces listes, après l'aval du gouvernement, ont été publiées au Bulletin des Lois dans les années 1801-1802 et constituent la base des cantons encore en vigueur. Depuis 1800, des cantons dépeuplés ont été supprimés et de nouveaux ont été créés dans les zones en forte croissance démographique, principalement urbaine. Au total, le nombre a sensiblement augmenté.

La définition du mode de scrutin régional connaît depuis 1982 des tâtonnements qui aboutissent aujourd’hui à bipolariser le scrutin régional et à limiter les possibilités de représentation des différentes sensibilités politiques. Pour les élections régionales de 1986, 1992 et 1998, le mode de scrutin contenait à la fois une dimension très conservatrice puisque la circonscription en était le département, interdisant aux électeurs d’identifier pleinement la région, et une dimension novatrice dans le paysage français puisqu’il était intégralement proportionnel. Depuis 2003, un compromis a permis de régionaliser en partie le scrutin : les listes sont régionales avec une tête de liste régionale et des sections départementales. Aux motifs de rendre les conseils régionaux gouvernables, le mode de scrutin régional a été partiellement municipalisé. Une première fois en 1999, avec la mise en place d’un scrutin à deux tours, avec une nette prime majoritaire comme pour le modèle municipal. Une deuxième fois en 2003, afin d’exclure du second tour toutes les listes qui n’auraient pas atteint 10 % des suffrages exprimés au premier tour. Aujourd’hui, toute liste arrivant en tête avec plus de 35% des suffrages exprimés au second tour est assurée de contrôler plus de la moitié des sièges et les plus petits partis politiques qui avaient, à des degrés divers, perturbé le jeu politique régional depuis 1986, n’ont plus cette possibilité. Au soir du scrutin de 1998, la thèse de l’ingouvernabilité des régions est relancée, justifiant ce nouveau mode scrutin : dans quatre, faute d’une majorité pour l’un des deux grands partis de gouvernement, des accords, publics ou occultes, sont passés entre la droite et le front national, qui permettent la désignation, parfois temporaire, de Jean-Pierre Soisson (Bourgogne), Jacques Blanc (Languedoc-Roussillon), Charles Baur (Picardie) et Charles Million (Rhône-Alpes). Or, il n’est pas évident que les conseils régionaux aient été ingouvernables et, si tel était le cas, le problème avait été résolu en amont par une procédure constructive : en 1997 avait été voté une procédure de rationalisation du fonctionnement des conseils régionaux impliquant que tout refus du budget régional est conditionné à l’existence d’une alternative budgétaire majoritaire. A l’époque, le problème de l’ingouvernabilité des régions apparaissait déjà assez théorique. Entre 1986 et 1997, moins de 5% des budgets régionaux n’ont pas été adoptés et ont été déférés par les préfets. Force est de constater qu’au nom de l’efficacité et du risque d’ingouvernabilité, le pluralisme régional a été progressivement limité.

### **b. Le scrutin à suffrage indirect : le scrutin intercommunal**

La question du déficit démocratique des EPCI est de plus en plus essentielle car ceux-ci voient leurs compétences s'étendre aux domaines fondamentaux des services publics locaux et ils ont une incidence directe sur la fiscalité locale. L'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct a été défendue et proposée par le rapport Mauroy d'octobre 2000. Cette proposition a été officiellement refusée par le Sénat dans le cadre de la discussion sur la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Bien que désormais classique, la question du déficit démocratique des instances de coopération intercommunales est de plus en plus essentielle. En effet, les établissements publics de coopération intercommunale voient leurs compétences s'étendre aux domaines fondamentaux des services publics locaux (gestion des transports en commun, de l'eau, de l'assainissement, ou encore, par exemple, du traitement des ordures ménagères). De plus, ils ont une incidence directe et conséquente sur la fiscalité locale puisque le prélèvement fiscal qu'ils opèrent est déjà équivalent à celui des régions (de l'ordre de 9 à 10% du total de la fiscalité locale) et connaît une croissance de l'ordre de 10% par an. Enfin, les deux catégories les plus importantes d'EPCI que sont les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, exercent leur action sur 18 millions d'habitants et disposent d'un budget de 11 milliards d'euros. Est-il alors normal que de telles structures juridiques échappent à tout contrôle démocratique, particulièrement celui que constitue l'élection au suffrage universel ?

Or, jusqu'à ce jour, les élus aux assemblées syndicales et communautaires sont désignés au second degré par les conseillers municipaux des communes adhérentes à ces structures en application de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales. Est toutefois à réserver le cas particulier visé par l'article L. 5215-10 du CGCT selon lequel, lorsqu'il y a plus d'un délégué à désigner au conseil d'une communauté urbaine, le conseil municipal procède à la désignation grâce à un scrutin de liste et répartit les sièges selon les règles de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Pourtant, l'imposition de la désignation au suffrage universel des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux est réalisable. Mais elle

a été officiellement repoussée par le Sénat dans le cadre de la discussion sur la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, après avoir été défendue et proposée par le rapport Mauroy d'octobre 2000, et ce parce qu'il convient de souligner, qu'au-delà d'une mutation démocratique, l'instauration d'une telle modalité juridique implique aussi une véritable mue institutionnelle des EPCI. En effet, «*ces derniers passeraien d'une logique intercommunale de coopération à une logique supra-communale, c'est-à-dire la constitution d'un niveau territorial à part entière* »<sup>48</sup>. Ce qui risquerait, d'ailleurs, de troubler un peu plus la lisibilité du concept d'établissement public.

En définitive, force est de constater que le droit français a évolué sur les points suivants :

La France est le premier pays à avoir adopté une loi en 2000 pour réaliser la parité entre les hommes et les femmes afin de réduire la sous-représentation des femmes dans la vie politique<sup>49</sup>. Cette loi a été appliquée pour la première fois aux élections municipales de mars 2001. Cette loi comprend principalement deux dispositions.

- La première rend obligatoire le principe de parité pour tous les scrutins de liste. Ce principe est mis en œuvre de deux manières différentes :

ou bien chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (élections sénatoriales et élection des représentants au Parlement européen) ;

ou bien un nombre égal de candidats de chaque sexe doit figurer au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste (élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, élections régionales et élections à l'assemblée territoriale de Corse).

- La seconde disposition module l'aide publique versée aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes présentés par chaque parti à l'occasion des élections législatives. En effet, lorsque le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement politique dépasse, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, 2% du nombre total de ces candidats, le montant des crédits qui lui est attribué au titre de la

---

<sup>48</sup> Voir le rapport de Pierre Mauroy « *refonder l'action publique territoriale* », fait au premier ministre au mois d'octobre 2000, La Documentation Française, 192 pages.

<sup>49</sup> Loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives J.O. Numéro 131 du 7 Juin 2000, p. 08560.

première fraction de l'aide publique versés aux partis est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart.

Les scrutins qui ne sont concernés par aucune des deux dispositions de la loi du 6 juin 2000 sont des scrutins uninominaux :

- les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants,
- les élections cantonales,
- les élections sénatoriales dans les départements qui ont 1, 2 ou 3 sénateurs.

Le cumul des mandats est la deuxième grande évolution du droit électoral français dont le but est de permettre aux élus de se consacrer pleinement à leurs fonctions. Le cumul des mandats est encadré par deux grandes lois : la loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux qui renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux et crée une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen. La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice renforce les incompatibilités entre mandat de représentant au Parlement européen et mandats locaux ou fonctions exécutives locales.

Les élus qui se trouvent en situation de cumul des mandats doivent obligatoirement régulariser leur situation et disposent de 30 jours pour démissionner d'un mandat. A défaut d'option, l'un de leurs mandats, le plus souvent le plus ancien, prend fin de plein droit.

Par ailleurs, la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue remettre en cause la plus part de ces modes de scrutins. Cependant, même si son application n'est prévue qu'en 2014, il serait logique de tenter de voir si cette réforme va dans le sens d'une amélioration de la démocratie locale.

## **B : La réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010: une avancée démocratique partielle.**

Dans un discours consacré à la crise du capitalisme financier, prononcé à Toulon le 25 septembre 2008, le président de la République déclarait : «*Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques* »<sup>50</sup>. Après deux ans d'intenses réflexions et discussions, au sein des assemblées parlementaires mais aussi en dehors, dans les nombreuses associations d'élus et en doctrine, la loi de réforme des collectivités n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a été adoptée au terme d'un marathon législatif qui a mobilisé trois lectures devant les deux assemblées, les deux dernières entérinant l'accord *a minima* arraché lors de la commission mixte paritaire réunie le 3 novembre 2010. Le texte avait été soumis en première lecture au Sénat, par application de l'alinéa 2 de l'article 39 qui impose que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales doivent être soumis en premier lieu au Sénat. Le Conseil constitutionnel a été saisi par deux saisines parallèles et identiques le 22 novembre 2010 par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution et sa décision a été rendue publique le 9 décembre 2010<sup>51</sup>. Le Conseil n'a censuré que le seul article 6 relatif au tableau fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région. Cette censure partielle n'a pas empêché la promulgation de la loi, et le dernier obstacle mis sur la route de la réforme a donc été levé par cette décision.

Seule l'opinion publique est restée un peu en dehors de ce débat, sur un sujet pourtant important et susceptible d'intéresser la vie quotidienne des administrés des trois niveaux de collectivités territoriales, c'est-à-dire tout le monde. Mais il faut dire que la réforme des retraites qui a, quant à elle, mobilisé l'opposition et la rue, a plus retenu l'attention, notamment à l'automne 2010<sup>52</sup>. L'adoption de cette dernière a d'ailleurs eu pour effet de retarder de trois

---

<sup>50</sup> «Discours du président de la République Nicolas Sarkozy du 25 septembre 2008 à sur la crise du capitalisme financier à Toulon », Le Monde du 1<sup>er</sup> octobre 2008.

<sup>51</sup> Cons. const., décision n° 2010-618 DC, J.O. 17 décembre 2010, p. 22181 ; sur cette décision, v. AJDA 2010, n° 2396 et M. VERPEAUX, AJDA, 2011, p. 99.

<sup>52</sup> Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, J.O. du 10 novembre 2010, p. 20034.

semaines la date de la réunion de la commission mixte paritaire, afin de ne pas compromettre les chances d'un accord entre les deux assemblées sur le projet de réforme des collectivités.

Dans son discours précité du 25 septembre 2008, le président de la République avait annoncé son intention de procéder, dès le mois de janvier 2009, à une réforme des administrations locales, afin de réduire les échelons administratifs et de faire des économies permettant de supprimer la taxe professionnelle. Les enjeux économiques de la réforme étaient ainsi clairement posés et celle-ci devait avoir d'autres critères qu'administratifs. Le Comité pour la réforme des collectivités locales a été nommé par un décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 et installé le même jour, manifestant la volonté présidentielle d'agir vite, sur un modèle déjà utilisé pour la révision de la Constitution. C'est ainsi que le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République a inspiré l'adoption de la loi constitutionnelle précitée du 23 juillet 2008.

L'initiative présidentielle à l'automne 2008 pouvait paraître cependant surprenante, à la fois dans le contexte du discours, consacré aux effets de la crise financière de l'automne 2008, ce qui ne prédisposait pas nécessairement à traiter de la réforme des collectivités territoriales, et par son objet. La nécessité, qui paraissait évidente pour ses initiateurs, d'une réforme du droit des collectivités territoriales en 2008, pouvait ne pas aller totalement de soi, notamment après la révision opérée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la promulgation de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'une et l'autre formant le fameux « *acte II* » prenant la suite de l'*acte I* né avec les lois de décentralisation des années 1982-83. L'utilité d'un *acte III* n'était réelle, aux yeux des opposants, que s'il contribuait à une réelle avancée de la décentralisation<sup>53</sup>. Or, les critiques dénonçant le retour de l'Etat ou l'écriture d'un véritable *acte I* de la recentralisation n'ont pas manqué<sup>54</sup>. Cet *acte I* viendrait alors fermer un cycle commencé par les lois qualifiées de « *décentralisation* » en 1982, et il constituerait une réaction, au sens premier du terme.

Parmi les nombreuses explications et justifications données à la réforme territoriale, en dehors de celles tenant au coût excessif des collectivités territoriales, notamment pour les entreprises, figurait en première ligne la suppression du mille-feuilles territorial ou de

---

<sup>53</sup> Voir J.-L. PISSALOUX, « *réforme des collectivités territoriales et nouveaux modes de scrutins : polémique autour du conseiller territorial* » in J.-Cl. NEMERY (dir.), *Quelles nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, 2010, p. 205 et s.

<sup>54</sup> P. MAUROY, « *La réforme territoriale, une « recentralisation » qui n'ose pas dire son nom* », *Le Monde*, 19 janvier 2010.

certaines tranches du gâteau. Cette réforme était nécessaire car il y aurait trop, en France, de niveaux d'administration locale et trop de collectivités à chacun des niveaux selon certains. La réforme s'est assez vite heurtée à la difficulté, peut-être propre à la France, de supprimer purement et simplement un échelon territorial, qu'il s'agisse du département ou, pire encore, des communes.

La réforme des collectivités territoriales a suivi une méthode déjà utilisée pour d'autres réformes, mais elle a dû tenir compte des spécificités propres aux collectivités territoriales. Même si elle constitue une réforme globale, elle a été adoptée de manière fractionnée. Cependant, bien qu'il y ait des avancées, cette réforme ne règle pas tout en matière démocratique puisqu'elle serait plus « *un instrument rationnel des formes du développement qu'un moyen d'expression de la démocratie locale et de la libre administration des populations* »<sup>55</sup>.

#### **a. L'élection directe des élus communautaires : un pas franchi vers plus de démocratie locale.**

Il est admis que la formule d'élection directe des conseillers communautaires est la plus respectueuse de l'identité et de la légitimité communales ; un pas décisif a été franchi pour inscrire l'intercommunalité dans une nouvelle dimension démocratique. Ecartée à plusieurs reprises, tant en 1999 qu'en 2004, la solution inspirée du système électoral de la loi Paris-Lyon-Marseille est apparue la plus adaptée aux équilibres institutionnels de l'intercommunalité. Dans les communes dont les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste, la désignation à partir de 2014 des représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de sa communauté devrait résulter directement de l'élection municipale et de l'ordre de classement sur les listes. Ce système de « *haut de liste* », ainsi que le seuil démographique des communes à partir duquel s'appliquera à l'avenir le scrutin de listes, demeurent à préciser en 2011 lors de l'examen du projet de loi n° 61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. Fixé par le projet de loi à 500 habitants, ce seuil est susceptible d'évolutions lors des débats parlementaires mais il aménage d'ores et déjà la cohabitation de deux modes de désignation distincts des conseillers communautaires en fonction de la taille des communes. Dans de nombreux cas, les assemblées intercommunales seront composées de manière mixte, associant des membres directement élus par le corps

<sup>55</sup> NEMERY J.-Cl, « *Les mutations de la démocratie locale* », Les réformes et mutations des collectivités territoriales, in REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D., collection GRALE, HARMATTAN, 2012, pp. 47-53.

Voir aussi DENAJA S., « L'impact de la création des conseillers territoriaux sur la démocratie et l'architecture institutionnelle locales », in REGOURD S., GUIGNARD D., CARLES J., « Les réformes et mutations des collectivités territoriales », op. cit. pp. 81-94.

électoral de leurs communes et des représentants désignés au deuxième degré par leurs conseils municipaux. Il est notable que ni les parlementaires ni le Conseil constitutionnel ne se soient émus de cette coexistence.

Des débats ont, en revanche, porté au Parlement sur l'opportunité d'aller plus loin en aménageant une véritable élection intercommunale spécifique, organisée dans le cadre d'une circonscription communautaire, pour désigner soit une partie des membres du conseil soit le seul exécutif de la communauté. Repoussés sans difficultés à la demande du gouvernement, les amendements déposés en ce sens relevaient davantage d'amendements d'appels et d'invitations au débat pour l'avenir<sup>56</sup>. Mais nombreux sont les observateurs qui considèrent que l'avancée démocratique proposée pour l'intercommunalité demeure à ce stade une solution partielle, au mieux un premier pas vers des approfondissements futurs encore indéterminés, au pire comme une mauvaise réponse à un vrai problème en ne garantissant aucunement la mise en débat des compétences, décisions et projets intercommunaux lors des scrutins municipaux. A cette lecture pessimiste des avancées de la loi, peut néanmoins être opposée une autre appréciation tenant compte des incidences non négligeables de la réforme du mode de désignation des élus communautaires. Même s'il ne s'appliquera que dans une partie des communes<sup>57</sup>, le nouveau mécanisme devrait susciter dans les communes concernées une énonciation plus explicite des enjeux communautaires et des engagements de mandat lors des campagnes électorales. La réforme aura également pour effets mécaniques d'étendre le principe de parité à un nombre plus large de communes et de le transposer au sein des assemblées intercommunales. Ce sont par ailleurs les oppositions municipales qui bénéficieront d'une représentation élargie en leur sein par l'application de la représentation proportionnelle. Enfin, la réforme modifie la nature du mandat intercommunal en lui conférant une réelle autonomie. Le conseiller communautaire directement élu ne sera plus révocable par son conseil municipal et s'émancipera du « *mandat impératif* » et de la discipline de vote auxquels il était dans certains cas astreint.

Sans révolutionner les équilibres et les compromis fondateurs de l'intercommunalité à la française - était-ce souhaitable et réaliste ? L'élection conjointe des conseillers municipaux et communautaires introduit néanmoins une évolution majeure, aux effets plus puissants et plus intégrateurs que cela ne peut le sembler de prime abord.

---

<sup>56</sup> Voir not. J. GOURAULT, « *Des méandres parlementaires de la réforme des collectivités territoriales* » Revue Lamy des collectivités territoriales, n° 64, janvier 2011, p. 67 et s.

<sup>57</sup> Plus de 20 000 communes françaises n'atteignent pas le seuil démographique de 500 habitants.

La loi revisite en parallèle d'autres règles du jeu en modifiant, d'une part, les modes de répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant d'une communauté et en encadrant, par ailleurs, de manière plus stricte le format tant de ce dernier que de son exécutif.<sup>58</sup> Objet de débats passionnés au Sénat lors de la première lecture du projet de loi, l'article 9 de la loi<sup>59</sup> relatif à la répartition des sièges se traduit au final par le maintien d'importantes libertés statutaires laissées aux élus locaux. Par rapport au droit antérieur, elle impose néanmoins de tenir compte de la population des différentes communes. Elle détermine en outre, à défaut d'accord défini localement entre conseils municipaux, tant le nombre de membres du conseil communautaire que les modalités précises d'attribution des sièges entre les communes. Pour s'adapter à la diversité considérable de situations locales, un tableau incorporé au sein de l'article 9 module la taille des assemblées en fonction de la population globale des communautés. Reposant sur un principe de répartition des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne, le mécanisme d'attribution est néanmoins corrigé pour garantir le respect des principes fondateurs de l'intercommunalité : la représentation de chaque commune et le plafonnement à moins de 50 % du nombre de sièges pouvant être octroyés à une seule d'entre elles. D'un maniement assez sophistiqué, suscitant de nombreuses interrogations sur la règle de calcul à employer, la méthode de répartition proposée par la loi n'est plus qu'une alternative subsidiaire en cas de carence d'accord local. Seules les métropoles et communautés urbaines seront tenues d'y recourir de manière obligatoire tout en disposant d'un supplément de sièges de 10 % que les communes pourront répartir selon leurs propres choix. Pour les autres communautés, la méthode proposée par la loi ne devrait être retenue que dans de très rares cas tant ses rigidités sont apparues avec force lors des exercices de simulation conduits par les associations de collectivités (AdCF, AMF).

Si elle renforce la place du critère démographique dans les équilibres institutionnels de l'intercommunalité (objectif peu contestable), la loi préserve au demeurant d'importantes capacités d'ajustement local et d'adaptation au caractère « *confédéral* » des communautés. Nombre de communautés respectent d'ores et déjà les nouvelles exigences législatives mais certains statuts seront tenus à d'importantes modifications lors des révisions que la loi impose avant juin 2013. 16 % des communautés ont par exemple opté à ce jour pour une répartition strictement égalitaire des sièges entre communes, ce que le nouveau texte aura pour effet de prohiber. De même, l'application du texte conduira à une réduction parfois sensible de la taille

---

<sup>58</sup> Double seuil de limitation à 20 % des membres de l'organe délibérant et à 15 vice-présidents.

<sup>59</sup> Nouveaux art. L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du CGCT.

des assemblées intercommunales mais également du nombre de vice-présidents, ce qui ne sera pas sans incidence sur les équilibres locaux.

Comportant des avancées significatives pour l'intercommunalité à fiscalité propre de droit commun, la réforme des collectivités vient sur l'essentiel donner satisfaction aux propositions formulées par l'assemblée des communautés de France (AdCF) et défendues, pour plusieurs d'entre elles, aussi par l'association des maires de France (AMF). Généralisation, rationalisation, mutualisation, démocratisation, sont les principaux mots d'ordre auxquels répond le texte. Fruit d'un consensus assez large sur ses grands objectifs au Parlement, par-delà les différentes sensibilités politiques, le volet intercommunal de la loi du 16 décembre 2010 a d'ailleurs vu ses principales dispositions adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale dès leur première lecture. Les principales déceptions proviennent sans doute de la faible place accordée aux compétences intercommunales et à leurs conditions d'exercice qui, comme on l'a vu, s'en tiennent au transfert des pouvoirs de police spéciale dans des domaines limitativement énumérés. L'abandon du projet de loi spécifique initialement prévu sur la clarification des compétences a certainement porté préjudice au débat qui aurait pu s'ouvrir à ce sujet et qui aurait été sans doute opportun, tant pour préciser certains partages de responsabilités avec les communes qu'avec d'autres niveaux de collectivités, dans des domaines tels que l'aménagement et l'urbanisme, le logement, les transports ou l'action économique.

Au vu des changements suscités par la réforme sur l'intercommunalité, il aurait été également possible d'attendre du texte une véritable clarification sémantique à travers la constitution d'une catégorie spécifique pour rassembler les différentes formes d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les distinguer plus clairement des syndicats techniques. Comme le soulignait Olivier Schrameck, le président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, dans un récent débat de l'AJDA sur l'avenir de l'établissement public : « *Il y a une extraordinaire hétérogénéité, des syndicats intercommunaux à vocation unique de l'ordonnance de 1959 aux communautés d'aujourd'hui. Or tous sont regroupés dans la même catégorie juridique. Il importera de remettre en cause cette conception dépassée* »<sup>60</sup>. Dans le même esprit, le rapprochement des règles de fonctionnement des diverses catégories de communautés aurait pu être entamé, notamment en ce qui concerne l'intérêt communautaire. Un souci de simplification s'exprime à travers la

---

<sup>60</sup> Portier NICOLAS « *La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités de 2010* », AJDA, 2010, p. 1238.

programmation de la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) mais ce progrès doit être relativisé par l'apparition simultanée de nouvelles catégories d'institutions de coopération, métropoles et pôles métropolitains dont l'apport au droit positif reste à démontrer.

#### **b. Le statut juridique du conseiller territorial : une ratée pour la fin du déficit démocratique local.**

La définition du statut juridique du conseiller territorial n'est pas toute entière suspendue aux articles de la loi. Dans la mesure où celui-ci est appelé à succéder au conseiller général et au conseiller régional, ses droits et ses obligations ne seront pas autrement déterminés que par application sur sa tête des règles du code général des collectivités territoriales en vigueur pour l'un et l'autre de ses prédécesseurs (convocation aux réunions de chacune des deux assemblées, application de leur règlement intérieur...). Néanmoins, le problème de la succession comportait deux points spécifiques qui, aux yeux des parlementaires, ne pouvaient être repoussés à plus tard et furent amenés dans la discussion et le vote de cette loi par voie d'amendement : celui de la représentativité du conseiller territorial d'abord, celui de son mode de désignation ensuite.

Le problème de la représentativité du conseiller territorial est directement relié au tableau des effectifs de chacun des conseils généraux et régionaux tel qu'annexé à la loi (art. 6). Celui-ci ne pouvait être déterminé à la convenance des réformateurs. Si, jusqu'à présent, la détermination de l'effectif d'un conseil général ou régional n'avait rien de dommageable, cela est susceptible de le devenir lorsque l'ensemble des conseils généraux d'une région s'absorbent dans un conseil territorial commun où leur poids en sièges doit nécessairement se mesurer au regard de l'importance de leur population respective. Il fallait donc trouver une clé de répartition qui puisse accorder les lois de l'arithmétique aux lois constitutionnelles pour définir un chiffre de conseillers dans chaque assemblée apte à permettre une bonne administration sans heurter, pour autant, le principe d'égalité de suffrage réclamant une répartition des sièges entre deux départements proportionnelle à leur démographie respective.<sup>61</sup> A s'en tenir à un calcul purement démographique, le législateur aurait dû constituer des conseils généraux de trois ou quatre membres (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence). Voilà pourquoi il se voyait condamné aux solutions tâtonnantes des ajustements et des compromis pour limiter, fût-ce arbitrairement, à plus ou moins 20 % l'écart possible de représentation d'un département par rapport au «quotient électoral» propre à sa région (moyenne d'habitants par conseiller territorial), pour déterminer un chiffre minimal de

---

<sup>61</sup> Cons. const. 8 août 1985, n° 85-196 DC, préc., cons. 14 à 16.

conseillers sans lequel une assemblée délibérante n'aurait plus mérité son nom (fixé à 15), sachant qu'en valeur générale les effectifs des conseils généraux diminueront de 25 % et ceux des conseils régionaux augmenteront de 50 %. Le Conseil constitutionnel a suivi le législateur dans ses calculs en les approuvant, excepté pour les départements dont la représentation s'écartait effectivement du ratio de 20 % (Meuse, Cantal, Haute-Garonne, Aude, Mayenne et Rhône-Alpes).

Mais la situation s'aggrave et tourne à l'inadmissible à s'apercevoir que la réforme porte dans ses flancs l'inégalité de droits entre départements. On constate, en effet, des cas d'appropriation d'une région entière par un seul de ses départements, la loi offrant aux conseillers territoriaux de ce département la majorité absolue des sièges au sein du conseil régional. C'est le cas des régions bi-départementales : ainsi pour le département du Bas-Rhin (39 conseillers territoriaux) dans la région Alsace (66 conseillers territoriaux), du département du Nord (76 conseillers territoriaux) dans la région Nord-Pas-de-Calais (136 conseillers territoriaux) et du département de la Seine-Maritime (64 conseillers territoriaux) dans la région Haute-Normandie (98 conseillers territoriaux). C'est donc à ce département majoritaire que reviendra la région ; encore qu'en valeur théorique, un seul département pourra régler le sort des autres, ces derniers se trouvant sacrifiés sur l'autel du principe sous-jacent que la région est une démocratie de citoyens, pas une démocratie de départements. Le principe de libre administration aurait dû pouvoir s'interposer entre le principe de la représentation départementale de la région et sa mise en œuvre inégalitaire dans ces trois cas et qui voudrait que chaque département, en tant que collectivité territoriale, reste un espace protégé où le pouvoir d'un autre ne devrait pas pouvoir porter la main.

Le choix du mode de désignation du conseiller territorial fut extrêmement mouvementé. Mais la défiance envers tout ce qui pouvait être regardé comme une stratégie du gouvernement visant à s'assurer les victoires électorales futures a fini par l'emporter. Ainsi, la loi a-t-elle, avec certains correctifs, repris le système électoral de 1871 (toujours en vigueur) pour élire les conseillers généraux, le canton devenant désormais représentatif de deux collectivités territoriales à la fois : le département et la région. On sait que la solution du scrutin cantonal, rejetée par le rapport Balladur, fut réintroduite dans le projet de loi gouvernemental : le canton doit permettre de préserver la proximité entre l'électeur et son élu et donner ainsi des départements et des régions une vue plus profonde. Mais on sait aussi que

ce scrutin cantonal est un des points sur lesquels la critique des partisans de l'équité électorale s'exerce le plus fortement : le cadre de cette circonscription englobe aussi bien de petits regroupements ruraux de quelques dizaines d'habitants que de larges agglomérations de centaines de milliers d'habitants (rapport actuel estimé de un à quarante-cinq), ces derniers se trouvant tout à fait défavorisés par le principe d'égalité entre les cantons qui veut que chacun d'entre eux assure la désignation d'un conseiller sans donc pouvoir proportionner le nombre d'élus à la population du canton. On nous annonce toutefois une réforme future par voie réglementaire par laquelle ce dernier devrait se modifier et s'élargir sur des bases démographiques plus équilibrées.

Mais, acceptable pour le département où l'élu établit son fief, la circonscription cantonale apparaît singulièrement étriquée pour la région et inapte à assurer la promotion électorale des grands enjeux régionaux. Comme par le passé, le réformateur étatique semble craindre l'identification entre l'électeur et sa région qu'aurait favorisée l'option en faveur d'une circonscription régionale unique. La région n'aura toujours pas le sacrement démocratique qu'elle mérite : elle n'est pas représentative par elle-même mais à travers les composantes de ses départements.

Le choix du régime électoral pour la désignation du conseiller territorial fut un des hauts lieux de la bataille parlementaire qui présida à l'adoption de la réforme : les partisans et adversaires du scrutin à un tour, du scrutin de listes, de l'utilisation des restes dans le cadre départemental et des procédés de calculs plus ou moins ingénieux, s'affrontèrent dans une relative confusion. Le premier système proposé, et défendu par les sénateurs centristes, s'efforçait de chercher un rapport plus satisfaisant entre l'importance des cantons et leur représentation au sein des deux assemblées élues. Il s'agissait d'un système mixte par lequel l'essentiel des élus (80 %) procéderait du scrutin majoritaire uninominal à un tour dans le cadre du canton, le reliquat, du scrutin de liste proportionnel au niveau départemental (20 %) alimenté par la récupération et le report des voix des non-élus du niveau cantonal. Il s'en fallait de beaucoup que l'élection fût proportionnelle. Le système entretenait plutôt une parenté avec la «proportionnelle bâtarde» de la loi électorale du 12 juillet 1919<sup>62</sup> pour la désignation des députés où la proportionnelle n'avait qu'une place très relative, ne servant qu'à

---

<sup>62</sup> Voir, Jean-Jacques CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques en France de 1789 à 1958*, Armand Colin, collection « Classic », Paris, 2001.

éviter un second tour pour les sièges non pourvus au premier<sup>63</sup>. En fait, l'essentiel devait reposer sur le système du scrutin à un tour qui n'a rien de subtil ni d'abstrait et, même avec un correctif de liste, l'accord des députés ne pouvait se faire au nom d'une certaine conception de la vie politique qui réclamait le pluralisme et l'intelligibilité du mode de scrutin.

Finalement, la solution du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, défendue par les députés et qui s'est toujours pratiquée, devait l'emporter. Elle ne ressemble cependant pas à une abdication des intentions de départ : la manière de la réajuster par rapport au mode actuel de désignation des conseillers généraux ne procède pas d'un esprit très différent de celui qui inspirait le scrutin mixte : avec un seuil de 12,5 % d'électeurs inscrits pour se maintenir au second tour - et non de 10 % comme aujourd'hui - le scrutin finalement adopté se trouve remis sous la dépendance des grands partis. Ce relèvement du seuil donnera une influence prépondérante à ces grands partis sans l'appui desquels certains notables plus ou moins indépendants auquel le scrutin cantonal a toujours fait une large place auront des difficultés à l'emporter, ce qui laisse moins de chance aux minorités d'être représentées. Ce choix électoral favorisera le dessein pour le parti majoritaire en France de devenir majoritaire dans les assemblées départementale et régionale même si un esprit logique serait tenté de voir dans un tel résultat une injustice. La différence reste, tout de même, que les voix qui se seraient éparpillées sur des candidats de nuance voisine pourront se regrouper au second tour.

Les infidélités faites à la représentation paritaire des femmes découlent nécessairement du choix fait en faveur du scrutin uninominal et de l'abandon du scrutin proportionnel de liste au niveau régional où la part de 48 % des sièges occupés actuellement par elles régressera certainement. Sauf à rendre pratiquement impératif le scrutin de liste, le juge constitutionnel devait adopter une lecture prudente du premier article de la Constitution : « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux...* », par laquelle l'indicatif ne pouvait pas prendre valeur d'impératif<sup>64</sup> mais valait plutôt permission à

---

<sup>63</sup> La loi du 12 juillet 1919 est une loi de la Troisième République française, votée le 12 juillet 1919. Elle remplace le mode de scrutin précédemment en usage (déterminé par la loi du 13 février 1889) par un nouveau, qui sera utilisé pour les élections de 1919 et de 1924 avant d'être abrogé à son tour, par la loi du 21 juillet 1927.

Cette refonte de la loi électorale aboutit à un « système bâtarde, plus bâclé que réfléchi, un compromis entre la représentation proportionnelle et le suffrage majoritaire, qui donne une prime très forte aux majoritaires ». Ce texte est rendu nécessaire car les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas fixé le mode d'élection des députés (elles stipulent que « *la Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale* »).

<sup>64</sup> Voir, en ce sens, Cons. const. 24 juillet 2003, n° 2003-475 DC sur la Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 parue au J.O. n° 175 du 31 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, cons. 17.

déroger au droit commun des suffrages politiques en permettant qu'on réserve des sièges à certaines catégories sociales<sup>65</sup>.

## **PARAGRAPHE 2 : Le régime juridique de l'élection des représentants locaux : entre imprécision et inefficacité.**

La démocratie locale représentative est fondée essentiellement sur la participation des citoyens à la désignation des autorités locales. Par suite, le débat, voire le conflit local, constitue une forme de manifestation de cette démocratie et il est d'ailleurs tranché par l'expression du suffrage universel. C'est pourquoi l'élection des représentants locaux est un moment très important de la démocratie locale. En effet, le système politique local fonctionne sur le mode de la démocratie représentative ; ceux qui sont censés prendre les décisions au nom de la population locale sont désignés selon un mode de scrutin qui est défini par le droit électoral. Ce droit devrait donc être le plus précis et le plus complet possibles pour permettre un scrutin sincère mais, en étudiant le droit électoral local, le constat qui s'impose est que celui-ci manque d'unité. En effet, il ne figure pas seulement sur le code électoral car les règles codifiées ne sont plus adaptées pour encadrer les scrutins modernes. C'est pourquoi le juge administratif, dans sa fonction de juge de l'élection, est intervenu tant bien que mal pour essayer d'uniformiser et de corriger les manques du droit électoral. Et pour cela, il va au-delà de la lettre des dispositions relatives aux opérations électorales pour interpréter leur esprit. En effet, il n'hésite pas à utiliser, parfois, une démarche basée sur certaines notions qui violent la lettre des dispositions électorales. Ses arrêts, nombreux, mettent spécialement en évidence la relation entre les irrégularités des opérations électorales et les atteintes à la sincérité et aux résultats du scrutin. Nous nous baserons principalement sur le contentieux électoral lors des élections municipales et cantonales de 2001 et 2008 pour voir la démarche du juge administratif pour pallier les défaillances du droit électoral. Ce faisant, en voulant garantir la sincérité du scrutin, il viole lui-même le droit écrit.

---

<sup>65</sup> Cons. const. 18 nov. 1982, n° 82-146 DC, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, Cons. const. 7 et 14 janv. 1999, n° 98-407 DC, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, AJDA, 1999. 149, note J.-E. schoettle; D. 2000. 194, obs. R. ghevontian, RFDA, 2000. p. 109, étude L. Baghestani-Perrey et M. Verpeaux.

## **A : La lettre du droit électoral local : imprécision et insuffisance de règles éparses.**

Les règles encadrant la campagne électorale sont non seulement éparses mais aussi un peu dépassées. Le juge administratif, en essayant de palier ces lacunes, arrive dès fois à les violer lui-même.

### **a. l'éparpillement et l'insuffisance des textes encadrant le droit électoral**

Aux termes de l'article L. 240 du Code électoral, seuls certains moyens de propagande électorale, limitativement énumérés, sont autorisés durant la campagne électorale. C'est ainsi le cas de « *l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, de tracts, affiches et bulletins de vote...* ».

Les caractéristiques de ces moyens autorisés sont d'ailleurs précisément définies par les articles R. 27 à R. 30<sup>66</sup> dudit Code. L'article R. 29 fixe les dimensions

---

<sup>66</sup> Article R. 27 « *Les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique sont interdites.*

*Les affiches doivent avoir une largeur maximale de 594 mm et une hauteur maximale de 841 mm ».*

Article R. 28 « *Le nombre maximum des emplacements réservés à l'affichage électoral en application de l'article L. 51, en dehors de ceux établis à côté des bureaux de vote, est fixé à :*

*- cinq dans les communes ayant 500 électeurs et moins ;*

*- dix dans les autres, plus un par 3 000 électeurs ou fraction supérieure à 2 000 dans les communes ayant plus de 5 000 électeurs.*

*Pour les élections où la candidature est subordonnée au dépôt obligatoire d'une déclaration, les emplacements sont attribués par voie de tirage au sort par l'autorité qui reçoit les candidatures. En cas de second tour, l'ordre retenu pour le premier tour est conservé entre les candidats restant en présence.*

*Dans les autres cas, les demandes sont déposées en mairie au plus tard le mercredi précédent chaque tour de scrutin à midi et les emplacements sont attribués dans l'ordre d'arrivée des demandes à la mairie.*

*Tout candidat qui laissera sans emploi l'emplacement d'affichage qu'il aura demandé sera tenu, sauf en cas de force majeure reconnue par le tribunal, de rembourser à la commune les frais d'établissement ».*

Article R. 29 « *Chaque candidat ou liste de candidats ne peut faire adresser à chaque électeur, par la commission de propagande, qu'une seule circulaire d'un grammage compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré et d'un format de 210 mm 297 mm.*

*Cette circulaire est soustraite à la formalité du dépôt légal ».*

Article R. 30 « *Les bulletins doivent être imprimés en une seule couleur sur papier blanc, d'un grammage compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré et avoir les formats suivants :*

maximales des affiches. L'article R. 27 pose l'interdiction d'utiliser, pour les affiches, la combinaison colorée, ô combien symbolique, « *bleu-blanc-rouge* »<sup>67</sup>. L'article R. 30 indique que « *chaque candidat ou liste ne peut faire imprimer, pour chaque tour de scrutin, un nombre de bulletins supérieur de plus de 20 % à deux fois le nombre des électeurs inscrits* ». Il convient aussi d'ajouter, qu'en matière d'affichage, l'article R. 28 prévoit avec précision le nombre d'emplacement officiels en fonction de l'importance de la population de chaque commune. Ces emplacements, que l'article L. 51 décrit comme « *spéciaux* », sont les seuls, qui, en principe, peuvent être utilisés pour recevoir des affiches électorales, et ce, comme le précise l'alinéa 3 de cet article, parce que « *tout affichage relatif à l'élection est interdit en dehors* » de tels emplacements. Est aussi évoquée en tant que moyen autorisé de propagande électorale la réunion électorale en vertu de l'article L. 47 du même Code. Cet article renvoie, en particulier, à la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion pour les conditions de son organisation. Cette loi énonce, en son article 1<sup>er</sup>, que « *les réunions publiques sont libres* », et son article 5 dispose que leur objet est « *le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives* ». En effet, « *le prêt de salle pour les réunions électorales constitue une mission traditionnelle des communes qui est le fondement du fonctionnement de la démocratie locale. En outre, la tenue de réunions politiques constitue la forme classique la plus habituelle du débat électoral* »<sup>68</sup>.

- 
- 105 x 148 mm pour les bulletins comportant un ou deux noms ;
  - 148 x 210 mm pour les listes comportant de 3 à 31 noms ;
  - 210 x 297 mm pour les listes comportant plus de 31 noms.

*Les bulletins ne peuvent pas comporter d'autres noms de personne que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels.*

*Le libellé et, le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élections.*

*Les bulletins de vote sont soustraits à la formalité du dépôt légal ».*

<sup>67</sup> L'article L. 48 du code électoral interdit aussi l'utilisation de la couleur blanche pour les affiches électorales ; cette couleur étant réservée pour les documents administratifs officiels.

<sup>68</sup> C. MAUGÜE et R. SCHWARTZ, « *premier bilan de l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* », AJDA, 1993, p. 84.

Le juge veille, en général, avec rigueur, à ce que les différents candidats disposent, en matière d'utilisation de salles et d'organisation des réunions, de facilités analogues de la part des communes<sup>69</sup>. Mais, en fonction d'un important écart de voix entre les candidats, il peut parfois tolérer certaines atteintes critiquables au droit de réunion d'un candidat.<sup>70</sup>

Face à tant de précisions, relativement aux moyens traditionnels de propagande électorale, il semble étonnant que les moyens modernes de communication, tels que les sondages d'opinion ou la communication audiovisuelle, ne soient pas expressément visés, et par là-même intégrées, dans le code électoral.

Ainsi en est-il, par exemple, pour les sondages d'opinion qui ont pourtant fait l'objet d'une réforme législative en 1977 et en 2002, relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. Cette loi interdit « *la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage relatif à l'élection, et ce le jour qui précède chaque tour de scrutin, ainsi que pendant le déroulement de celui-ci* »<sup>71</sup>. Une commission des sondages instituée par cette loi et constitutive d'une autorité administrative indépendante veille d'ailleurs à ce que les sondages électoraux soient effectués dans les conditions qui en garantissent le sérieux et l'honnêteté. Elle dispose d'un pouvoir d'investigation et de rectification ; elle peut aussi prendre l'initiative des poursuites pénales contre ceux qui contreviennent à l'interdiction précitée<sup>72</sup>. Certes, la réalisation des sondages n'était pas prohibée en tant que telle ; candidats et partis peuvent en commander pour leur propre compte. Seul le fait d'en porter le contenu à la connaissance de l'opinion est visé par la loi mais le juge de l'élection est souple sur ce point<sup>73</sup>. De même, la communication audiovisuelle est tout autant ignorée par le code électoral, alors même, qu'au gré des majorités politiques du moment, elle a provoqué une multitude d'interventions législatives, et cela, de 1982 à

---

<sup>69</sup> C. MAUGÜE et R. SCHWARTZ, « *premier bilan de l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* », *Ibid.* p. 84.

<sup>70</sup> B. MALIGNER, « *le contrôle du financement des campagnes électorales. Etude des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire* », *RFDA*, 1995, p. 267. CE 11 mars 2002, Mme Todorovic, req. n° 236 542.

<sup>71</sup> Article 11 de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion modifiée par la loi du 19 février 2002, sachant qu'avant la modification législative précitée, l'interdiction visait la semaine précédant le scrutin. CE 23 janvier 1984, *Elections municipales d'Etampes*, Rec. 19, DA 1984 n°58, AJDA 1984 p. 314.

<sup>72</sup> CE 11 décembre 1992, *Société Le Figaro*, Rec. T. 994.

<sup>73</sup> CE 27 juillet 2001, *Perruchot*, LPA, 20 février 2002, n° 37, p. 7.

nos jours<sup>74</sup>. Ces lois se sont toutes efforcées de garantir, avec plus d'efficacité que par le passé, le pluralisme de la télévision et de la radio à l'approche d'une consultation électorale. Bien que le rôle de ces moyens de propagande électorale soit limité, en particulier dans les communes de moins de 3 500 habitants, ils ne sont pas directement intégrés au droit électoral codifié.

Toutefois le code électoral, malgré son passésisme apparent, vise, pour mieux les interdire au demeurant, les opérations de télémarketing, en son article L. 50-1. Quoi qu'il en soit, ce code apparaît particulièrement inadapté dans l'exposé des moyens de propagande électorale, dans la mesure où il se concentre sur des moyens traditionnels et, par là-même, ignore quasiment les moyens les plus modernes de communication. C'est ainsi que si l'Internet commence à être utilisé dans les campagnes électorales comme moyen de propagande, particulièrement depuis les municipales de 2001, le code omet cette technique récente de communication. C'est donc le juge administratif de l'élection qui a précisé ce qu'il faut entendre par publicité commerciale «*par tout moyen de communication audiovisuelle*». Le contentieux des élections municipales de 2008 a permis de vérifier que cette notion recouvre certains des usages de l'Internet, mais non pas tous<sup>75</sup>.

Il a ainsi estimé que la réalisation et l'utilisation d'un site Internet par une liste constitue une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle pour l'application de l'article L. 52-1 du code électoral<sup>76</sup>. Au surplus «*le référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche sur Internet qui a pour but d'attirer vers lui des internautes qui effectuent des recherches, même dépourvu de tout lien avec les élections municipales, revêt le caractère d'un procédé de publicité commerciale interdit*»<sup>77</sup>.

A l'inverse, «*la mise en ligne de «carnets de campagne» sur le site d'un quotidien national, à son initiative et gratuitement, au profit de candidats de diverses tendances politiques et de notoriété nationale, sous forme de pages accessibles, au sein de ce site, aux seules personnes qui s'y connectent volontairement, n'a pas constitué, en*

<sup>74</sup>Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle abrogée par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication J.O du 1<sup>er</sup> octobre 1986 modifiée par la Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, J.O du 18 janvier 1989, p. 728.

<sup>75</sup> Antérieurement : CE 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, AJDA, 2002, p. 858. Le juge avait estimé qu'un site Internet ne pourrait être considéré comme un procédé de publicité commerciale prohibée dès lors que l'accès au site relève du choix des internautes d'accéder aux messages politiques du candidat.

<sup>76</sup> CE 13 février 2009, Elections municipales de Fuveau, n° 317 637, AJDA, 2009, p. 834.

<sup>77</sup> CE 13 février 2009, Elections municipales de Fuveau, *ibid.*

*l'espèce, et eu égard à la présentation et au contenu de ces carnets, un procédé de publicité commerciale* »<sup>78</sup>. De même, « *les prises de positions personnelles, favorables à une liste de candidats, de l'auteur d'un blog ouvert à partir d'un site Internet d'un hebdomadaire de diffusion nationale ne revêtent pas un caractère de publicité commerciale au sens des dispositions du premier alinéa de l'article L. 52-1* »<sup>79</sup>.

Le Conseil d'Etat a précisé la notion de publicité commerciale « *par voie de presse* » telle qu'elle est régie par le premier alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral. Il rappelle « *qu'aucune disposition n'encadre les prises de position politiques de la presse écrite durant les campagnes électorales*<sup>80</sup>. Dès lors, les organes de presse sont libres de rendre compte de la campagne de la manière qu'ils souhaitent, notamment en offrant à certains candidats la possibilité de s'y exprimer, sous réserve, dans ce dernier cas que leurs propos ne contiennent pas, par leur présentation et leur contenu, un procédé de publicité commerciale »<sup>81</sup>. Ce qui est interdit, ce n'est ni la prise de position d'un candidat dans la presse, ni la prise de position de la presse par rapport à un candidat dès lors qu'elle est indépendante<sup>82</sup>. Ce qui est prohibé, c'est que cette prise de position prenne la forme d'une publicité commerciale au bénéfice de certains candidats et au détriment des autres. Tel n'est évidemment pas le cas de la publication dans les pages d'annonces légales d'un grand quotidien, peu avant le premier tour des élections, de l'annonce de la création d'une société dans la commune<sup>83</sup>. Aujourd'hui,

---

<sup>78</sup> CE 20 mars 2009, Elections municipales de Longjumeau, n° 322 186, AJDA, 2009, p. 1725.

<sup>79</sup> CE 30 avril 2009, Elections municipales de Grenoble, n° 322 149, AJDA, 2009, p. 1726.

<sup>80</sup> CE, section, 8 juin 2009, Elections municipales de Saint-Dié-des-Vosges, n° 321 911 et 322 298, RFDA, mars-avril, 2010, p.266.

<sup>81</sup> CE 20 mars 2009, Elections municipales de Longjumeau, *ibid*.

<sup>82</sup> CE 15 mai 2009, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n° 322 132, *L'express* du 20 mai 2009. Le Conseil d'Etat a débouté, le 15 mai, le député UMP des Hauts-de-Seine et ancien maire d'Asnières-sur-Seine, Manuel Aeschlimann, de sa demande d'annulation des élections municipales de 2008. Dans sa décision, dont l'AFP a obtenu copie, le Conseil d'Etat souligne que "l'ensemble des incidents et griefs invoqués par M. Aeschlimann à l'appui de sa demande d'annulation n'est pas constitutif d'irrégularités dont le cumul serait d'une gravité ou d'une ampleur de nature à avoir faussé la sincérité du scrutin". Le 30 septembre 2008, le tribunal administratif de Versailles avait déjà débouté Manuel Aeschlimann de sa demande d'annulation des opérations électorales et de déclaration d'inéligibilité des membres de la liste adverse, conduite par l'actuel maire (PS) Sébastien Pietrasanta. Manuel Aeschlimann a été maire d'Asnières-sur-Seine de 1999 à 2008. Très contesté pour sa gestion municipale, il a été battu, lors des dernières élections, par une coalition atypique menée par un socialiste de 30 ans, Sébastien Pietrasanta, et regroupant le PS, le MoDem et des divers-droite. M. Aeschlimann, proche de Nicolas Sarkozy, avait alors dénoncé "les très graves irrégularités qui ont entaché" selon lui "toute la campagne électorale et plus particulièrement durant les deux derniers jours avant le second tour". Le Conseil d'Etat devait notamment se prononcer sur un "abus de propagande", une "diffusion tardive de tracts et documents", et une "violation des règles de financement électoral".

<sup>83</sup>CE 4 mars 2009, Elections municipales d'Ormes-sur-Voulzie, n° 318 263, <http://www.easydroit.fr/jurisprudence/Conseil-d-Etat-7eme-sous-section-jugeant-seule-04-03-2009-318263-Inedit-au-recueil-Lebon-31826/J250187/>

grâce au juge de l'élection et à des textes législatifs épars, les moyens modernes de communication audiovisuelle sont reconnus comme des moyens autorisés de propagande électorale, et ce, même si le code les oublie ; ne serait-ce qu'une application du fameux adage «*qui ne dit mot consent* ».

En somme, ce que l'on peut soutenir, c'est que le droit électoral est dual dans la mesure où, à côté du code électoral, il existe un trop grand nombre de textes législatifs ou réglementaires afférents aux élections nationales ou locales mais non intégrés au code. Certes, toutes ces sources constituent le droit électoral au sens large, toutefois, au sens strict, le droit électoral normatif ne devrait être contenu, pour des raisons de cohérence et de simplification, que dans le code électoral. Si, «*nul n'est censé ignorer la loi* », encore faut-il que cette dernière soit simple, claire et accessible. En effet, la réunion dans un seul code électoral de toutes les dispositions concernant le processus électoral, la modernisation des dispositions existantes ou la création de celles qui font défaut au regard de l'évolution de la campagne électorale, constitueraient une avancée importante pour l'accessibilité et la connaissance du droit électoral.

**b. L'intervention du juge administratif : une démarche en contre-sens du droit électoral au nom de la démocratie.**

Concentré sur l'exposé des moyens traditionnels de propagande électorale, le droit électoral codifié innove peu.

L'article L. 52-1 du Code électoral fait donc, en quelque sorte, figure d'exception, puisqu'il encadre les publicités commerciales et les campagnes de promotion publicitaires des candidats, ainsi que les bilans de mandat.

Toutefois cet article, quelque peu novateur en son objet, au regard de la campagne électorale, recèle des concepts juridiques, dont la définition, mais aussi la qualification, sont particulièrement imprécises. A cet égard, la réforme législative de cet article censée le clarifier, rend la tâche du juge de l'élection, particulièrement délicate dans l'application de ce texte.

Cet article comporte désormais trois alinéas. Dans le premier, il est défendu, dans le cadre du débat électoral, d'utiliser la presse ou tout moyen de communication audiovisuelle pour faire de la publicité politique, et ce, trois mois avant le mois durant lequel doit se tenir une élection. Cet alinéa prohibe ainsi toute publicité commerciale à des fins politiques ; toutefois, l'article L. 52-8 déroge à cette interdiction de principe dans un cas particulier, la récolte de dons pour le financement d'une campagne électorale.

Cette interdiction ne semble pas pour autant « *effrayer* » les élus locaux, peut-être par méconnaissance involontaire du texte électoral puisqu' une minorité des candidats des communes, tant de moins de 2 500 que de plus de 3 500 habitants, l'enfreint.

Pourtant, le juge administratif n'hésite pas à annuler une élection lorsque les candidats violent l'article L. 52-1, en son alinéa 1<sup>er</sup>, à partir du moment où l'écart des voix les séparant est faible, réduit ou restreint, et ce, parce que cette violation rompt alors l'égalité entre eux<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> CE 29 novembre 2002, Elections municipales de Cluses, req. n° 239 766, « *Ni les déclarations de personnalités candidates aux élections, lors d'émissions qu'a diffusées le réseau de télévision locale, dit Canal C, exploité sous forme de régie municipale et qui a pour objet de donner des informations sur la vie locale, ni l'entretien avec le maire sortant diffusé sur ce réseau le 29 décembre 2000, destiné à faire le bilan de l'année*

L'article L. 52-1 alinéa 2 du code électoral interdit quant à lui, dans les six mois précédent une élection, la promotion publicitaire des réalisations d'une équipe municipale sortante ou de la gestion de la commune de cette dernière. Cette prohibition a été édictée pour éviter que, sous couvert de campagne publicitaire, une collectivité n'assure, en fait, une propagande électorale indirecte en faveur d'un candidat qui en tirerait un bénéfice indu. Cette interdiction vise donc, au nom de l'égalité, à empêcher que le maire sortant promeuve, de manière volontairement élogieuse, et par là même, considérablement embellie, sa gestion de six ans. Cela serait une façon de réaliser la propagande électorale, éventuellement sur des fonds publics, et ainsi déséquilibrer la campagne à son profit, ne serait-ce que sur le plan financier. Etant entendu que « *par campagne de promotion publicitaire, il faut entendre toute action de communication qui utiliserait un support commercial ou, a fortiori, une combinaison de supports commerciaux* »<sup>85</sup>. Lors des élections municipales de 2008, les arrêts du Conseil d'Etat faisant état du grief fondé sur l'interdiction de la publicité commerciale sont peu nombreux. Aucun ne retient l'irrégularité. Aucune élection n'a été annulée pour ce motif même si le Conseil d'Etat a eu à préciser tout d'abord la notion d' « *utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale* ». C'est ainsi qu'il précise dans deux arrêts que « *seule la publicité commerciale qui présente un caractère politique*<sup>86</sup> et qui fait référence à la campagne électorale<sup>87</sup> est interdite ».

Le juge administratif, par deux décisions importantes<sup>88</sup>, a fait preuve d'une rigueur extrême dans l'application de cet article, en qualifiant de « *campagne de promotion publicitaire* », sur ce fondement textuel, tout bilan de mandat financé par les candidats eux-mêmes, voire leurs sympathisants.

---

écoulée et à présenter les projets pour l'année 2001, n'ont constitué, eu égard au contenu de ces émissions, une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral », Revue de l'Actualité Juridique Française du 4 janvier 2003.

<sup>85</sup> Réponse ministérielle n° 44 559, J.O. AN, 5 aout 1991, p. 3187.CE 24 juillet 2009, Elections municipales de Montauban, Req. 322221.

<sup>86</sup> CE 24 juillet 2009, Elections municipales de Montauban, Req. 322221 : « *n'est pas interdite la publicité commerciale habituelle réalisée par une entreprise privée qui ne présente, en tout état de cause, un caractère politique* ».

<sup>87</sup> CE 11 juin 2009, Elections municipales de Givors, n° 321573 : « *n'est pas prohibée la publicité commerciale parue dans un journal gratuit ne faisant aucune référence à la campagne électorale* ».

<sup>88</sup> CE Sect. 2 octobre 1996, Elections municipales de Bassens, Rec. 365. RFDA, 1996, p. 1278, n° 31. CE Ass. 18 décembre 1996, Elections dans le 16<sup>e</sup> arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement, Rec. 503 ; AJDA, 1997, p. 747.

Pour autant, du fait d'un écart des voix important entre les candidats, le juge, dans ces deux affaires, n'a pas annulé les élections contestées sur le fondement de la violation, pourtant avérée, d'une telle disposition. En effet l'interprétation extensive de l'alinéa 2 de l'article L. 52-1 n'a entraîné des annulations d'élections qu'en cas d'écart réduit de voix<sup>89</sup> ; dans le cas contraire, les condamnations étaient plus symboliques qu'effectives. C'est donc rarement que les annulations d'élections, pourtant viciées, et par suite démocratiquement irrégulières, étaient prononcées.

Cette jurisprudence contribuait surtout à favoriser les nouveaux candidats, en limitant les possibilités d'explication des sortants ; en somme, ces derniers pouvaient répondre aux critiques relatives à leurs bilans et exprimées par leurs opposants, mais ne pouvaient pas tirer profit de leurs réalisations ! Cette jurisprudence a été unanimement critiquée par la doctrine et arrêtée contrairement aux positions des commissaires du gouvernement Sanson et Bonichot ; elle risquait d'entraver le débat public local, donc par-là même, attenter à la démocratie locale, et ce, alors même qu'elle reposait sur une philosophie visant à préserver l'égalité entre les candidats, et donc aussi la démocratie locale.

C'est pourquoi, un cavalier législatif, inclus dans la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, atténué désormais le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du Code électoral. En vertu de cette modification législative, le 3<sup>e</sup> alinéa de cet article dispose que l'interdiction posée dans l'alinéa 2 «*ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats, qu'il détient ou qu'il a détenus*». Et dans plusieurs arrêts, lors des élections municipales de 2008, le juge a confirmé et précisé cette position. Selon lui, «*les lettres adressées par le maire sortant aux habitants de la commune faisant état de ses réalisations de même que la publication d'un bulletin par la commune à destination gratuite de ses habitants ne sauraient être regardées, eu égard notamment à leur contenu, comme constituant un procédé de publicité commerciale*»<sup>90</sup>. Ne tombe pas non plus sous le coup de l'interdiction «*les tracts appelant les électeurs à*

---

<sup>89</sup> CE 21 février 1997, Elections municipales de Longuyon, req. n° 171 993.

<sup>90</sup> CE 30 décembre 2009, Elections municipales de Colmar, n° 328 650, RFDA, mars-avril, 2010, p. 269.

*voter, sans aucune mention des candidats »<sup>91</sup> ni « une lettre d'information par laquelle une entreprise privée, maître d'œuvre d'un projet initié par l'équipe municipale sortante et objet de débats dans le cadre de la campagne électorale, se bornait à répondre à des accusations portées contre elle par certains candidats et n'appelait à voter pour aucun d'entre eux »<sup>92</sup>. Dans le même ordre d'idée, les tracts présentant « le bilan de l'équipe municipale et le programme de la liste conduite par le maire sortant et annonçant la tenue d'une réunion électorale ne revêtent pas le caractère d'une publicité commerciale »<sup>93</sup>, pas plus qu' « une lettre de propagande envoyée sous enveloppe préaffranchie »<sup>94</sup>. C'est le défaut de caractère commercial de la publicité qui justifie ces solutions. Aujourd'hui, il n'est pas moins difficile que hier de bien différencier un bilan de fin de mandat, dont la diffusion est légalement admise, d'une campagne de promotion publicitaire, interdite quant à elle.*

En effet, les critères sur lesquels se fonde le juge, dans le silence là encore du code électoral, sont d'appréciation éminemment subjective. C'est ainsi tout d'abord qu'il s'intéresse au contenu de l'acte incriminé : est par suite qualifiable de bilan, donc autorisé, un document qui «*eu égard à sa présentation, à son contenu, se limite à une énumération en terme mesurés, des principales actions entreprises par la municipalité et qui est dépourvu de toute polémique électorale* »<sup>95</sup>. En somme, un document de propagande électorale qui doit se borner à être essentiellement informatif<sup>96</sup> alors qu'est qualifiable de document de promotion publicitaire un acte «*présentant les réalisations et la gestion de l'équipe municipale sortante sous un angle particulièrement favorable* »<sup>97</sup>.

De même, les conditions de diffusion d'un tel document intéresse le juge de l'élection tant au regard de l'ampleur de sa diffusion qu'à celui de sa périodicité, de la régularité de sa distribution. Certes, ce second critère est très souvent étudié cumulativement avec le premier par le juge ; ainsi « *un document massivement*

---

<sup>91</sup> CE 1<sup>er</sup> juillet 2009, Elections municipales de Vichy, n° 323 902, Lebon.

<sup>92</sup> CE 28 novembre 2008, Elections municipales de Cabasse, n° 316808, Lebon.

<sup>93</sup> CE 5 décembre 2008, Elections municipales de Montpezat, n° 317 382, Lebon.

<sup>94</sup> CE 17 décembre 2008, Elections municipales de Belley, n° 318 312, Lebon.

<sup>95</sup> CE 21 décembre 2001, Elections municipales de Kingersheim, GP, 2002, p. 16, Panorama de droit administratif de P. Gravéreau ; CE 6 février 2002, Elections municipales de Montségur, req. n°236 264. CT-Intercommunalités, 2002, n°91.

<sup>96</sup> CE 6 mars 2002, Elections municipales de Bagnères-de-Luchon, req. n°235 950 et 236 105, GP, 2002, p. 17 Panorama de droit administratif de P. Gravéreau.

<sup>97</sup> CE Ass. 18 décembre 1996, Elections dans le 16<sup>e</sup> arrondissement des membres du Conseil de Paris et du conseil d'arrondissement, précitées.

CE 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-cheruy, req. n°234 903.

*distribué, de manière exceptionnelle, va plus attirer l'attention du juge quant à son contenu qu'un document distribué de manière régulière et périodique* »<sup>98</sup>. Toutefois, une publication tel un bulletin municipal, peut changer de caractère en fonction de sa période de diffusion : de neutre et essentiellement informatif, en période normale, un tel document peut devenir plus élogieux à l'adresse de la municipalité sortante et agressif à l'encontre de l'opposition municipale électorale. Le critère matériel semble, finalement, particulièrement primant.

En résumé, le bilan de mandat est un document qui, eu égard à sa présentation, à son contenu, à sa tonalité et à sa périodicité, informe objectivement la population, et ce même si plusieurs thèmes évoqués dans ce bilan sont repris dans les documents de campagne de l'équipe municipale sortante. Toutefois, tout document présentant les caractéristiques d'une campagne de promotion publicitaire n'entraîne pas systématiquement le prononcé de l'annulation de l'élection à laquelle il a contribué, dans la mesure où un élément fondamental peut faire échec à l'application de l'alinéa 2 de l'article L. 52-1. En effet, et selon la formule jurisprudentielle usuelle, «*eu égard à l'importance de l'écart de voix*», la violation d'une telle disposition ne peut être regardée par le juge comme altérant le scrutin. Elle ne le devient que si, et seulement si, cet écart est réduit ou étroit. Et il est regrettable que le juge ne condamne pas l'usage de plus en plus fréquent des bulletins municipaux officiels et des documents assimilables qui permettent aux municipalités sortantes de dresser à peu de frais ou plus exactement aux frais de tous les administrés leurs propagandes électorales.

Quoi qu'il en soit, si l'alinéa 3 de l'article L. 52-1 permet explicitement désormais d'avoir recours aux bilans de mandat, il ne clarifie pas pour autant la question posée par la jurisprudence précitée «*Elections municipales de Brassens*», du fait qu'il ne repense pas l'article dans son ensemble. En effet, dans cette jurisprudence, le problème litigieux fondamental mettait en cause l'absence de définition de la notion de campagne de promotion publicitaire et, donc, l'incertitude de son applicabilité. L'occasion en était donnée au juge lors des municipales de 2008 suite à beaucoup de litiges intervenus dans ce domaine. Le second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral interdit, pendant les six mois précédent l'élection, toute «*campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité*» sur le territoire de laquelle est organisé le scrutin. Or, la loi ne dit toujours pas ce qu'il faut

---

<sup>98</sup> CE 6 février 2002, Elections municipales de la Roque Alric, req. n° 235 842.

entendre par «*campagne de promotion publicitaire* » et ne tranche pas la question de son mode de financement. C'est là que se situait pourtant la question essentielle. Le législateur même, lors de la modification du second alinéa en question, a pris soin de préciser que ces dispositions ne revêtent qu'un caractère interprétatif<sup>99</sup>.

A noter qu'une autre modification de cet article L. 52-1 du code électoral est intervenue en 2011 sans pour autant résoudre le problème de la définition de « campagne de promotion publicitaire »<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Article 23 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, J.O. du 4 janvier 2001, p. 96.

<sup>100</sup> Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O.R.F. n°0092 du 19 avril 2011 en son article 6.

## **B : L'esprit du droit électoral : négligence des problèmes essentiels de la campagne électorale.**

Cette fois-ci, en s'attachant moins à la lettre qu'à l'esprit des quelques dispositions du code électoral s'intéressant au débat électoral, il convient de souligner que, de manière apparemment volontaire, le législateur ou le gouvernement ont tant soit peu négligé certains problèmes essentiels du déroulement de la campagne électorale. Comme le soulignait Stéphane Guérard, « *ces silences sont lourds de sous-entendus et non-dits qui poussent certains à supposer que le droit électoral est un droit « hypocrite »* »<sup>101</sup>.

Aussi, la technicité des rares dispositions du code électoral s'intéressant à la promotion de la propagande électorale et, donc, l'absence de philosophie démocratique sous-jacente de ces textes, amènent-elles le juge de l'élection à être un peu plus souple à l'égard de leurs violations.

Par ailleurs, le droit électoral codifié, relatif au débat électoral, n'est pas très utile à la défense de la démocratie locale : il semble, au regard de sa pratique contentieuse, pour le moins inefficace.

### **a. L'hypocrisie du droit électoral par rapport aux décisions juridictionnelles.**

Le droit électoral doit, en principe, veiller à réprimer toute inégalité entre les candidats dans le cadre du débat électoral, mais encore faudrait-il, pour ainsi mieux servir la démocratie locale, que ce droit embrasse toutes les situations inégalitaires ayant trait à la campagne électorale. Or, en examinant au fond les règles qui régissent le déroulement de la campagne électorale et le contentieux qui s'en suit, on se rend vite compte que cela ne semble pas être le cas. C'est en cela que ce droit est hypocrite et peut-être aussi pour cela qu'il est incomplet.

En refusant d'envisager certaines questions pratiques et/ou juridiques liées à la propagande électorale, le code électoral biaise certains problèmes et, par suite, apparaît comme un droit hypocrite.

---

<sup>101</sup> Stéphane GUERARD, *Crise et mutation de la démocratie locale, en Angleterre, en France et en Allemagne*, l'Harmattan, Paris 2004, p. 41.

Ceci se vérifie à deux égards : en premier lieu et principalement sur le plan du financement des campagnes électorales et, en second lieu, sur le fait que certains moyens de propagande électorale comme l'Internet, oubliés par le code électoral, bénéficient souvent d'un statut jurisprudentiel plus souple que celui des moyens, visés par ce code, mais dont l'utilisation est interdite dans le cadre de la campagne électorale.

Sur le plan, tout d'abord, du financement du débat électoral, le droit électoral évite de poser clairement la question de l'inégalité des ressources financières des candidats, et qui plus est, oublie par voie de conséquence de prévoir des mesures concrètes pour la corriger efficacement.

*« Jusqu'à il y a quelques années, les campagnes électorales ne subissaient pas l'influence des médias comme c'est le cas aujourd'hui. On assiste aujourd'hui à une transformation des campagnes électorale et elles coûtent très chers. Les sondages sont innombrables et leur publication dans les jours qui précèdent l'élection est de nature à influencer l'électeur. Le rôle des médias est devenu déterminant. Par ailleurs, les moyens traditionnels de propagande sont utilisés sur une toute autre échelle qu'autrefois. Des moyens nouveaux de propagande apparaissent : distributions de cadeaux divers aux électeurs, dîners débats, campagnes d'appels téléphoniques voire campagnes de publicités commerciales menées dans la presse écrite, à la radio ou à la télévision... Tout cela risque d'exclure de la compétition électorale ceux qui n'arrivent pas à disposer des ressources nécessaires et de placer ceux qui ont réussi à en disposer sous l'influence des bailleurs de fonds aussi généreux qu'intéressés »*<sup>102</sup>. Cette affirmation de Bon reste d'actualité.

A cet égard, nous utiliserons l'étude réalisée par le professeur Guérard<sup>103</sup> pour voir que la ventilation des dépenses comme des recettes des 16 candidats à l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 est fort instructive. Bien qu'évidemment la campagne électorale présidentielle n'a rien de comparable avec celle qui se déroule dans la quasi-totalité des communes françaises, il n'empêche que les sommes engagées illustrent à quel point aujourd'hui un débat électoral, voire une élection, se gagne en partie grâce au montant pécuniaire avancé par le candidat pour l'animer ; ce qui est vrai à l'échelon national ne l'est pas moins au niveau local, même si, en fonction de la taille de la commune, cela joue dans une moindre mesure. Par ailleurs, bien que cette

---

<sup>102</sup> Bon P., « Aspects récents du contrôle des campagnes électorales en France », RFDC, 1993, pp. 59-60.

<sup>103</sup> Voir Annexe 6

situation concerne l'année 2002, les résultats de ces questionnaires peuvent toujours être appliqués à celle que nous vivons actuellement.

En ce qui concerne les dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle, l'évidence s'impose : l'essentiel (68,398 % en moyenne) de celles-ci a été consacré à la communication et à la promotion du candidat, plus spécialement de son image. Se faire connaître, voire, plus incidemment, faire connaître ses idées, cela a aujourd'hui un coût, bien largement supérieur à la seule action de penser un projet sociétal d'avenir.

En comparant cette étude de questionnaire<sup>104</sup>, il apparaît avec force que l'argent est aussi devenu une préoccupation cruciale de la campagne électorale locale et que, justement, parce qu'il fait défaut sur le plan municipal, les candidats collent leurs affiches et distribuent leurs tracts eux-mêmes (questions n° 20 et 24). Toutefois, si cela est fréquent dans les communes de moins de 2 500 habitants, dans celles de plus de 3 500 habitants, le rôle des militants politiques pallie le manque de temps que les candidats ont pour réaliser ces activités matérielles de propagande.

De même, et toujours au regard de l'aspect financier de la campagne électorale, sont non moins instructives les réponses aux questions n° 35 à 38 du même questionnaire, parce qu'il ressort de leur analyse qu'aujourd'hui, pour participer au débat électoral local, il faut de plus en plus de moyens financiers personnels. Ceci est particulièrement vrai dans les communes de moins de 3 500 habitants, et plus globalement dans celles de moins de 9 000 habitants.

Plus regrettable, et heureusement marginale, et résultant sûrement d'une méconnaissance involontaire du droit électoral, c'est l'utilisation, pourtant législativement prohibée, par les candidats sortants de certaines communes de moins de 2 500 habitants, des moyens financiers et logistiques municipaux pour mener leur campagne électorale.

Ce constat financier est peut-être le résultat d'une prise en compte tardive par le droit électoral de cette dérive que constitue l'augmentation exponentielle, depuis les années 70, du coût des campagnes électorales. Toutefois, les mesures actuelles du droit électoral afférentes à ce coût ont été prises de manière trop lente, progressive et sans doute de façon incomplète, à tel point qu'il semble difficile aujourd'hui, sans effort

---

<sup>104</sup> Voir annexe 3.

financier massif de l'Etat, de rattraper le retard. S'il est prévu, en effet, dans certaines conditions et en fonction de l'importance numérique de la population (les communes d'au moins 9 000 habitants) des modalités de remboursement partiel des dépenses électorales, il convient de souligner avec force et vigueur qu'il ne faut pas oublier que, dans la majorité des communes françaises, ce remboursement est exclu (pour les communes dont la population est inférieure à 9 000 habitants). Ainsi, il semblerait que la démocratie soit fonction du nombre d'habitants de la commune considérée. Il serait donc plus honorable d'être candidat dans une grande commune que dans une petite (moins de 2 500 habitants) ou moyenne (de 2 501 à 3 500 habitants).

De plus, même lorsqu'il est possible, le remboursement est particulièrement limité puisqu'il ne peut dépasser 50 % des dépenses électorales engagées, elles même étant d'ailleurs plafonnées.

Ce remboursement, s'il est possible, n'est envisageable qu'après les élections et qu'à la condition d'avoir obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. En effet, il faut donc être à mesure de pouvoir avancer l'argent de la campagne d'abord, même si le seuil de 5 % est particulièrement favorable à une expression démocratique hétérogène et la plus large possible.

Si limiter les dépenses électorales est une bonne chose, ne pas prévoir une aide financière publique, même postérieure à l'élection, n'est-ce pas une façon ou un risque de limiter le débat électoral communal, voire pire, pousser certains candidats à des alliances pécuniairement douteuses ? N'oublions pas que les collectivités locales sont pourvoyeuses d'un nombre non négligeable et financièrement intéressant de marchés publics.

Cela s'est vu dans le passé avant l'intervention de la première loi sur le financement de la vie politique. Le besoin d'une réglementation du financement des campagnes électorales est apparu tardivement. Les IIIème et IVème Républiques n'en avaient pas ressenti la nécessité, malgré certains scandales politiques : pour les campagnes électorales en raison du nombre plus restreint d'élections et de leur coût moindre ; pour les partis en raison soit de la puissance financière des cotisations des membres, soit de la richesse ou l'assise sociale de leurs élus. La multiplication des élections (et donc des campagnes), l'essor des nouvelles techniques de communication, le recours à des instruments de préparation des scrutins comme les sondages, mais aussi le soutien de certaines entreprises ou collectivités locales et le développement de scandales, l'attente de

l'opinion publique pour plus de transparence ont poussé le législateur à intervenir à partir de 1988. La France restait alors le seul pays à ne pas disposer de loi sur le financement des campagnes électorales : le Royaume-Uni, suivi par les dominions, à la fin du XIXème siècle, l'Allemagne en 1967, l'Italie et l'Espagne dans les années soixante-dix se sont par exemple dotés d'une telle législation<sup>105</sup>.

C'est ce qui explique que le code électoral, par son article L. 52-8, a strictement encadré la provenance des fonds de campagne, depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995. En somme, à défaut de régler un problème crucial à sa source, le droit électoral préfère réprimer les dérives d'un système biaisé et semble adresser un message clair aux élus. C'est comme dire «*faites comme vous le pouvez mais si vous ne respectez pas la norme, ne soyez pas étonnés d'être sanctionnés* ».

Cette attitude est hypocrite. La seule explication rationnelle face à un tel aveuglement est la volonté des hommes politiques nationaux de ménager les finances publiques en laissant à l'initiative privée le financement d'un débat électoral public.

---

<sup>105</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 votée dans les dernières semaines de la première cohabitation, la loi du 11 mars 1988 édicte les premières règles de financement de la vie politique. Le premier ministre Jacques Chirac est à l'initiative de cette loi qui lui avait été demandée par le président de la République François Mitterrand, dans le contexte de l'affaire Luchaire. La loi du 11 mars 1988 institue ainsi le principe du financement public des partis politiques, mais le réserve aux seules formations représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle reconnaît aux candidats aux élections législatives et présidentielles la possibilité de recevoir des dons et institue le plafonnement des dépenses électorales. Loi du 15 janvier 1990 votée dans le cadre de l'affaire Urba, la loi du 15 janvier 1990, dite « *loi Rocard* », efface toutes les infractions « *commises avant le 15 juin 1989 en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis ou de groupements politiques* ». La loi étend le plafonnement à tous les types d'élections et ouvre le financement public aux formations politiques non représentées au Parlement. Elle permet aux partis de bénéficier de financements privés, dans la limite des plafonds. Une même personne morale ne peut cependant verser annuellement plus de 500 000 francs (74 626 euros) aux partis politiques. Une commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est créée pour veiller à l'application de la loi. Loi du 29 janvier 1993 à l'automne 1992, Le gouvernement socialiste (1988-1993) présente un projet de loi interdisant aux personnes morales (en particulier les entreprises) de consentir des dons, tant aux candidats qu'aux partis politiques. Cependant, le Parlement se prononce pour le maintien du financement privé des partis par des personnes morales en l'assortissant de plafonnement plus strict et en recherchant une plus grande transparence. Désormais les comptes de campagne et les comptes annuels des partis doivent faire figurer la liste des entreprises ayant accordé des aides ainsi que leur montant. Loi du 19 janvier 1995 le président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin est à l'origine de la loi du 19 janvier 1995, rédigée à partir des conclusions du groupe de travail qu'il avait créé, à l'automne 1994, après la démission de trois ministres du gouvernement d'Edouard Balladur mis en cause dans des affaires politico-financières : Alain Carignon, Michel Roussin et Gérard Longuet. Elle interdit les dons des personnes morales aux partis politiques français. Cette interdiction vise toutes les personnes morales autres que les partis politiques, que ce soient les entreprises, les associations, les fondations, les syndicats ou les collectivités locales. Parallèlement à l'interdiction de tout financement privé en dehors de celui des individus, le remboursement par l'État des dépenses de campagne est augmenté jusqu'à 50 % du plafond de dépenses. Aménagements de 2003 aux termes de la loi du 11 mars 1988, il suffisait de présenter au moins cinquante candidats dans plus de trente départements de métropole. Depuis 2003, l'argent public n'est octroyé qu'aux partis dont les candidats auront obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions.

Cette hypocrisie financière du droit électoral en matière de propagande se retrouve, dans une moindre mesure, dans l'hypothèse de la prise en charge par l'Etat des frais d'impression et de distribution des bulletins de vote et des circulaires.

L'article L. 241 du Code électoral prévoit que, dans les communes de 2 500 habitants et plus, sont instituées des commissions de propagande dont le rôle est d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale<sup>106</sup> ; cette obligation est prolongée par les articles R. 31 à R. 38 du même code. L'article R. 34 dispose que c'est l'Etat, par l'intermédiaire de la préfecture, qui prend en charge le coût des enveloppes nécessaires à l'expédition des circulaires et des bulletins de vote, ainsi que le coût de leur distribution.

Les obligations financières de l'Etat, à l'égard de l'ensemble des communes, s'arrête là, puisque l'article L. 241, alinéa 2, ne prévoit une prise en charge par l'Etat du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, affiches et circulaires ainsi que des frais d'affichage que pour les communes de plus de 3 500 habitants. Toutefois, l'article L. 243 n'admet ces différentes formes de remboursement qu'au profit des seuls candidats isolés ou listes de candidats qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Par suite, dans les communes de moins de 2 500 habitants, le candidat devra préparer les bulletins et devra assurer lui-même l'acheminement des professions de foi ; tous les moyens de propagande électorale qu'il utilisera seront à sa charge. Dès lors, et dans la mesure où ces communes ne sont pas soumises au contrôle financier des comptes de campagne, certaines d'entre elles peuvent connaître des «*campagnes électorales à l'américaine* », du fait de différences considérables de moyens financiers entre les candidats.

Le non-droit électoral financier, s'appliquant aux communes de moins de 9 000 habitants, aboutit à des campagnes électorales d'une moralité douteuse au regard des impératifs d'égalité et de loyauté sous-entendus par le concept de démocratie locale représentative.

Toutefois, cela ne signifie en rien que les élus des grandes villes s'y retrouvent financièrement, bien au contraire : nombreux sont ceux qui reconnaissent que participer

---

<sup>106</sup> Il faut remarquer que ces commissions exercent en toute indépendance leurs missions : CE 21 décembre 1977, élections municipales de Cransac, Rec. 526.

à une élection municipale coûte de l'argent. C'est donc une sorte d'investissement financier pour ceux qui réussissent à obtenir un poste rémunéré (maire ou adjoints, principalement) et une perte financière pour les autres.

De plus, la crainte d'une politisation du débat local au détriment de l'évocation des problèmes quotidiens est un risque réel dans les grandes communes françaises du fait du rôle joué par les partis politiques nationaux durant la campagne électorale. La démocratie purement locale est donc victime de conditions de financement inégalitaire, et surtout, inadapté, des campagnes électorales communales.

Par suite, le danger est réel, avec un tel système imparfait de financement du débat électoral local, de défavoriser les courants dits marginaux ou minoritaires au profit des courants partisans mieux organisés et plus aisés et, ainsi, privilégier la main mise des structures partisanes sur la sélection des candidats. Certes, la démocratie mérite certains sacrifices, mais de telles conditions de remboursement des frais de campagne électorale expliquent, partiellement, la représentation socio-professionnelle des élus locaux qui sont particulièrement homogènes, et ce, en allant vers le haut des professions intellectuelles et rémunératrices. Pour celui qui n'arrive pas à vivre décemment, tel qu'un « *smicard* », père de famille, investir ne serait-ce que 500 euros dans une campagne électorale municipale, afin de défendre ses idées, et ce, malgré une volonté sérieuse et constructive de réaliser des projets pour le plus grand bien de la collectivité, est souvent hors de sa portée financière. La démocratie locale est, pour lui comme pour tant d'autres, un luxe sinon inabordable du moins non prioritaire. La démocratie locale a un coût et le code électoral feint de l'ignorer, ou du moins l'ignore partiellement. La doctrine s'en soucie peu et tout le monde semble s'en satisfaire et comme le soutient Stéphane Guérard qui a passé un questionnaire<sup>107</sup> sur le sujet : « *en effet contre toute attente les maires des communes interrogés trouvent même quelques vertus à ce système, et par là-même à l'état du droit, voire du non-droit : certains affirment que cela permet une sorte de sélection naturelle, et d'autres que la gestion communale ne doit être confiée qu'à des gens sérieux et compétents* »<sup>108</sup>. En bref, l'hypocrisie financière du code électoral sert une forme d'élitisme municipal qui ne porte pas son nom mais qui est pourtant bien réelle. Et ce, alors qu'en principe « *dans*

---

<sup>107</sup> Voir annexes

<sup>108</sup> Stéphane GUERARD, *Crise et mutation de la démocratie locale, en Angleterre, en France et en Allemagne*, op. cit. p. 47.

*une démocratie, l'objet de toute réglementation ne consiste pas à limiter les possibilités de choix des électeurs mais à en garantir la sincérité, de manière à ce que les résultats de l'opération électorale elle-même soient indiscutables. La liberté de choisir et d'être choisi, finalité du processus électoral est, en principe, une donnée essentielle »*<sup>109</sup>.

Ensuite, et de manière secondaire, il convient de souligner une autre forme d'hypocrisie que recèle le droit électoral qui découle de son caractère incomplet. En application de l'article L. 50-1 du code électoral, le télémarketing est interdit comme moyen de propagande électorale dans les trois mois précédent le mois du scrutin ; la violation de cette interdiction est sanctionnée par l'article L. 113-1 de ce code. Pourtant, l'accès à un site internet, dans le cadre de la campagne électorale, la veille et le jour même du scrutin, est souplement toléré par le juge de l'élection<sup>110</sup>, à partir du moment où le candidat-internaute ne diffuse pas de nouveaux messages électoraux à partir de la veille du scrutin à zéro heure<sup>111</sup>. La seule différence entre ces deux moyens de propagande, c'est que l'internet suppose une attitude active de l'électeur internaute alors que l'usage de la télématique peut être vécu par l'électeur comme une agression, le seul acteur étant alors le candidat ou son entourage. Dans le premier cas, il est difficile voire impossible d'empêcher l'électeur d'aller visiter un site internet. Dans le second cas le citoyen est considéré comme un objet de la propagande électorale, il la subit plus qu'il ne la sollicite. Malgré cela, quelle différence concrète entre un appel téléphonique et un tract déposé dans la boîte aux lettres ? Dans les deux cas, l'électeur subit et, dans les deux cas, il peut vite s'en débarrasser, s'il le désire. Même s'il y a agression, elle est bien momentanée et donc temporellement limitée. Toutefois, à la différence de l'écrit, le risque de l'oralité est peut-être plus sensible pour le juge de l'élection parce qu'il est plus difficilement contrôlable, plus délicat à sanctionner. Mais si l'on en croit M. Masclet la raison de l'interdiction de la télématique est purement financière et celui-ci de souligner «*c'est parce que l'accès à ces nouveaux moyens de propagande dépend des ressources des candidats et qu'elle rompt de ce fait l'égalité des candidatures que le législateur s'est décidé à intervenir. Il a été amené à réglementer l'usage de la radio et de la télévision et celui des sondages, puis à interdire certains procédés particulièrement coûteux »*»<sup>112</sup>

<sup>109</sup> J. CAMBY, « *la liberté et les campagnes électorales* », *Mélanges J. Robert*, Montchrestien, 1998, p. 67.

<sup>110</sup> CE 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, req. n° 239.220 ; AJDA 2002, p. 858.

<sup>111</sup> CE 18 octobre 2002, Elections municipales de Lons, LPA, 27 décembre 2002, p. 8.

<sup>112</sup> J.-C. MASCLET, *Propagande électorale, Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 766.

En définitive, l'égalité entre les candidats à la propagande électorale semble être plus un leurre théorique qu'une réalité démocratique. A bien des égards donc, le droit électoral est un droit hypocrite. Mais ce n'est pas tout, il protège bien mal les candidats du fait du refus du juge de sanctionner un grand nombre de violations du code électoral au prétexte implicite qu'elles ne sont peut-être pas facilement sanctionnables. En un mot, il est de maniement délicat voire, pire, inefficace.

**b. Un droit inefficace au profit de la préservation de la démocratie locale :**

Comme cela a été déjà évoqué précédemment, les articles R. 26 à R.30 du code électoral détaillent avec minutie les caractères principaux des moyens traditionnels de propagande électorale tels que les affiches ou encore les circulaires envoyées aux électeurs. Ces textes qui sont les plus précis et les plus développés du code, relativement aux modalités de la campagne électorale, sont en somme mal, voire peu défendus par le juge de l'élection. Dès lors, se pose la question de l'utilité de telles règles. En effet, soit elles sont essentielles pour l'expression démocratique, égalitaire, sincère et loyale, et dès lors, l'attitude du juge est attentatoire à la démocratie locale représentative. Soit ce n'est pas le cas, et alors, le juge refuse de défendre coûte que coûte un texte peu utile, malgré ses précisions impératives, pour promouvoir cette démocratie. C'est donc plus par rapport à l'esprit démocratique, ou plus exactement à l'absence d'un tel esprit, soutenant de telles dispositions, que le juge se réfère implicitement pour les écarter presque systématiquement. Ce ne sont donc que des règles contraignantes voire des interdictions qui ne reposent sur aucune philosophie démocratique. Elles sont matériellement techniques et non démocratiquement pensées. Dès lors, le juge de l'élection, à partir du moment où la campagne électorale a satisfait à cet objectif fondamental, refuse d'annuler une élection loyale au motif que des éléments qui ne sont qu'accessoires de la propagande électorale, n'ont pas été respectés. C'est pourquoi, ce juge renonce à censurer une élection à l'occasion de laquelle le format des affiches ne s'est pas conformé à celui imposé par l'article R. 26, au motif qu'une telle violation «*n'a pas exercé d'influence déterminante à l'issu du scrutin*»<sup>113</sup>. De même, rejette-t-il tous les moyens ayant trait à la couleur des affiches, et donc, refuse-t-il, en principe, d'annuler les élections durant lesquelles «*ont été apposées par les candidats des affiches sur fond blanc*»<sup>114</sup>, contrairement à l'article L. 48, ou des affiches comprenant une combinaison des trois couleurs nationales, malgré l'interdiction posée à ce sujet par l'article R. 27. De la même manière, le juge ne censure pas la violation de l'article L. 51, prohibant pourtant avec fermeté l'affichage en dehors des emplacements réservés<sup>115</sup> et ce depuis 1961 et qu'il a confirmé régulièrement. Le troisième alinéa de

---

<sup>113</sup> CE 6 mai 1983, Elections cantonales d'Orléans-Saint-Marc Argonne, Rec. T. 732.

<sup>114</sup> CE 30 décembre 1996 Election municipales de Rigarda, req. N° 173 584 ; CE 18 octobre 2000, Berger, req. N° 219 981 ;

<sup>115</sup> CE 27 avril 1961, Elections municipales de Malakoff, rec. T. 1049.

l'article L. 51 du Code électoral interdit, pendant les trois mois précédent le premier tour du mois d'une élection, tout affichage en dehors des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. Néanmoins et, de manière générale, le juge de l'élection refuse de sanctionner les violations dès lors que des abus analogues ont été commis par les listes adverses. Confirmant cette position, le Conseil d'Etat refuse de sanctionner la pratique qui consiste à apposer en grand nombre des affiches en dehors des emplacements réservés dès lors que les autres listes ont usé des mêmes pratiques<sup>116</sup>. Le juge de l'élection a d'ailleurs la même attitude de repli à l'égard des règles relatives à l'affichage électoral, englobées dans une conception large du droit électoral, bien que non comprises directement dans le code électoral. C'est ainsi que malgré la clarté de l'article 17 de la loi du 29 juillet 1981 sur la liberté de la presse, le juge de l'élection ne tire que rarement des conséquences de droit sur la violation de cet article. Pourtant cet article punit d'une amende « *ceux qui enlèvent, déchirent, recouvrent ou altèrent par un procédé quelconque, de manière à les travestir ou à les rendre illisibles, des affiches électorales émanant de simples particuliers, apposées ailleurs que sur les propriétés de ceux qui auront commis la lacération ou l'altération. La peine est accrue quand l'auteur du dit délit est un fonctionnaire ou un agent de l'autorité publique, sauf si les affiches ont été apposées sur un emplacement officiel réservé* »<sup>117</sup> mais le juge ne sanctionne que rarement les élections au cours desquelles des affiches électorales ont été lacérées<sup>118</sup> ou ont fait l'objet d'inscriptions injurieuses<sup>119</sup>. Cette attitude jurisprudentielle se retrouve d'ailleurs dans toutes les hypothèses contentieuses où le juge de l'élection est confronté à des cas d'affichages irréguliers<sup>120</sup>. Il en va tout autant, en matière de la présentation des circulaires, et malgré des règles formelles apparemment strictes, posées par l'article R. 29, puisque le juge de l'élection refuse de tenir compte de tout moyen arguant de la violation de cet article ; que ce moyen repose sur le nombre de feuillets que doit

---

<sup>116</sup> Conseil d'Etat, 8 juillet 2002, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n° 239993, RFDA, mars-avril, 2010, p. 290.

<sup>117</sup> J.-Y. VINCENT, « *Elections locales. Organisation. Déroulement. Contentieux* », Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fascicule 515, mai 2000, 47 p. mis à jour mai 2001 et mai 2002 n° 43.

<sup>118</sup> « *Toute fois un maire peut procéder à la lacération et ou à l'enlèvement des affiches électorales lorsque ces dernières sont apposées sur les emplacements des annonces officielles communales* »: CE 22 mars 1901, Elections de Samer, rec. 320.

<sup>119</sup> CC 25 juillet 2002 n° 2002-2730, M. Pinard, J.O.R.F, 04 août 2002, p.13 357.

<sup>120</sup> CC 29 septembre 1993, n° 93 1253, AN Guadeloupe 3<sup>e</sup>, JORF, 12 octobre 1993, p. 14250.

contenir un tel document électoral<sup>121</sup> (ne violent pas l'article L. 52-8 du code électoral les vœux manuscrits du maire distribués à chaque famille quand cette pratique est traditionnelle dans la commune ; l'accompagnement d'un cadeau plus coûteux que les cadeaux des années précédentes ne constitue pas une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin) ou sur le nombre de circulaires que chaque candidat peut envoyer aux électeurs, sur le nombre d'exemplaires de circulaires envoyées, ou encore, sur le contenu d'une circulaire<sup>122</sup>. Même le dépassement du délai d'envoi d'une circulaire, en violation de l'article R. 34, ne trouve pas grâce aux yeux du juge de l'élection car celui-ci n'a pas annulé une élection pour ce vice. Ici la démocratie locale a été entachée dans la mesure où la profession de foi d'un candidat a été portée tardivement à la connaissance de l'électorat<sup>123</sup>. Quant aux erreurs accidentelles dans l'envoi des circulaires, bien qu'elles aboutissent à une distribution tardive ou incomplète et attendent ainsi à l'information de l'électorat, elles donnent lieu à une jurisprudence pour le moins hésitante : l'annulation de l'élection dépend en effet de la faiblesse de l'écart des voix entre les candidats<sup>124</sup>. A l'issu de ces cas d'espèce on constate que le juge fonde sa décision d'annuler ou pas une élection selon que l'écart de voix entre les candidats est important ou non. Il a la même attitude lorsqu'en violation de l'article R. 38, l'attitude négligente d'un président de commission de propagande a abouti à ce que la circulaire d'un candidat ne soit pas envoyée : il annule en cas de faible écart des voix, et malgré la gravité d'un tel acte, il n'annule pas quand l'écart est trop important<sup>125</sup>. Alors qu'en principe, en l'absence d'information sur les différents programmes électoraux, ne serait-ce que d'un des candidats en concurrence, l'inégalité entre eux est avérée, et par conséquent, la démocratie est souillée. Pire c'est que même s'il s'agit d'une violation de l'article L. 52-8 du code électoral sur les comptes de campagne<sup>126</sup> (un candidat aux élections cantonales ayant reçu des contributions versées par trois entreprises pour un montant total de 2 800 F, bénéficie des dons prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral,) mais eu égard au faible montant des dons consentis, il n'y a pas lieu de prononcer le rejet de son compte de campagne et son inéligibilité. Enfin, et

<sup>121</sup> CE 13 février 2002, Elections municipales de Wintzenheim, req. 236029. Elections municipales de Curbans, req. n° 235153.

<sup>122</sup> CE 15 mars 2002, Elections municipales de Donjeux, req. 234568.

<sup>123</sup> CC 21 juin 1988, n° 88-1030, AN Oise 2<sup>e</sup>, Rec. 80.

<sup>124</sup> CE 7 décembre 1983, Elections municipales de Manaud, Rec. T. 732.

CE 27 novembre 1977, Elections municipales de Toulouse, Rec. 461.

<sup>125</sup> CE 30 juin 1999, Elections cantonales d'Amiens 7 Sud-ouest Somme, req. n° 201 493, RFDA 1999 p. 898, n° 37.

<sup>126</sup> CE 19 novembre 1999, Elections cantonales de la Somme, précitées

malgré l'article L. 50-1 du code électoral, prohibant avec fermeté le télémarketing gratuit, le juge de l'élection ne censure pas la mise à disposition de l'électorat par un maire d'un numéro de téléphone, à partir du moment où ce service existe de manière régulière même en dehors des élections<sup>127</sup>.

Nous pouvons faire le tour de la jurisprudence des élections locales et le constat qui s'impose c'est qu'à chaque fois que le droit électoral est violé, le plus souvent, le juge qualifie ces violations de regrettables ou de critiquables sans en tirer les conséquences juridiques sur la régularité de l'élection. Il estime implicitement qu'il ne peut annuler une élection «*pour si peu*». En effet, il convient de souligner que, dans toutes ces espèces, le juge ne rejette que les violations minimes du droit électoral et, plus particulièrement du code électoral. Toutefois, il ne le fait qu'après s'être assuré que « *dans les circonstances de l'espèce* », c'est dire que d'autres irrégularités électorales n'ont pas été repérées par lui en sus de la « *mineure violation étudiée* », et qu'après avoir vérifié le fameux critère de « *l'écart important* » des voix obtenues par les candidats. Par voie de conséquences, rejette-t-il toutes ces violations du code et, par là même, refuse-t-il de protéger le droit électoral, qui se trouve alors doté d'une efficacité relative au motif que « *ces agissements n'ont pu exercer une influence déterminante sur l'issu du scrutin* ».

A la lumière de l'étude du droit électoral, codifié ou non, la condamnation de cette matière juridique semble sans appel. Incomplet, imprécis, « *hypocrite* » et inefficace, voilà les défauts essentiels d'un droit qui pourtant, régit les moments les plus fondamentaux de la démocratie tant nationale que locale.

Certains peuvent dire que la critique est facile et que les lacunes de ce droit peuvent être décelées dans un grand nombre d'autres matières juridiques. Et cela est vrai, mais, la spécificité des manques de ce droit tient à ce qu'ils sont, sinon entièrement voulus, du moins partiellement explicables, et par là même, peuvent être volontairement maintenus. En effet, à une époque où le positivisme a droit de cité en droit administratif, et ce, de manière de plus en plus étendue et habituelle, et où la codification met de l'ordre dans un grand nombre de matières juridiques, aux sources difficiles d'accès, il est un peu vite oublié que la règle écrite, si elle peut être plus protectrice, est aussi très contraignante. Dès lors, les silences du droit électoral lui donnent tant de souplesse

---

<sup>127</sup> CE 9 juillet 1993, Artufel, Elections cantonales de Vitrolles, Rec. T. 786, D.A, 1993, n° 406.

qu'ils promeuvent ainsi un acteur essentiel, le juge de l'élection, qui tend à y remédier lorsque ces insuffisances sont démocratiquement trop sensibles.

Par suite, si le droit électoral souffre de nombreuses imperfections, ces dernières s'expliquent, voire se justifient, et le juge de l'élection les pallie souvent de manière subtile, parce que circonstanciée, que ne pourrait jamais le faire le droit écrit, parfois trop rigide et général.

## **SECTION 2 : Le fonctionnement de la démocratie représentative locale : des contre-pouvoirs dans une situation de subordination.**

La mise en place et la structuration des organes de décision des collectivités locales semblent être calquées directement de celles des organes au niveau national, (si on se trouvait dans un régime parlementaire) alors que, au niveau local les impératifs de séparation des pouvoirs et de responsabilité politique au cœur de la définition de la démocratie, depuis deux siècles, sont ici totalement méconnus. La confusion des pouvoirs y est systématiquement organisée au bénéfice d'un pouvoir exécutif puissant (maire, présidents de structures intercommunales, de conseils généraux et régionaux). Les assemblées délibérantes sont alors réduites à des fonctions de soutien de la majorité, sans droit d'initiative, sans possibilité d'engager la responsabilité de l'exécutif local, qu'il s'agisse de lui demander des comptes ou de le renverser.

Par ailleurs, si l'on considère la proportion qui existe, en général, entre la légitimité et le degré de puissance ou le nombre de pouvoir, les exécutifs locaux sont de loin avantagés par rapport à un chef de gouvernement national qui, en plus des contre-pouvoirs, n'est même pas assuré de détenir la majorité au parlement du fait du mode de scrutin législatif. En effet, au niveau local, comme nous l'avons souligné précédemment, les modes de scrutin et les instances de décision sont mis en place de tel sorte que, dans le fonctionnement de la démocratie représentative locale, l'opposition, si elle arrive à se manifester, se heurte toujours à l'hyper puissance des exécutifs (paragraphe 1). Ainsi l'opposition privée de moyens d'action ne sert que de faire-valoir (paragraphe 2).

## **PARAGRAPHE 1 : Une hyper puissance des exécutifs locaux.**

Dans ce paragraphe il sera question des pouvoirs dont disposent les « exécutifs » locaux par rapport aux « délibératifs » locaux mais aussi par rapport aux autres acteurs locaux en matière de participation à la prise des décisions. Le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional ainsi que le président d'un EPCI disposent de pouvoirs très étendus en matière de décisions dans leurs circonscriptions. Pourtant vus leur mode d'élection ils ne sont en rien plus légitime que l'exécutif national qui, lui est élu au suffrage universel direct. Alors que ce dernier voit ses pouvoirs limités par le parlement dont il n'a pas toujours la maîtrise, surtout en période de cohabitation, l'exécutif local lui, dispose de tous les pouvoirs même si il n'est élu qu'au suffrage indirect. Ces pouvoirs sont tellement importants qu'ils s'avèrent très disproportionnés à la légitimité de ces dirigeants locaux qui, en plus du fait de leurs positions dominantes, contrôlent les conseils de quartiers et les associations qui opèrent dans leurs circonscriptions.

## **A : Des pouvoirs disproportionnés par rapport à la légitimité.**

La démocratie locale est représentative. Il y a élection, concurrence relativement libre et égale entre organisations politiques pour l'accession au pouvoir, et donc démocratie politique, au moins pour trois des quatre niveaux actuels de pouvoirs locaux : la commune, le département, la région. S'agissant de l'intercommunalité, l'élection au second degré empêche les électeurs de se prononcer clairement pour une équipe et un programme intercommunal. Pour autant, à l'intérieur de cette démocratie représentative, le pouvoir est concentré sur une personne unique : le maire, le président de conseil général, le président de conseil régional. Le patron de la collectivité c'est lui. C'est d'un pouvoir fort qu'il s'agit, pas d'une démocratie forte.

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont élues au suffrage universel direct. Les assemblées municipales et régionales au scrutin de liste, les assemblées départementales au scrutin uninominal dans le cadre du canton. Les présidents des exécutifs locaux sont désignés dans un second temps par les assemblées locales. Dans la loi l'exécutif local émane de l'assemblée locale et ni le maire, ni les présidents du conseil général et du conseil régional ne sont élus au suffrage universel direct. Sur le papier les uns et les autres se trouvent dans une situation proche de celles des présidents de conseil de la IIIe et de la IVe République. Pour autant, il est difficile d'imaginer un système plus éloigné du régime parlementaire que le système local.

La prédominance statutaire des assemblées délibérantes ne reflète en rien la réalité. De fait, les patrons des collectivités locales en sont les seuls agents actifs. Ils préparent, font voter, exécutent les délibérations de leurs assemblées territoriales et assurent de surcroît, comme c'est le cas des maires, un certain nombre de fonctions pour le compte de l'Etat. Ce sont eux qui constituent leur gouvernement, c'est-à-dire l'exécutif local, qu'ils font valider ensuite par l'assemblée « *docile* ». Cet exécutif n'est pas responsable devant l'assemblée, qui ne peut le renverser : ni la municipalité incluant le maire et les adjoints, ni la commission permanente instituée dans le département ne peuvent être renversées par leur assemblée délibérante. Les conseillers municipaux, départementaux, régionaux sont dans un rapport de dépendance étroit au leader qui ne dépend pas d'eux.

Le président local, le maire, président de département, ou président de région est à la fois chef de l'exécutif local et de l'assemblée « *législative* » locale. C'est de lui dont tout dépend. Il n'y a aucune forme de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le délibératif locaux, mais confusion des pouvoirs entre les mains d'une seule personne. En outre, par les jeux des délégations, le président peut recevoir de l'assemblée des pouvoirs étendus sans aucun contrôle. Compte tenu de la faiblesse des droits des assemblées et en particulier des oppositions, de la dépendance de la majorité à l'égard du leader, le « président » est un homme puissant, très faiblement contrôlé, et qui s'appuie sur son cabinet personnel. Il bénéficie d'un cumul de rôles, d'une concentration du pouvoir, et d'une longévité politique qui ne l'incitent guère à la transparence et au dialogue. Beaucoup d'élus sont tenus à l'écart. La pratique du secret est courante, pour ne pas dire généralisée. Il en va de même pour les citoyens.

Il ne faut sans doute pas exagérer la spécificité locale de la confusion des pouvoirs. Ainsi, dans le cadre national, si les pouvoirs exécutifs sont organiquement séparés, le parlement n'est pas une entité séparée de l'exécutif. La majorité parlementaire et l'exécutif qui en est issu constituent bien une structure institutionnelle, un bloc de pouvoir qui fait et exécute la loi, et dispose pleinement de la faculté de statuer<sup>128</sup>. Au niveau national comme au niveau local, la question principale est d'imaginer des contre-pouvoirs, des institutions faisant la balance au pouvoir de statuer et dans lesquelles la faculté d'empêcher peut se réaliser. Sans doute la question a encore plus d'acuité au niveau des collectivités locales où les pouvoirs de proposer, de faire et d'exécuter appartiennent à une seule et même personne.

Tout pouvoir mérite contrôle et contre-pouvoir en démocratie. Le contrôle de l'exécutif n'est pas le fait de l'assemblée locale c'est-à-dire que les relations entre les pouvoirs institués au niveau local n'organisent pas la responsabilité politique des exécutifs. Dès lors existe-t-il d'autres contre-pouvoirs ?

Les patrons des grandes collectivités locales émanent majoritairement des deux principaux partis politiques, le Parti socialiste et Union pour un mouvement populaire. Les militants de ces partis sont-ils à même d'exercer sur eux le contrôle que n'exerce pas les assemblées locales ? Au nom des valeurs partisanes, ils devraient peser sur leurs élus et l'orientation des politiques publiques menées par les collectivités dont leurs

---

<sup>128</sup> Dominique ROUSSEAU, *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, Odile JACOB, Paris, 2007.

représentants ont la charge. Or le rapport de dépendance est inversé : ce sont les dirigeants des collectivités qui contrôlent les partis politiques que l'inverse. Ce poids des élus locaux et leur notabilisation ont pour corollaire la dépolitisation des enjeux locaux<sup>129</sup>. Les partis politiques tant décriés aujourd'hui au point qu'on les désigne comme responsables majeurs de la « *crise de la démocratie représentative* » continuent à structurer profondément notre vie politique, ses enjeux. Ils détiennent un quasi-monopole sur la désignation des représentants, et, de fait, ce sont les patrons des collectivités locales qui font les désignations. Les partis politiques n'apparaissent pas en mesure d'assurer une quelconque forme de contrôle sur les élus, issus de leurs rangs, qui dirigent les collectivités locales. Ce qui fait que le contrôle sur l'action des dirigeants locaux ne relève ni des élus au sein des assemblées locales ni des militants au sein des partis politiques.

---

<sup>129</sup> Rémi LEFEBVRE et Frédéric SAWICKI, *la société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, éditions du Croquant, 2006.

## ***B : La main mise des autorités locales sur les conseils de quartier et les associations.***

Les représentants locaux semblent avoir toujours eu comme conviction que les autres institutions locales telles que les conseils de quartier ou les associations pourraient leur concurrencer dans leur position de leaders. Et le processus de création des conseils de quartier nous permet de renforcer cette idée.

Dans les discours des parlementaires le conseil de quartier représente l'image inversée du maire dans un ensemble d'opposition binaire. Cette organisation binaire de la réalité locale fait notamment appel à des catégories symboliques immanentes à l'homme.

A l'opposé du maire, la loi qui entend réglementer le bon agencement local par la création de conseils de quartier constitue un élément étranger, par définition nocif. Elle vient en effet remettre en cause le rapport d'identité existant entre le maire et ses habitants. Le corps étranger, à l'image du conseil de quartier est alors porteur de toutes les tares, tous les vices, tous les dangers pour la communauté. L'espace local semble être constitutif d'un espace sacré face à ce qui lui est extérieur, le national, l'Etat, le conseil de quartier légalisé, qui appartiennent au domaine du profane, du chaos. On retrouve ici une des catégories immanentes à l'homme décrit par Mircea Eliade, à savoir l'espace. Selon Eliade la conception traditionnelle du monde se prolonge dans le comportement de l'homme moderne. Ainsi en est-il de l'opposition entre le territoire habité et l'espace inconnu et indéterminé qui l'entoure : «*le premier, c'est le monde, notre monde, le reste, ce n'est plus un cosmos, mais une sorte d'autre monde, un espace étranger, chaotique* »<sup>130</sup>.

Ainsi, l'intrusion de l'étranger, correspond à l'arrivée de tout un ensemble de phénomènes venant remettre en cause la quiétude, l'ordre naturel, la sérénité passée. En venant empiéter dans un domaine qui n'est pas le sien, au sein duquel il n'a aucune légitimité, l'Etat semble instaurer des « *barrages* » artificielles entre le maire et ses habitants. Ce faisant, les dispositifs qu'il entend mettre en place sont à priori marqués du sceau de l'illégitimité, du profane.

Dès lors on comprend mieux, ici, l'apparent paradoxe qu'il ya pour les parlementaires entre, d'une part, la nécessité de faire confiance aux maires et de les

---

<sup>130</sup> M. ELIADE, *Le sacré et le profane*, Paris, Gallimard, 1990, p. 32.

laisser agir pour tout ce qui concerne les affaires locales (notamment de les laisser créer comme il l'entendent des conseils de quartier) et, d'autre part, le danger d'instrumentalisation qu'il auraient à laisser des élus municipaux présider des conseils de quartier. Ce danger provient moins du pouvoir donné que de l'initiateur de cette réforme, à savoir l'Etat. Ainsi lors des débats parlementaires sur la loi relative à la démocratie de proximité en 2001, certains parlementaires ont estimé que l'Etat avait une volonté d'enfermement et d'encadrement exprimée au travers de cette loi qui fixait l'obligation de créer des conseils de quartier. En effet selon ces parlementaires cette obligation va à l'encontre de la liberté de l'élu local incarné par le maire. La volonté de mettre en place obligatoirement des instances de participation dans les communes semble correspondre aux yeux des parlementaires à une volonté de recentralisation de l'Etat et donc d'enfermement. C'est dans ce sens que Jean-Paul Alduy soulignait l'existence d'une contradiction, qui existerait, selon lui, entre décentralisation et démocratie de proximité « *on va à contre-courant de la décentralisation, d'une décentralisation qui donne précisément aux maires, aux élus de terrains, la capacité de décider eux-mêmes des formes de débat, des formes d'interpellation, des formes de participation des citoyens à la décision municipale. J'y vois là tous les relents d'un jacobinisme qui veut que, de Dunkerque à Perpignan, on ait le même cadre, le même dispositif* »<sup>131</sup>.

Ainsi nait l'idée d'un complot qui viserait à remettre en cause l'existence de la commune. Ceci par la volonté de l'Etat d'imposer l'existence de nouvelles instances qui ne peuvent avoir pour finalité que de mettre en place un contre-pouvoir. Contre-pouvoir renforcé de l'intérieur par l'existence d'acteurs qui ont la commune idée de remettre en cause l'intérêt général, le consensus, en un mot l'harmonie créée par l'action du maire. Pour la très grande majorité des parlementaires, sauf les communistes et les verts, la création des conseils de quartier constitue un danger pour la démocratie représentative, y compris pour le défenseur gouvernemental de la réforme, le ministre de l'intérieur de l'époque Daniel Vaillant. C'est ainsi que les députés socialistes et le ministre défendent la présidence du conseil de quartier par un élu municipal au nom de la légitimité du suffrage universel qui pourrait être remise en cause. Le rapporteur de la commission des lois Bernard Derosier s'interrogeait même « *Peut-on envisager que le président du conseil de quartier ne soit pas un élu du conseil municipal ? La commission des lois*

---

<sup>131</sup> J.O. Sénat, Débat parlementaire, 9 janvier 2002, p. 74.

*craint que, dans ce cas, ne s'instaure une légitimité artificielle qui ne correspond plus avec ce qu'ont voulu les électrices et les électeurs en désignant un conseil municipal et une majorité »*<sup>132</sup>. A la suite de celui-ci le ministre de l'intérieur, Daniel Vaillant considérait que «*toute autre formule risquerait de déséquilibrer ou de porter préjudice à la légitimité du suffrage universel, même si ce risque n'est pas général* »<sup>133</sup>. En effet le conseil de quartier n'apparaît quelque peu légitime qu'à partir du moment où il se contente d'être une instance d'écoute des problèmes et d'information au profit de la municipalité. A la lecture des débats parlementaires, on comprend que les diatribes lancées contre le conseil de quartier par les tenants de la conception du maire incarnation de la démocratie, développée par les parlementaires de droite, rejoignent l'idée du danger potentiel que recèle le conseil de quartier, véhiculée par les défenseurs socialistes. Derrière la critique générale du conseil de quartier, se développent des attaques quant à ses membres, quant à ce qu'ils font lors de leurs réunions, dont la nature commune est d'aller à l'encontre de l'intérêt général et de la légitimité du suffrage universel. Et André Vallet (droite) s'interrogeait « *qui siègera dans ces conseils ? Vraisemblablement tous les recalés du suffrage universel, qui trouveront là une possibilité de s'exprimer quant le suffrage universel ne leur aura pas permis de le faire quelques mois avant ! Pourquoi leur demander leur avis sur tous les problèmes du quartier ? Le maire a une vue d'ensemble de sa ville. C'est lui qui assure l'équilibre de quartier à quartier. Si un avis est demandé au divers conseils de quartier s'agissant, par exemple, de l'implantation, nécessaire parfois, d'une usine de déchets, il sera obligatoirement négatif ; par conséquent, si le maire suit les avis de chaque conseil, où pourra t-il implanter l'usine ?* »<sup>134</sup>. Et le sénateur Jean-Paul Alduy de renchérir «*on va créer des conseils, des petites assemblées qui, on l'a dit tout à l'heure, risque de devenir le lieu de recyclage des déçus ou des battus du suffrage universel et de membres d'associations dont l'agressivité est inversement proportionnelle à la représentativité* »<sup>135</sup>. Selon les parlementaires les conseillers de quartier ne peuvent être que des déçus du suffrage universel, qui ne cherche que leur revanche, ou des associatifs d'autant plus belliqueux que leur représentativité est faible. Aux préoccupations qui ne peuvent être que nobles du maire, s'opposent les intérêts purement égoïstes,

---

<sup>132</sup> J.O. Assemblée nationale, Débat parlementaire, 3<sup>ème</sup> séance, 14 juin 2001, p. 4338.

<sup>133</sup> J.O. Assemblée nationale, ibid. p. 4339.

<sup>134</sup> J.O. Assemblée nationale, ibid.

<sup>135</sup> J.O. Sénat, Débat parlementaire, 9 janvier 2002, op. cit. p. 66.

revanchards, des conseillers. Le syndrome NIMBY<sup>136</sup> ne peut que marquer son empreinte les avis du conseil. Selon les parlementaires, par ailleurs maires pour la plus part des cas, on doit rester dans la conception napoléonienne du pouvoir qui opposait l'action d'un seul, qu'il soit maire ou ministre, à la délibération. En somme les discours des parlementaires soulignent la crainte des représentants politiques locaux face à une instance qu'ils ne pourraient pas maîtriser. Il en ressort la volonté des élus, non seulement, d'encadrer au maximum le dispositif, mais aussi de réduire ses compétences. Cette crainte se traduit aussi par une mainmise des autorités sur les conseils au point de les transformer en des coquilles vides. Cependant, même si les prérogatives des conseils de quartier et des associations restent très limitées, nous pouvons aller au-delà de l'analyse des volontés des autorités locales. Et dans cette démarche nous partagerons la réflexion de Loïc Blondiaux selon laquelle on ne peut pas lier la pauvreté des dispositifs de participation locaux au seul cynisme des élus municipaux et qu'il faut prendre en considération l'intérêt que les élus peuvent avoir à jouer la carte de la démocratie. En effet, «*il serait naïf de s'étonner de l'existence de la volonté des élus d'instrumentaliser les conseils de quartier. La création des conseils de quartier sur l'initiative des maires, depuis les élections municipales de 1995*<sup>137</sup>, *n'a pas pour origine la volonté première d'instaurer en soi la démocratie participative, mais vise davantage à restaurer une légitimité mayorale en perte de vitesse*»<sup>138</sup>. Ainsi les autorités tentent de se servir des conseils de quartier au point de leur détourner de leur objectif pour devenir des porte-voix de ces dernières.

---

<sup>136</sup> L'acronyme NIMBY signifie « no in my backyard » littéralement « pas dans mon arrière cour ». Il renvoie aux associations d'habitants luttant contre l'implantation d'une installation à proximité de leur lieu d'habitation.

<sup>137</sup> Georges GONTCHAROV a montré que depuis les élections municipales de 1995, les élus municipaux tendaient à prendre l'initiative de la création des conseils de quartier, alors que dans la période 1960-1970, l'initiative venait des associations et des habitants : Gontcharov Georges « *le renouveau des comités de quartier* », PUF, 1999, p.305-327.

<sup>138</sup> L. BLONDIAUX, « *Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier* », in L. Blondiaux, G. Marcou, F. Rangeon (dirs.), *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F., 1999, p. 367-404.

## **PARAGRAPHE 2 : Une opposition locale impuissante.**

Dans ce paragraphe il sera question de la faible représentation de l'opposition dans les assemblées locales et des règles qui font que cette opposition ne peut pas s'exprimer démocratiquement. Mais également nous verrons qu'en plus de cette faiblesse de l'opposition locale face à la majorité, les conseils de quartier et les associations sont souvent cooptés par les élus locaux.

## **A : Un pluralisme insuffisant dans les assemblées locales.**

Des progrès non négligeables ont été accomplis depuis 1982 par la modification des modes de scrutin, tant au niveau des communes de plus de 3500 habitants qu'à celui des régions, permettant l'existence et la structuration des oppositions politiques au sein de ces assemblées. Le changement du mode de scrutin municipal a notamment permis dès 1982 l'entrée des oppositions dans les conseils municipaux dans les communes de plus de 3500 habitants. Avant, la liste qui arrivait en tête remportait tous les sièges. Ce mode de scrutin de liste majoritaire peut être considéré comme typique des régimes autoritaires, car il évacue toute possibilité d'existence pour les oppositions. Il demeure aujourd'hui pour les communes de moins de 3500 habitants, sa logique autoritaire étant atténuée par la possibilité de panachage. Dans la réforme de la décentralisation, le seuil de 3500 habitants est régulièrement retenu pour traiter à part le cas des communes rurales, en les exemptant le plus souvent des mesures de démocratisation appliquées aux autres communes, comme si la démocratie s'y épanouissait « *naturellement* ». Or, la « *proximité* » n'est pas exempte de paternalisme et d'autoritarisme dans les communes de petite taille et l'optimisme radical à leur propos, véhiculé en particulier par le Sénat, empêche régulièrement d'organiser le pluralisme en leur sein. Parmi ses 36 700 communes, la France ne compte pas moins de 34 000 communes de moins de 3 500 habitants, même si deux électeurs français sur trois habitent les quelques 2 700 communes de plus de 3 500 habitants.

Le mode de scrutin municipal dans les communes de plus de 3 500 habitants est parfois tenu pour exemplaire parce qu'il allie la logique majoritaire et la logique proportionnelle, une majorité politique et une représentation pluraliste. La liste qui obtient la majorité absolue au premier tour, ou relative au second, obtient d'emblée la moitié des sièges, la moitié des sièges restante étant distribuée entre les listes ayant obtenu 5 % des voix, la liste majoritaire étant incluse dans la répartition de cette seconde moitié. Il s'ensuit une surreprésentation en sièges de la liste arrivée en tête, et une infériorisation quantitative des oppositions, d'autant plus qu'elles sont souvent divisées. Ainsi, dans une ville comme Bordeaux, la liste d'Alain Juppé, avec 50,9 % des voix au premier tour en 2001, obtient près de 82 % des sièges au conseil municipal (50 sièges sur 61). Même scénario lors de l'élection partielle d'octobre 2006, provoquée par la démission de la majorité municipale à la demande d'Alain Juppé, suite à son année

d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêt dans le cadre des emplois fictifs de la mairie de Paris. Si 55,2 % des électeurs bordelais n'ont pas voté, la liste d'Alain Juppé obtient 56,2 % des suffrages exprimés et « seulement » 80% des sièges, les autres suffrages ayant été davantage concentrés qu'en 2001 compte tenu des listes deux fois moins nombreuses. La réforme a conservé un caractère majoritaire affirmé, puisque la liste victorieuse est assurée de détenir les trois quarts du conseil, disons qu'il s'agit d'un scrutin majoritaire avec représentation des minorités.

Le caractère « exemplaire » du scrutin municipal dans les communes de plus de 3 500 habitants peut être également nuancé pour d'autres raisons. Les électeurs doivent se prononcer sur des listes bloquées, à adopter ou à rejeter en bloc, sans possibilité d'exprimer un ordre préférentiel parmi les colistiers. Ce qui peut être tenu pour une limitation à la liberté d'expression de l'électeur est particulièrement problématique au niveau municipal parce que l'électeur n'a aucun droit de regard sur la désignation de ceux qui siégeront au niveau intercommunal. La désignation des conseillers communautaires se fait au second degré parmi les conseillers municipaux et le plus souvent par les têtes de liste. Ces choix ne respectent généralement pas l'ordre des listes municipales soumises au vote des électeurs et leur échappent totalement. Par ailleurs, comme dans l'ensemble des scrutins français, le vote blanc n'est pas reconnu. Au lieu de considérer ce mode de scrutin comme exemplaire, sans doute faut-il l'améliorer, en expérimentant d'autres possibilités, peut être d'abord de manière localisée, l'expérimentation dont les collectivités locales ont acquis pleinement le droit par la réforme constitutionnelle de 2003 ne pouvant se résumer au seul exercice de nouvelles compétences.

La définition du mode de scrutin régional connaît depuis 1982 des tâtonnements qui aboutissent aujourd'hui à bipolariser le scrutin régional et à limiter les possibilités de représentation des différentes sensibilités politiques. Pour les scrutins régionaux de 1986, 1992 et 1998, le mode de scrutin contient à la fois une dimension très conservatrice, puisque la circonscription en est le département, interdisant aux électeurs d'identifier pleinement la région, et une dimension novatrice dans le paysage français puisqu'il est intégralement proportionnel. Depuis 2003, un compromis a permis de régionaliser en partie le scrutin: les listes sont régionales avec une tête de liste régionale et des sections départementales. Au motif, relativement incantatoire de rendre les conseils régionaux gouvernables, le mode de scrutin régional a été partiellement

« municipalisé ». Une première fois en 1999, avec la mise en place d'un scrutin à deux tours, avec une nette prime majoritaire comme pour le modèle municipal et une deuxième fois en 2003, afin d'exclure du second tour toutes les listes qui n'auraient pas atteint 10 % des suffrages exprimés au premier tour. Aujourd'hui, toute liste arrivant en tête avec plus de 35 % des suffrages exprimés au second tour est assurée de contrôler plus de la moitié des sièges et les petits partis politiques qui avaient, à des degrés divers, perturbé le jeu politique régional depuis 1986 n'ont plus cette possibilité. Au soir du scrutin de 1998, la thèse de l'ingouvernabilité des régions est relancée, justifiant ce nouveau mode de scrutin: dans quatre régions, faute d'une majorité pour l'un des deux grands partis de gouvernement, des accords, publics ou occultes, sont passés entre la droite et le Front national, qui permettent la désignation, parfois temporaire, de Jean-Pierre Soisson (Bourgogne), Jacques Blanc (Languedoc-Roussillon), Charles million (Rhône-Alpes). Or il n'est pas évident que les conseils régionaux aient été ingouvernables et, si tel était le cas, le problème avait été résolu en amont par une procédure constructive: en 1997 a été votée une procédure de rationalisation du fonctionnement des conseils régionaux impliquant que tout refus du budget régional est conditionné à l'existence d'une alternative budgétaire majoritaire. À l'époque, le problème de l'ingouvernabilité des régions apparaissait déjà assez théorique. Entre 1986 et 1997, moins de 5 % des budgets régionaux n'ont pas été adoptés et ont été déférés aux préfets. Force est de constater qu'au nom de l'efficacité et du risque d'ingouvernabilité le pluralisme régional a été progressivement limité.

Rien de changé, en revanche, dans l'archaïsme cantonal. Les conseillers généraux sont élus au scrutin majoritaire à deux tours, dans le cadre du canton, favorisant une bipolarisation assez peu représentative de la diversité politique des Français. La surreprésentation des cantons ruraux au détriment d'un hypothétique intérêt départemental qui peine à émerger dans les conseils régionaux. Le Sénat veille au maintien d'un statu quo tout à fait insatisfaisant.

Partout, l'infériorisation en nombre des oppositions est d'autant plus problématique que leur font défaut les moyens efficaces de contrôle et d'interpellation de l'équipe majoritaire qui sont ceux des oppositions dans un régime parlementaire ou présidentiel. Pourtant, quelques progrès ont été enregistrés en la matière. La loi du 6

février 1992<sup>139</sup>, par exemple, dote les oppositions de quelques moyens, notamment matériels. Elle pose un principe: «*Tout conseiller municipal a le droit d'être informé des affaires de sa commune* »<sup>140</sup>. Qu'une telle évidence, saluée à l'époque comme un progrès de la démocratie locale, soit inscrite à la fin du XXe siècle dans la loi donne une idée pratique du pouvoir au sein des collectivités locales. La loi du 27 février 2002 confère des moyens un peu plus substantiels aux oppositions mais toujours limités au regard de ce qu'ils devraient être. Faut-il ricaner parce que les oppositions ont dorénavant le droit de poser des questions orales à la majorité sans que celle-ci n'ait obligation de réponse? Peut-être pas. Cet élément peut être l'occasion pour les oppositions de rendre publiques leurs positions dans des débats susceptibles d'être retranscrits par la presse. Ces mesures peuvent-elles limiter la propension naturelle des détenteurs d'un exécutif à l'autoritarisme et à l'excessive personnalisation du pouvoir? C'est peu sûr.

D'un côté, l'entrée des oppositions dans les conseils municipaux semble avoir renforcé la tendance à décider à quelques-uns, au sein d'opakes cabinets, et à n'envisager la discussion devant l'assemblée municipale que comme une simple formalité. D'un autre côté, les conseillers d'opposition, ayant enfin accès au dossier, découvriront nombre d'anomalies qui certes alimenteront la chronique des affaires, mais produiront aussi sans doute des effets vertueux.

---

<sup>139</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. n°33 du 8 février 1992, p. 2064.

<sup>140</sup> Art. 10. « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* », abrogé par la loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996, p. 2992.

## ***B : Une opposition en pratique muselée.***

Nous verrons tout d'abord les textes juridiques relatifs aux droits de l'opposition locale avant de montrer la réalité sur le terrain.

C'est d'abord la loi du 6 février 1992 qui a constitué une étape importante dans l'affirmation de droits au profit de tous les élus des assemblées locales et c'est aussi celle du 27 février 2002 qui a étoffé les droits de l'opposition locale. La loi du 6 février 1992 affirme le droit à l'information des affaires qui, « *doivent faire l'objet d'une délibération de la collectivité locale* »<sup>141</sup> et « *le droit de poser des questions orales en séance sur les affaires de cette dernière* »<sup>142</sup>.

Le droit à l'information s'exprime par l'envoi avec la convocation aux séances de l'assemblée d'annexes telles qu'une note de synthèse explicative ou un rapport concernant chaque affaire, soumise à délibération. Il s'exerce aussi durant les réunions de l'assemblée selon le Conseil d'Etat<sup>143</sup>.

La jurisprudence a aussi reconnu expressément aux conseillers locaux le droit de s'exprimer durant les discussions de l'assemblée locale<sup>144</sup> ainsi que le droit d'amendement<sup>145</sup>.

Quant à la loi du 27 février 2002, elle n'a apporté que des modifications sans grande importance pratique et dont l'efficacité risque d'être démocratiquement des plus réduites. En effet, cette loi a, tout d'abord, revalorisé les seuils de financement des dépenses du personnel afférentes au fonctionnement des groupes d'élus<sup>146</sup>, dont l'institutionnalisation, dans les seules communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions, résulte de la loi du 19 janvier 1995. Elle a, ensuite, prévu l'obligation de réserver un espace pour l'expression de chaque groupe d'élus dans le bulletin d'information générale de chaque collectivité locale. De plus, elle permet à une

---

<sup>141</sup> Conseil municipal : article L2121-12 CGCT ; Conseil général : article L 3121-19 CGCT ; Conseil régional : article L 4132-18 CGCT.

<sup>142</sup> Conseil municipal : article 2121-19 CGCT ; Conseil général : article 3121-20 CGCT ; Conseil régional : article L 4132-20 CGCT.

<sup>143</sup> CE Ass. 23 avril 1997, Ville de Caen, rec. 158, AJDA 1997, p. 518.

<sup>144</sup> CE 22 mai 1987, Tête contre Commune de Caluire-et-Cuire, rec. 179, AJDA, 1987, p 664.

<sup>145</sup> CAA Marseille, 20 novembre 1997, Bernardi, AJDA 1998, p 214.

CAA Paris 12 février 1998, Tavernier, AJDA 1998, p 724 et 21 juin 2001, Narbonne, RFDA, 2002 p. 735.

<sup>146</sup> Conseil municipal : article L 2121-28 CGCT ; Conseil général : article L 3121-24 du CGCT ; Conseil régional : article L 4132-23 du CGCT.

partie des conseillers locaux de demander une mission d'information et d'évaluation au sujet de toute question d'intérêt local ou afin d'évaluer un service public local. Enfin, elle a étendu l'obligation posée en 1992 de constituer les commissions municipales à la représentation proportionnelle (article L. 2121-22 CGCT : pour les communes de plus de 3 500 habitants) aux commissions consultatives des services publics locaux (article L. 1413-1 CGCT : pour les départements, les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI de plus de 50 000 habitants).

Certes, les avancées en faveur d'un fonctionnement plus démocratique des assemblées délibérantes locales sont réelles, mais la lenteur et les hésitations qui accompagnent ces avancées sont loin d'être mineures. En effet, le juge administratif, à force d'être trop pragmatique ne garantit pas d'une manière assez efficace le droit à l'information des élus locaux, particulièrement de ceux de l'opposition municipale<sup>147</sup>. Dans le cadre de cette décision le droit à l'information des élus locaux, dans le cadre de l'adoption d'une délibération d'un conseil municipal relative aux indemnités du maire et de ses adjoints, n'est pas reconnu, « *dès lors que la note explicative de synthèse communiquée à l'assemblée précise le taux de ces indemnités* » et bien que le maire n'ait pas été en mesure de préciser en cours de débat le montant exact de ces indemnités, leur évolution et leur incidence budgétaire.

La loi du 6 février 1992 a institué les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales qui avaient été préalablement reconnus par le juge. Le droit à l'information sur les affaires de la collectivité devant faire l'objet d'une délibération de l'assemblée figure au premier rang de ces droits. Reprenant la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat<sup>148</sup>, le CGCT dispose en son article L. 2121 alinéa 13 que « *tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de ses fonctions, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». Mais l'arrêt de la CAA de Paris du 17 décembre 2002, commune de Nouméa montre que l'exercice de ce droit à l'information, avant comme pendant la séance, pose un problème et que le juge lui-même, en pratique, en fait des appréciations délicates. En effet, en l'espèce le requérant soutenait que les conseillers n'ont pas obtenu une information préalable et suffisante parce qu'il y a eu méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-10-III

---

<sup>147</sup> CAA Marseille, 2 octobre 2001, Société immobilière du port de Miramar, GP, 1, p. 16.

CAA Paris 17 décembre 2002, Boyer contre Commune de Nouméa, AJDA 2003 n° 15 p.787.

<sup>148</sup> CE 9 novembre 1973, commune de Pointe-à-Pitre, Lebon, p. 630 ; CE 29 juin 1990, commune de Guitrancourt, Lebon, p. 608.

du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie selon lesquelles « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation du conseil municipal* ». Les élus locaux sont, en effet, titulaires d'un droit à une information préalable dont le contenu a été précisé par la loi du 6 février 1992. Concrètement cette information prend deux formes. D'une part, elle se manifeste par l'envoi dans un certain délai d'une convocation écrite comportant notamment l'ordre du jour de l'assemblée<sup>149</sup>. D'autre part, elle comprend l'envoi de documents en annexes de la convocation que sont la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération dans les communes<sup>150</sup> et les rapports relatifs à chacune des affaires soumises à délibération dans les départements et les régions<sup>151</sup>. Dans cette affaire la cour considère que l'information communiquée aux élus dans la note explicative de synthèse était assez précise quant à son contenu, dès lors qu' « *elle comportait des indices suffisamment claires et complètes pour permettre au conseil municipal d'apprécier les incidences, en fait et en droit, de la décision à prendre* ». Ainsi, bien que la cour réaffirme dans ce considérant l'exigence du caractère précis de la synthèse, elle en fait une application peu formaliste par rapport à la jurisprudence passée<sup>152</sup>. En effet, le juge veille à ce que la note synthèse contienne tous les éléments permettant d'apprécier le contexte de la délibération, ses motifs et sa portée. Dans cette affaire « *commune de Nouméa* » de 2003 que nous évoquons, le juge limite l'information préalable à une information répondant à l'objet. Il s'appuie uniquement sur le lien qui peut exister entre l'information et l'objet de la délibération et exclut donc, de l'obligation incombant au maire, toute information qui n'aurait pas de rapport strict avec l'objet de la délibération ; ce qui était le cas des indemnités, de leur évolution et de leur incidence budgétaire. En procédant ainsi, la cours réduit de manière significative les obligations de communication incombant à l'exécutif local.

Par ailleurs la cour avait aussi rejeté le moyen tiré de la méconnaissance du droit des conseillers municipaux à une information complémentaire. Le requérant invoquait

---

<sup>149</sup> Art. L. 2121-10 pour les communes ; L. 3121-19 pour les départements ; L. 4132-18 pour les régions et art. L. 121-10-I du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

<sup>150</sup> Art. L. 2121-12 CGCT et art. L. 121-10-III du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

<sup>151</sup> Art. L. 3121-19 et L. 4132-18 du CGCT pour les départements et les régions respectivement.

<sup>152</sup> CE 12 juillet 1995, commune de Simiane-Collonque, Lebon tables, p. 680. Dans ce cas d'espèce le juge avait estimé qu'une note concernant un projet de budget primitif n'était pas suffisamment détaillée dès lors qu'elle ne comportait « *que le montant total des recettes et des dépenses de la section de fonctionnement et la section d'investissement* ». Dans une autre affaire aussi le juge avait estimé « *insuffisante, une note relative à un protocole d'accord qui ne précisait ni les obligations réciproques des parties, ni la portée de l'engagement financier de la commune* ».

le fait que les élus n'avaient pu obtenir, même pendant la séance du conseil municipal, des informations sur le montant exact des rémunérations du maire et de ses adjoints, sur la nature de leur augmentation par rapport au régime précédent, ainsi que les incidences budgétaire de cette décision. Le raisonnement de la cour apparaît peu formaliste par rapport à la jurisprudence précédente<sup>153</sup>. Si cette solution devrait être généralisée, elle risquerait de limiter la portée du droit à l'information complémentaire des élus.

---

<sup>153</sup> CE 5 février 1961, Couquet, Lebon, p. 119 ; TA Paris 27 juin 2002, Gaborit, CTI novembre 2002, n° 273, p. 15.

Le juge proclamait dans ces affaires « *sont ainsi considérées déterminantes les informations dont la dissimulation est de nature à induire en erreur l'assemblée sur les motifs réels de la délibération* ».

***CHAPITRE II: La participation citoyenne : une solution aux effets limités***

Récemment en France nous avons assisté à beaucoup de réformes tendant à l'approfondissement de la démocratie locale. Mais, loin d'une démocratie locale, presque semi directe, comme elle se trouve aux Etats-Unis d'Amérique, la participation de la population locale française est pour le moins réduite. Pourtant depuis la loi du 27 février 2002<sup>154</sup>, elle est inscrite dans le code de l'environnement. Ce dernier dispose désormais que le principe de participation se définit comme celui «*selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire*»<sup>155</sup>. Encore faut-il s'entendre sur le terme de « participation » qui est un terme polysémique. En effet la participation connaît divers degrés dans le rapprochement qu'elle opère entre les citoyens et les électeurs. Ainsi peut-elle être entendue largement et englober la consultation (les enquêtes publiques), l'information (tant administrative que financière) ainsi que l'association (à travers divers organes consultatifs). De même elle peut aussi s'appréhender plus limitativement, plus strictement à l'occasion de l'examen des formules de participation référendaire et pétitionnaire.

Quel que soit le sens qui lui est donné, un constat s'évince avec évidence : la démocratie locale participative est pour le moins défaillante. En effet même s'il y'a eu des avancées considérables, l'implication citoyenne reste encore limitée par des procédés non appropriés quant-il s'agit d'agir sur le terrain. Et ce manque de participation pour une prise de décisions démocratiques n'est pas totalement étranger à la volonté des autorités politiques. Et cela se voit non seulement dans la mise en œuvre formelle de la participation (Section I), mais aussi dans sa pratique sur le terrain (Section II).

---

<sup>154</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF du 28 février 2002 p. 3808.

<sup>155</sup> Article L. 110-1 du code de l'environnement.

## **SECTION 1 : le cadre formel de la participation à la prise de décisions locales.**

La multiplication et l'institutionnalisation des structures de participation des citoyens ne favorisent pas forcément une décision démocratique. En effet, malgré la constitution et les textes législatifs qui prévoient ces formules de participation, nous avons vu précédemment que les associations deviennent, dans certains cas, une affaire de l'élite locale mais aussi que les élus ont souvent une main mise sur les associations et les conseils de quartier qui « roulement » en leur faveur. Mais pour bien comprendre la façon dont se définit cette participation citoyenne, il est avant tout question de son cadre dans le droit français. C'est ainsi que nous verrons tout d'abord son cadre constitutionnel avant d'étudier son cadre législatif tout en prenant soin de mettre l'accent sur ses défaillances au fur et à mesure.

## **PARAGRAPHE 1 : Le cadre constitutionnel de la participation à la prise de décisions locales: un renforcement de la souveraineté populaire mais pas de la participation.**

Celui-ci doit s'entendre largement de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, aux différentes lois organiques qui l'ont suivi jusqu'à celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La loi constitutionnelle de 2003 crée un nouvel instrument de consultation des électeurs, le référendum local qui devient alors décisionnel et est étendu à l'ensemble des collectivités territoriales. Il ne vise pas à renforcer la démocratie participative mais la souveraineté populaire du fait que les citoyens sont privés du droit d'initiative, lequel reste exclusif à l'exécutif local. De fait, il ne s'agit que d'une consultation locale « améliorée ». Celle-ci continue d'exister et la loi du 13 août 2004 a élargi cette possibilité aux départements et aux régions. De plus, dans la lignée de la Constitution qui prévoit que « *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* »<sup>156</sup>, il est désormais possible que l'initiative d'une telle consultation émane des citoyens eux-mêmes lorsqu'un cinquième des électeurs le demande (un dixième des électeurs pour les collectivités autres que la commune). Toutefois, la décision finale de recourir ou non à cette procédure dépend de l'assemblée locale. Il en va de même pour le résultat de la consultation qui ne reste qu'un simple avis. En laissant coexister les deux formes de consultations, le législateur fait subsister des ambiguïtés qui, si elles se justifient d'un point de vue juridique, ne se justifient pas politiquement.

Depuis la réforme de 2003, la commune de St Rémy De Provence, a été la première à mettre en œuvre la consultation locale à l'initiative des électeurs s'agissant du déplacement d'un collège. Elle a suivi l'avis émis par ses électeurs mais met en exergue les ambiguïtés subsistantes: comment une commune pourrait justifier politiquement une décision contraire ?

---

<sup>156</sup> Article 72-2 de la Constitution de la République française.

La plupart des dispositions des lois concernées ont principalement été codifiées dans le CGCT et le code de l'environnement. Pour bien saisir les problèmes constitutionnels liés au manque de démocratie locale quant à la participation citoyenne, on étudiera le référendum local et la pétition. Ainsi on verra que, malgré l'intervention du juge pour essayer d'y remédier, des problèmes subsistent.

## ***A : Le référendum local : Les déconvenues d'un procédé bâillonné.***

Contrairement aux suisses, qui connaissent les référendums communaux d'initiative populaire (postérieurs aux décisions prises par les conseils municipaux) ou aux américains (dont 21 Etats, surtout à l'Ouest, pratiquent le référendum d'initiative populaire local), la France a été long temps réticente à toute idée de consultation populaire communale.

En effet, un tel procédé de démocratie directe a été juridiquement ébauché en 1789 mais supprimé dès le 14 juillet 1790 par l'assemblée constituante.

La loi d'orientation du 6 février 1992 est venue autoriser certaines possibilités de consultations populaires locales. Elle a été complétée par la loi d'orientation du 4 février 1995 sur le développement et l'aménagement du territoire, qui a élargi ces manifestations de la démocratie citoyenne aux établissements publics de coopération intercommunale pour les affaires relevant de leurs compétences en matière d'aménagement.

Dans le cadre de cette double législation, trois cas de consultation populaire doivent être distingués et des précisions doivent être apportées tant sur leur objet, sur leurs modalités d'organisation que sur leurs effets au regard de leur pratique. Enfin il restera à voir les lacunes démocratiques de la formule de consultation référendaire instituée par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

Concernant l'objet du référendum, la première hypothèse est celle qu'a déterminée la loi du 6 février 1992 par l'article L. 242-1 du CGCT. C'est le cas plus général : sur proposition du maire ou d'une partie de ses membres (la majorité ou le tiers, selon que la population communale est ou non inférieure à 3500 habitants), le conseil municipal peut décider de consulter les électeurs de la commune sur les décisions à prendre par les autorités municipales en vue de régler les affaires relevant de la compétence de la commune. Quatre limitations à son recours ont été posées (articles L. 2142-6 et 7 du CGCT).

La deuxième hypothèse résulte de la loi du 4 février 1995 qui a posé l'article L. 2142-3 du CGCT. Elle prévoit que ce sont les électeurs eux-mêmes (et, plus précisément 1/5 au moins des inscrits) qui peuvent saisir le conseil municipal d'une

demande de consultation sur une «*opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales* »<sup>157</sup>. Mais, elle connaît elle aussi quelques limites quant à sa mise en œuvre.

Quant à la troisième votation populaire directe, résultant aussi de la loi de 1995 (article L. 5211-20 du CGCT), elle permet la consultation de la population sur une opération d'aménagement relevant de la compétence d'un établissement public de coopération intercommunale. Elle peut alors avoir lieu : soit sur proposition de l'ensemble des maires des communes associées ou de la moitié au moins de l'assemblée délibérative de l'établissement soit sur demande du 1/5<sup>e</sup> au moins des électeurs de ces communes. Elle comporte cinq différentes limitations quant à son utilisation (article L. 5211-20, 23 et 24 du CGCT).

Si toutes ces hypothèses de votation référendaire sont assorties de limites aboutissant à une vision bien réductrice de la démocratie participative, c'est, en principe, pour de bonne raisons ; éviter le risque de politisation de ces consultations par l'opposition municipale, en particulier. Toutefois, les meilleures raisons aboutissent parfois, comme ici, aux pires effets dans la mesure où ces contraintes ont abouti à une pratique pour le moins limitée de celles-ci.

Quant à la pratique référendaire, toutes les hypothèses sus évoquées de consultations connaissent des limites d'exercice tenant à leur objet ainsi qu'à leurs modalités d'organisation voire leurs effets.

En effet, et tout d'abord, l'affaire, objet de la consultation, doit relever de la compétence de la commune ou de l'établissement de coopération, et non pas de celle de l'Etat ou d'une autre collectivité locale voisine. Cette exigence doit être comprise comme signifiant qu'il ne suffit pas, pour qu'une consultation y soit possible, qu'une commune soit concernée, même directement, par ce qui est projeté. C'est ainsi que, dans la mesure où l'établissement des autoroutes est de la compétence de l'Etat, des électeurs communaux ne pourront pas être consultés, même si l'autoroute projeté doit traverser la commune<sup>158</sup>. De même, relève de la seule compétence étatique la question de savoir si une population étrangère provisoirement déplacée (du Surinam en Guyane) doit demeurer sur le territoire de la commune<sup>159</sup>. La solution est identique pour une

---

<sup>157</sup> Article L. 2142-3 du CGCT.

<sup>158</sup> CE 16 décembre 1994, commune d'Avrillé, rec. 558, LPA 31-07-1995 n° 91, p. 22

<sup>159</sup> CE 16 novembre 1994, commune d'Awalé-Yalimapo, rec. 498, RDP 1995 p. 1081.

consultation relative au tracé d'une ligne de TGV traversant la commune organisatrice<sup>160</sup> ou pour celle visant à interroger la population sur les conditions d'attribution de logements sociaux<sup>161</sup>. Est, au contraire, conforme aux prévisions de la loi la consultation organisée par une commune (Saint-Palais-sur-Mer), relativement à la délivrance d'un permis de construire pour un grand projet immobilier, et cela compte tenu de «la *nature de la question* » posée et des «*caractéristiques du projet* »<sup>162</sup>. Toutefois, n'est pas un obstacle à la consultation le fait que la réalisation du projet ne dépende pas uniquement des décisions de l'autorité communale<sup>163</sup>. L'affaire de la réouverture du tunnel du Mont-blanc en 2002 a démontré, s'il en était besoin, que cette limite juridique n'est pas très adaptée voire attentatoire à une logique citoyenne dans l'utilisation de la technique référendaire locale<sup>164</sup> (annulation des référendums locaux afférents à la réouverture aux poids lourds de la vallée de Chamonix et du tunnel du Mont-blanc). En effet, comment admettre que les citoyens ne puissent pas être, dans le ressort de leur commune, interrogés sur le tracé, et finalement, le passage d'un équipement public conséquent et parfois générateur de nuisances nombreuses et diverses, au seul prétexte que ces projets relèvent de la seule compétence étatique ? Si la logique juridique est ici sauvegardée, la logique démocratique est complètement oubliée.

Sur le plan des modalités d'organisation des consultations référendaires, ensuite, il convient de souligner avec force pour mieux le regretter que, quelle que soit la modalité de votation référendaire choisie, la main-mise des élus sur son organisation est prépondérante. C'est ainsi que, même dans le cadre d'un référendum consultatif d'initiative populaire, seul le conseil municipal est libre ou non de donner suite à une demande d'organiser une telle votation. Or, reconnaître le pouvoir discrétionnaire au conseil, c'est transférer l'initiative de la consultation des électeurs à ces élus locaux et nier ainsi la distinction faite par le législateur.

In fine, il importe de souligner que la portée de la consultation est, elle aussi, particulièrement limitée. En effet, il résulte de l'article 72 de la constitution précitée que les hypothèses de consultation ici étudiées peuvent certes précéder la décision d'une

---

<sup>160</sup> CE 14 avril 1995, commune de Ventabren, rec. 683, RDP 1995.

<sup>161</sup> CE 21 juin 2000, commune de Charvieu-Chavagneux, RFDA 2001 p. 1082.

<sup>162</sup> CE Sect. 29 décembre 1995, Geniteau, rec. 463, AJDA 1996 p. 111.

<sup>163</sup> CE 1<sup>er</sup> mars 1996, Association de défense du centre ville de Saint-Michel de Maurienne, rec. 58.

<sup>164</sup> TA Grenoble 16 août 2001, Préfet de la Haute Savoie, JCP 2002.n°10006.

autorité municipale mais en aucune façon s'y substituer : elles ne sont que des demandes d'avis. Ce qui leur fait perdre grandement de leur intérêt.

Toutefois, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 autorise désormais le recours aux référendums locaux décisionnels, ce qui est presque une nouveauté en droit français<sup>165</sup>. Cette avancée se voit à l'alinéa 2 du nouvel article 72-1 de la constitution, issu de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003, qui a consacré la possibilité pour toutes les collectivités locales, et non plus seulement pour les seuls communes et EPCI, d'organiser un référendum décisionnel. Ce dernier a été organisée par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 ; elle est désormais insérée dans le code général des collectivités territoriales, aux articles L.O. 1112-1 à 14.

Elle permet aux seuls organes délibérants de la collectivité territoriale de soumettre à référendum un projet local (sur une affaire de la compétence de cette collectivité) soit spontanément sur ses propres compétences, soit à l'initiative du maire au regard de ses compétences propres (à l'exception des projets d'actes individuels). Il n'y a donc pas, en principe, d'initiative populaire mais seulement une initiative institutionnelle dans les mains du seul organe délibérant.

Il convient, dès lors, de souligner que l'initiative référendaire dépend de la seule assemblée délibérante ; cette dernière bénéficie ainsi d'une véritable faculté d'empêcher. L'absence de toute intervention du préfet peut être grandement pernicieuse pour la démocratie locale.

Toutefois, et en vertu du droit de pétition, découlant de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72-1 du CGCT, les électeurs de chaque collectivité locale pourront, une fois que la loi l'aura appliquée, exercer ce droit afin de «*demandeur l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence*». Par suite, rien n'empêche d'imaginer que par l'exercice de ce droit, la population saisisse le conseil municipal d'une demande d'organisation d'un référendum.

De plus, il faut préciser que le référendum décisionnel, étant une initiative totalement liée à l'existence de l'organe délibérant l'ayant décidé, la démission ou la

---

<sup>165</sup> Y'en avait déjà : le référendum local, institué par la loi 16 juillet 1971 et organisé dans le cadre d'une fusion de communes est décisionnel (article L21136-2 et 3 CGCT)

dissolution de ce dernier (par voie ou juridictionnelle) rend caduque la délibération ayant décidé la tenue d'un tel référendum.

Il est aussi prévu un grand nombre de limites au recours à la technique référendaire décisionnelle par le conseil municipal. Ces limites sont au nombre de trois et sont énoncées par l'article LO 1112-6 du CGCT : tout d'abord c'est qu'il n'y a pas de référendum dans les 6 mois précédent un renouvellement général ou partiel de l'organe délibérant de la collectivité territoriale intéressée ; ensuite il n'y a pas de référendum dans la période de la campagne électorale, et à fortiori durant le déroulement du scrutin d'un grand nombre d'élections citées au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article ; enfin il n'y a pas de référendum sur le même objet moins d'un an après qu'un référendum a été organisé sur cet objet.

En définitive, ce que l'on peut constater c'est que le référendum local voulu par la réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique qui le précise le 13 août 2004, est clairement descendant c'est-à-dire décidé par l'exécutif. C'est la seule procédure qui articule la participation à la décision. Le référendum est décisionnel. L'organisation du référendum ne peut être décidée que par les exécutifs communaux, départementaux, régionaux sur les affaires de leurs compétences. Certains considèrent que les compétences sont tellement imbriquées que de tels référendums sont quasiment impossibles. « *L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité* ». Déconnecté de l'initiative populaire, le référendum s'inscrit pleinement dans la présidentialisation de la démocratie locale comme nous l'avions souligné dans nos précédents développements. En outre, il devrait rester une pratique rare et marginale. Le sénat en avait introduit une innovation inédite : « *Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés* ». Les opposants n'auront qu'à rejoindre le camp des abstentionnistes pour faire échouer un référendum local, ce qui ne devrait pas encourager les présidents d'exécutifs déjà peu enclins à recourir au référendum comme une procédure normale de participation. Dans le même temps, le dispositif de la consultation par votation à l'initiative des électeurs, déjà prévu pour les communes et les EPCI, a été étendu aux départements et aux régions : si un deuxième des électeurs adresse une pétition pour

demander l'organisation d'une consultation et que l'assemblée départementale ou régionale leur accorde, une telle consultation pour avis peut être organisée.

Au total, le parlement s'y est repris à quatre fois en douze ans pour tenter de définir le régime des votations locales à la française et aboutir à un droit très en retrait de la plus part des démocraties européennes locales. Soit le référendum est descendant, plébiscitaire, décidé par les exécutifs locaux, et le vote a alors une valeur décisionnelle. Soit les électeurs ont la possibilité (dans des conditions drastiques) d'être à l'initiative d'une demande de consultation, dont la décision finale de l'organiser revient toujours aux élus, et alors le vote n'a qu'une valeur consultative. On ne saurait dans ces conditions parler de démocratie directe.

## **B : La pétition : un outil aux mains des autorités locales.**

Le droit de pétition est constitutionnalisé depuis 2003 : « *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* »<sup>166</sup>. Ce droit paraît d'autant plus inoffensif que l'assemblée locale n'est pas liée par cette saisine, elle reste maîtresse d'examiner ou non la question soulevée. Pourtant, la commission des lois du sénat, à travers son président de l'époque Daniel Hoeffel, s'est empressée de préciser qu'il faudra fixer des seuils suffisamment hauts « *afin d'éviter que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales soient saisies de demandes répétées et abusives* »<sup>167</sup>. La définition de ces seuils est restée en jachère. Dans la rédaction initiale, les électeurs pouvaient obtenir l'inscription d'une question à l'ordre du jour, après passage au parlement, ils ne peuvent plus que demander cette inscription. Les citoyens ne sont pas vus comme des sujets actifs, titulaires de droits dans l'espace public, mais bien comme des mineurs en position de demandeurs.

Le droit à la participation ne bouleverse pas les relations entre gouvernants et gouvernés. La loi ne change rien à l'hégémonie de la démocratie représentative, elle la mâtine d'une plus grande liaison avec les citoyens sans que les rôles des uns et des autres ne soient modifiés. La participation reste un instrument juridiquement encadré et fermement tenu en main par les élus. Bien plus, le droit est une occasion de canaliser juridiquement les contestations locales de manière très précise, comme dans le cas de

---

<sup>166</sup> Article 72-1 de la Constitution. Celui-ci est ainsi rédigé : « *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* » (alinéa 1er). « *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* » (alinéa 2). « *Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* » (alinéa 3). A la simple lecture de ce nouvel article 72-1, il apparaît d'emblée que le référendum décisionnel local et le référendum statutaire consultatif ne sont pas expressément des référendums d'initiative populaire : il s'agit là apparemment d'une limitation apportée à la "démocratie de participation", le Constituant ayant cherché essentiellement à concilier la démocratie directe locale et la démocratie représentative.

<sup>167</sup> Daniel Hoeffel, président de la commission des lois du Sénat lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République en 2003, notamment son article

l'initiative populaire. En outre, le droit désigne ceux qui parmi les habitants participent activement à la citoyenneté locale. On aurait pu penser que la notion de citoyenneté locale s'approche de celle de citoyenneté de résidence, incluant l'ensemble des habitants contribuables. Le droit à la participation concerne surtout l'électeur et non l'habitant. Parfois l'habitant est envisagé, quand il s'agit d'affirmer une pétition de principe (le droit général des habitants à être consultés sur les affaires locales) ou dans certains dispositifs (les conseils de quartier). Mais c'est très généralement l'électeur qui est privilégié. Ainsi, le timide droit à signer une pétition pour demander à l'assemblée locale si elle veut bien examiner telle ou telle question est réservé aux seuls électeurs. Les résidents étrangers non européens, exclus du droit de vote locale quelle que soit la durée de leur résidence sur le sol français, sont exclus du droit à la participation locale, aussi rachitique soit-il. C'est une conception très exclusive de la citoyenneté et de la participation qui prévaut.

## **PARAGRAPHE 2 : Le cadre législatif de la participation citoyenne à la prise de décisions locales.**

Dans sa dimension juridique, la démocratie participative doit s'entendre largement comme l'information et la participation du citoyen d'une part, et la démocratisation des assemblées délibérantes locales d'autre part.

Ces textes se sont succédé et ont accompagné le processus de la décentralisation au gré d'interventions législatives ponctuelles et parfois limitées dans leur champ d'application, mais s'inscrivant dans une perspective générale d'une prise de conscience que «*la participation des citoyens est au cœur même de l'idée de démocratie*»<sup>168</sup>. Il faut alors envisager ces évolutions comme s'inscrivant dans un processus diffus plus que dans une continuité à partir des premières lois de décentralisation.

Avant de voir le décalage entre la volonté affichée des dirigeants, aussi bien nationaux que locaux, de vouloir faire participer les citoyens au processus décisionnel local en vue de sa démocratisation et la réalité sur le terrain, il est important de faire, avant tout, un historique des lois qui matérialisent cette volonté.

---

<sup>168</sup> Formulation reprise d'une recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe. Recommandation Rec. (2001), 19.

## **A : Historique des lois sur la participation citoyenne à la prise de décisions locales.**

### **- Les premières lois de décentralisation « Defferre » 1982-1983**

Un des objectifs affichés des premières lois de décentralisation est de rapprocher le citoyen du centre de décision. Opérant d'importants transferts s'agissant des compétences au profit des collectivités territoriales, le législateur consacre le principe de subsidiarité selon lequel elles «*ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »<sup>169</sup>. Ce transfert de compétence ne s'est toutefois pas réalisé au profit du citoyen malgré l'annonce par le législateur d'un second volet dit «*démocratique* » de la décentralisation. Objectif affiché donc, mais qui ne s'est pas traduit dans les textes. La marche étant lancée, il ne restait plus qu'au législateur de le concrétiser. Restait à savoir dans quelle mesure une assemblée constituée principalement de député-maires allait-elle pouvoir le faire et avec quelle audace. La loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la république (ATR) du 6 février 1992 est la première étape fondamentale.

-la loi «*ATR* » du 6 février 1992 consacrant la notion de «*démocratie locale* ». Il aura fallu près de dix ans pour que la notion de «*démocratie locale* » soit reconnue par le législateur<sup>170</sup>. La loi «*ATR* » entend modifier substantiellement la démocratie interne de l'institution municipale partant du principe qu'une participation citoyenne suppose que soit assurée en amont, une information du citoyen quant aux affaires locales.

L'article 10 de la loi «*ATR* » repris et codifié à l'article L.2141-1 du CGCT prévoit que «*le droit des habitants de la commune à être informé des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, est un principe essentiel de la démocratie locale* ».

Désormais, un certain nombre de documents doivent être accessibles au public parmi lesquels des documents budgétaires, des tableaux retraçant les comptes administratifs, des bilans certifiés des sociétés d'économie mixte, des listes des subventions et concours aux associations et de manière plus générale, tout document

---

<sup>169</sup> Art.12 alinéa 2 de la Constitution.

<sup>170</sup> Un titre entier lui est consacré : titre II intitulé « De la démocratie locale »

administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (dossiers, rapports, études, procès-verbaux, avis, décisions, etc.).

L’article 18 de la loi « *ATR* » repris et codifié par le CGCT: « *Les arrêtés du maire ainsi que les actes de publication et de notification sont inscrits par ordre de date. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs...* »<sup>171</sup>

Il est de périodicité au moins trimestrielle et doit être consultable à la mairie ou mairies annexes. Le non respect d’une telle obligation du fait de l’inexistence ou de l’insuffisance de la publication peu être sanctionné par le juge administratif.

Même si l’échelon communal semble privilégié par le législateur car plus près du citoyen, la même philosophie prévaut et des dispositions peu ou prou équivalentes sont applicables aux intercommunalités, conseils généraux et régionaux.

En matière de participation, la loi a créé des procédures de consultation. La consultation des habitants ne reste pourtant qu’« *une simple demande d’avis* »<sup>172</sup> des électeurs et les comités consultatifs créés, institutionnalisant par ailleurs les pratiques plus anciennes des commissions extra-municipales, n’ont aucun pouvoir de décision en droit même si en pratique, ils peuvent être de véritables lieux de co-élaboration de la décision.

La convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998<sup>173</sup> est le texte international de référence.

Enfin, s’agissant du renforcement du droit des élus, la loi prévoit que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d’être informé des affaires de la commune qui font l’objet d’une délibération »<sup>174</sup>. Tout membre doit donc être régulièrement et précisément informé de l’ordre du jour de la séance *via* la note jointe à la convocation<sup>175</sup> et avoir accès aux documents nécessaires pour se

---

<sup>171</sup> A l’article L.2122-29 du CGCT.

<sup>172</sup> Art. 21 repris et codifié à l’article L.112-17 CGCT.

<sup>173</sup> Le décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 porte publication de cette convention <http://aida.ineris.fr/textes/decrets/text2197.htm>.

<sup>174</sup> Art. 28 repris et codifié à l’article L.2121-13 CGCT

<sup>175</sup> Conseil d’Etat, 4 avril 2005.

prononcer<sup>176</sup>. De plus, les élus minoritaires peuvent bénéficier, à leur demande, du prêt d'un local commun.

Bien que significative, en jetant les bases d'une démocratie locale, la loi ATR n'en reste pas moins limitée dans sa portée et appelait déjà à d'autres étapes. En effet, faute d'un manque d'audace certain, si le législateur a parfaitement protégé le droit d'information des citoyens et des élus minoritaires<sup>177</sup>, *quid* de la participation effective du citoyen à la décision locale et du droit d'expression voire de contre-proposition de l'opposition ?

Par la suite, et suivant la même philosophie de la loi ATR - celle d'une participation du citoyen à la décision, le législateur a, par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995, institué la Commission nationale du débat public (CNDP). Celle-ci est «chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement » présentant de forts enjeux socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement. Elle ne se prononce jamais sur le fond mais veille sur la forme, à ce que la participation du citoyen soit effective.

La loi « *Barnier* » du 2 février 1995 se fait écho aux deux lois plus anciennes respectivement du 12 avril 1983 dite « *Bouchardeau* » démocratisant les enquêtes publiques en matière d'environnement, et celle du 18 juillet 1985 posant une obligation de concertation s'agissant des grandes opérations d'urbanisme. Dans le même sens la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 impose dans le cadre des Opérations de rénovation urbaine (ORU), une obligation de concertation entre les habitants et les acteurs locaux.

Des lois « *Voynet* » (29 juin 1999), « *Chevènement* » (12 juillet 1999) et « *Gayssot* » (13 décembre 2000)

Ces trois lois sont importantes puisque du fait de leur succès, elles ont révélé un engouement certain pour de nouvelles formes de démocratie de proximité. En effet, au-delà des frontières administratives, est apparu le souci de rechercher l'échelon pertinent d'exercice de la démocratie de proximité.

---

<sup>176</sup> Conseil d'Etat en Assemblée plénière, 27 mai 2005.

<sup>177</sup> En pratique l'exercice de ce droit rencontre encore beaucoup de difficultés. Le droit d'information des citoyens se heurte la mauvaise volonté des élus, et le droit d'expression de l'opposition au règlement intérieur de l'assemblée local.

La loi « *Voynet* » place la notion de développement durable au cœur des politiques publiques. Partant de la définition d'un territoire pertinent pour asseoir un projet de développement durable (territoires de projet) et inspirée par le mouvement de développement local, elle vise par ricochet une démocratie plus participative. Ainsi, en affirmant les pays, elle crée les conseils de développement composés de représentants de milieux économiques, sociaux, associatifs et culturels en les associant à l'élaboration de la charte qui doit rendre compte d'un projet de développement durable.

La loi « *Chevènement* » crée l'agglomération et dans le but du renforcement de l'intercommunalité, a étendu la possibilité d'une consultation locale en faveur des EPCI.

La loi « *Gayssot* » dans son volet « *logement et urbanisme* » entend notamment redonner de la cohérence au développement des villes et plus de mixité sociale en matière d'habitat à l'intérieur d'un périmètre de solidarité que doit être l'agglomération. La loi relative à la « *démocratie de proximité* » s'inscrit dans la perspective de ces trois lois.

- La loi relative à la « *démocratie de proximité* » (27 février 2002)

Avec cette loi, on ne parle plus de démocratie locale mais de démocratie de proximité. Ce changement terminologique témoigne-t-il d'une rupture avec le passé ? Pas vraiment, il s'agit plutôt d'une question de commodité afin de s'extraire du dualisme traditionnel entre démocratie représentative et démocratie locale<sup>178</sup>, mais au fond, la perspective reste la même : associer les citoyens aux décisions locales et renforcer le droit des élus minoritaires.

Elle entend renforcer la démocratie participative et crée notamment les conseils de quartiers obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants, et facultatifs sur la base du volontariat pour celles de 20 000 à 80 000 habitants. Elle relance également les commissions consultatives des services publics locaux, issues de la loi « *ATR* » sans véritable succès car peu mises en œuvre, en permettant aux usagers d'avoir des informations sur le fonctionnement des services publics. Enfin, elle crée lorsque la commune diffuse un bulletin municipal, un espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité.

---

<sup>178</sup> Ce dualisme ressort clairement dans la circulaire ministérielle ayant pour objet la loi du 27 février 2002 aux termes de laquelle « *la loi a pour objet premier l'approfondissement de la démocratie locale, par le développement de la démocratie participative d'une part [...] et, d'autre part par le renforcement de la démocratie représentative* ».

La loi du 27 février 2002 n'a donc de révolutionnaire que l'intitulé. Loi de fin de mandat et à bien des égards incomplète, elle marque une véritable intention législative sans réellement se donner les moyens de la réaliser en laissant tout entière, une fois de plus, la question d'une participation effective du citoyen à la décision. Peut-être que du fait d'obstacles de nature constitutionnelle le salut ne pouvait-il venir que d'une réforme constitutionnelle ?

## ***B : Des lois qui confirment les élus dans leur position dominante en matière de prise de décisions locales.***

Les mesures supposées favoriser la participation se sont multipliées au cours des dernières années de décentralisation, alors qu'elles n'ont jamais été aussi importantes. C'est que le citoyen, protestataire, serait de moins en moins gouvernable. Il ne se satisfait pas de la démocratie locale qu'on lui propose, il est sceptique sur la valeur de la participation. Comme nous l'avons vu précédemment le fonctionnement démocratique des assemblées locales n'incite déjà pas à l'optimisme quant à la capacité des principaux responsables à faire vivre le débat. Mais l'examen des mesures législatives sur la participation laisse encore plus rêveur : on peut sérieusement douter que le législateur veuille faire « participer » la population.

De manière générale, les lois organisent la participation de trois façons différentes. D'abord, elles dictent le principe d'une concertation obligatoire et dans ce cas laissent libres les élus d'en définir les modalités (droit l'urbanisme par exemple). Ensuite, elles promeuvent des instances consultatives dont la composition et le rôle restent à l'appréciation des élus. Ces créations peuvent être obligatoires (conseils de développement, conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants) ou facultatives (comités consultatifs). Enfin, elles définissent de manière très encadrée des procédures supposées relever de la démocratie directe dont la mise en œuvre est facultative et dépend des seuls exécutifs (c'est l'exemple des référendums locaux). Ces procédures laissent une place à l'initiative populaire de manière complètement subordonnée au bon vouloir des exécutifs (consultation et droit de pétition par exemple).

On peut mettre à l'écart d'un examen sur la législation en matière de participation locale l'institutionnalisation du débat public mise en place successivement par la circulaire Bianco en 1992, puis la loi Barnier de 1995 et in fine par le titre IV de la loi « démocratie de proximité » en 2002. La commission nationale du débat public (CNDP) est en effet une autorité administrative indépendante, chargée de « veiller au respect de la participation du public dans l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du

*territoire* ». La participation dont il est question ne dépend pas des collectivités locales et «les leaders territoriaux sont invités à s'exprimer, dans le cadre des débats publics, aux cotés des forces vives »<sup>179</sup> comme le soulignait Emile Victoire. Toutefois, elle peut partager avec la participation suscitée par les collectivités locales le risque du double langage : «la parole du public est suscitée, mais elle n'a aucune force contraignante et n'est pas articulée à la suite du processus de décision »<sup>180</sup>.

La plus part des lois successives incitant les collectivités locales à développer des procédures ou des instances de participation spécialisent cette participation au niveau communal, bien souvent au-delà de 3 500 habitants, comme si les autres niveaux locaux n'étaient pas concernés par la participation citoyenne. Les lois de décentralisation sont par ailleurs très discrètes sur les associations. Si elles reconnaissent parfois le rôle des associations dans les procédures de concertation ou les dispositifs prévus, aucune loi n'est venue depuis 1982 clarifier les relations entre pouvoir local et association. Sur le terrain, et dans l'esprit des élus, la participation passe prioritairement par leur contact avec les associations organisées, les relations entre pouvoir local et groupes organisés manquant singulièrement de distance et de publicité.

La loi sur la démocratie des enquêtes publiques, dite Bouchardau du nom de son inspiratrice alors ministre de l'environnement et issu du milieu associatif et écologique, constitue en soi un progrès non négligeable en 1983. Pourtant, les enquêtes sont menées par un commissaire enquêteur qui a des pouvoirs étendus, elles passent par l'écrit et des formes solennelles, elles sont peu mobilisatrices et assez formelles. L'avis du commissaire enquêteur, très rarement défavorable à l'issu de l'enquête, est de toute façon consultatif.

La participation relève aussi du droit de l'urbanisme : il y a une obligation d'organiser une concertation avant toute opération d'urbanisme d'envergure. L'organisation de cette concertation est totalement libre et la garantie essentielle tient à l'encadrement par deux délibérations. La première définit les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation. Il suffit de dire que l'article L 300-2 du code de l'urbanisme décide que les autorisations d'occuper le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution

---

<sup>179</sup> Emile VICTOIRE, *sociologie de Bordeaux*, La Découverte, Paris, 2007

<sup>180</sup> Cécile BLATRIX, « *l'enquête publique, victime du débat public ?* », Pouvoirs Locaux : Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences, n° 62, 2004, p. 85.

pour comprendre que cette délibération peut se révéler vide et l'obligation de participation purement morale. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 élargit le champ d'application de la concertation prévue par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement à toute action ou opération qui, par son ampleur ou sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou ensembles immobiliers. La loi SRU du 13 décembre 2000 a encore affirmé le principe de la concertation sans plus la définir ni la rendre contraignante.

Les trois plus grandes villes françaises, Paris, Lyon et Marseille, ont une organisation particulièrement définie par la loi du 31 décembre 1982. En deçà du conseil municipal existent des conseils d'arrondissement qui ont de faibles pouvoirs. C'est à cet échelon qu'est organisée une forme de participation. L'article 16 de la loi du 31 décembre 1982 met en place un «comité d'initiative et de consultation d'arrondissement» (CICA) réunissant les représentants des associations de l'arrondissement qui le veulent. Une fois par trimestre, le comité participe aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative si ses représentants ont notifié au préalable aux maires d'arrondissement les sujets sur lesquels ils souhaitent intervenir. Peu hardi dans sa définition, le dispositif n'a pas reçu de véritables consécrations dans la pratique.

Dix ans après la première loi de décentralisation, c'est la loi du 6 février 1992 qui est censée répondre à l'engagement pris en 1982. La loi d'administration territoriale de la République comporte un chapitre entier sur la participation des habitants et une pétition de principe mise en exergue : «*le droit des habitants à être consultés sur les affaires qui les concernent*». Ce droit s'incarne dans la loi de 1992 dans trois dispositifs. D'abord, les comités consultatifs : le conseil municipal est libre de créer ou non des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal. Présidés par un membre du conseil municipal, ils sont composés de membres extérieurs au conseil et établissent un rapport annuel communiqué au conseil municipal. Ensuite une commission consultative, compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou délégués. Présidée par le maire (ou président de l'EPCI), elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers des services publics concernés. Son rôle est purement consultatif. Enfin, la consultation locale par

votation. Purement consultative, uniquement communale et drastiquement contrôlée par les élus majoritaires, il s'agit d'une simple demande d'avis qui ne lie pas les élus.

Depuis la loi du 4 février 1995, les EPCI (communauté urbaine, communauté de communes, communauté d'agglomération) peuvent, sur demande de l'ensemble des maires des communes membres, sur demande écrite de la moitié des membres de l'assemblée délibérante ou sur demande d'un cinquième des électeurs de l'EPCI, organiser une consultation par votation. Celle-ci n'est organisée que s'il y a un vote majoritaire favorable de l'assemblée intercommunale et ne constitue qu'une demande d'avis purement consultatif. Elle ne peut porter que sur le domaine de l'aménagement et ne peut se dérouler que pendant les deux années intermédiaires du mandat, sauf s'il y a des campagnes électorales. Le législateur a en outre inventé une disposition qui «*fait mourir de rire les suisses* »<sup>181</sup> : «*dans l'année, tout électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une pétition* ». Le législateur français, alors qu'il rend matériellement quasi impossible l'initiative populaire pour avis, se prend à limiter le droit de signer des initiatives.

La loi du 27 février 2002 est relative à la démocratie de proximité. Les termes de démocratie participative ont été explicitement écartés en première lecture à l'assemblée nationale. Il est vrai que ces termes cadrent mal avec le principal dispositif mise en place par la loi de 2002, les conseils de quartier. La participation est ainsi spécialisée à un échelon sans pouvoir, domestique, le quartier. Le projet de loi proposait initialement que les conseils de quartier soient obligatoires dans les villes de plus de 20 000 habitants. Après une première lecture à l'assemblée nationale, la création de conseils de quartier devient obligatoire dans les villes de plus de 50 000 habitants. Après discussion au sénat, l'obligation ne concerne finalement que les villes de plus de 80 000 habitants. Il ya une dizaine de lignes essentielles qui comportent trois fois la formule suivante : «*Le conseil municipal fixe...* ». De fait, c'est le maire qui fixe la définition géographique des quartiers, la désignation des conseillers de quartier et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier.

Par ailleurs, la loi du 27 février 2002 a réitéré l'obligation de créer des commissions consultatives des services publics locaux, comprenant des associations

---

<sup>181</sup> Marion PAOLETTI, *Décentraliser d'abord, Démocratiser d'abord*, le gouvernement local en question, La Découverte, Paris 2007, p.69.

locales d'usagers, en accroissant leurs compétences en matière de gestion des services publics, tant leur mise en place, pourtant prévue dès 1992, semble laborieuse<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup>« *Les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public, ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière* ». Article L. 1413-1 modifié par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 162 mais ce premier alinéa n'a pas changé.

## **SECTION 2 : La réalité de la participation citoyenne à la prise de décisions locales.**

Cette législation, si elle nous renseigne sur le contrôle qu'opèrent sur la production législative les plus professionnalisés des élus locaux au parlement, elle ne nous dit pas grand-chose de la manière dont le pouvoir est effectivement exercé localement.

La démocratie participative remise à l'ordre du jour pour permettre la mise en place d'une véritable démocratie en vue d'associer les citoyens à la prise des décisions locales présente de nombreuses limites. En effet les trois composants essentiels de la démocratie participative, à savoir l'information, l'association et la communication ont besoin d'être repenser autrement. La participation des citoyens au processus décisionnel requiert que les moyens et outils, la permettant, soient accessibles et lisibles pour tous. Or la technicité de l'information et l'institutionnalisation de la participation par des associations affectent gravement le procédé décisionnel.

La démocratie participative renvoie à l'idée d'enrichir la démocratie représentative par la mise en pratique concomitante d'un principe qui ne restreint pas la citoyenneté au droit de vote. Elle considère aussi le citoyen comme un participant actif à la vie de la cité. Si cette problématique prend une acuité particulière dans la période, elle n'est cependant pas nouvelle ; la question de la participation des habitants a trouvé ses premiers prolongements législatifs ouvrant des droits nouveaux d'intervention aux citoyens dans les années 1970. On peut citer l'introduction de la procédure d'enquête publique pour le plan d'occupation des sols (POS) dans la loi d'orientation foncière de 1967. Si les concepts auxquels elle se réfère sont d'actualité, le contexte dans lequel s'inscrit cette question a, en revanche, évolué.

De nouvelles formes de gouvernance émergent ou sont pressenties à tous les niveaux où se dessinent, se décident ou se déclinent des politiques publiques intéressant la vie des citoyens. Une gouvernance territoriale plus démocratique doit se construire permettant aux citoyens de prendre un rôle de plus en plus grand en matière d'aménagement et de développement des territoires. On peut à ce niveau distinguer quatre degrés d'implication de la part des élus dans leurs rapports aux citoyens ou à la société civile organisée.

L'information, partie intégrante d'une stratégie politique de communication : dans ce cadre, la collectivité informe le public mais sans attendre de retour particulier. L'information peut évoluer dans le temps ; la qualité de son contenu est variable.

La consultation ; elle peut être organisée en aval d'un projet pour recueillir les avis sur la philosophie générale. Ses procédures sont diversifiées allant d'une procédure obligatoire (enquête publique) à des modalités volontaires (référendum, enquête...). Elle peut conduire à définir des modalités de consultation ou de concertation, voire de participation durant toute la phase d'élaboration.

La concertation : la collectivité se concerte avec le public concerné sur un projet. Les avis recueillis et analysés dans un projet amandé, de nouveau soumis à l'avis du public lequel peut formuler de nouveau des propositions.

La participation : l'élaboration collective d'un projet est visée. Elle induit la méthode et la durée, l'action préalable de sensibilisation, de création d'un langage commun, susceptibles de mettre chacun des participants (élus, citoyens, professionnels...) en capacité réelle d'exprimer ses positions et de contribuer à la réflexion.

Malheureusement, dans la réalité, ce que l'on constate c'est que les choix des procédures ne se font pas de façon neutre. Ces choix ne reflètent pas souvent les objectifs affichés par les élus locaux (paragraphe 1) et la participation citoyenne se résume en général à une simple association ou à une à une simple consultation (paragraphe 2).

## **PARAGRAPHE 1 : l'absence de volonté des élus et la technicité des outils de participation citoyenne à la décision locale.**

En ce qui concerne les procédures de participation citoyenne, la démarche des élus locaux n'est pas impartiale et leurs choix sont souvent liés à leurs objectifs politiques poursuivis. Ces choix peuvent aussi résulter des exigences exprimées par les publics concernés qui relèvent de pratiques locales intéressantes mais sans de véritables débats structurés à l'échelle où se posent les enjeux collectifs. Or, la nature et les finalités des projets influent aussi sur le désir et la capacité des publics à en comprendre les enjeux, à exprimer leurs avis et à s'impliquer dans le processus. Une attention particulière se doit d'être porter à l'explicitation des choix et des objectifs du projet, ainsi qu'aux méthodes, à l'organisation, à la qualité de l'information et aux outils pour accompagner le processus décisionnel. En matière de démocratie participative, il faut distinguer différents niveaux d'intervention possible pour les citoyens, notamment dans les agglomérations : le niveau de la prospective et de la stratégie d'agglomération ; le niveau des politiques sectorielles : habitat, transport, services publics locaux... ; le niveau des services de proximité. Chacun de ces niveaux nécessite des cadres adaptés favorisant l'expression et la participation des citoyens. Différentes lois ont imposé la mise en place d'instances participatives mais sans la volonté des autorités locales cette participation n'est que de façade.

## **A : Une volonté qui cadre mal avec la pratique de participation à la prise de décision locale.**

Les limites locales en matière de participation sont nombreuses, mais leur contenu reste flou. La participation est valorisée, elle est à la mode. L’assemblage est relativement hétéroclite (forums, conseils de développement, carrefours citoyens, ect...). Plaqués sur un système local à la fois présidentialiste et en réseau, les instruments de la démocratie participative courrent bien évidemment le risque de n’être que décoratifs. Faire participer les citoyens est difficile et demande un volontarisme politique qui cadre mal avec l’état actuel des pratiques et des cumuls des mandats. Pour quelques démarches vertueuses, combien d’opérations qui ne visent que des objectifs de communication et de légitimation ? Pour quelques pratiques de coproduction de décisions, combien de « *repas de quartier* » et de « *fêtes* » municipales sous couvert de participation ? Les élus locaux sollicitent la participation des habitants mais ils ne conçoivent pas nécessairement cette participation en lien avec les décisions et rappellent que le pouvoir de la décision finale leur revient. L’imprécision continue à régner sur le sens et l’utilité de tous les dispositifs déployés.

Il est difficile de généraliser tant les pratiques sont multiples et recouvrent des réalités différentes relevant de procédures, d’instances ou de réunions. « *Aujourd’hui que les initiatives en termes de participation fleurissent, les acteurs de terrain n’ont nul lieu pour définir les bonnes pratiques, mutualiser les expériences, évaluer les expérimentations, corriger le tir* »<sup>183</sup>. Une association telle que l’ADELS (association pour la démocratie et l’éducation locale et sociale), de la proposition qui est la sienne, cherche depuis des années à diffuser un guide des bonnes pratiques. Les savoirs se construisent au jour le jour et les adjoints à la démocratie locale, les chefs de projet et autres agents en développement, parfois les cabinets de consultants, inventent des règles pragmatiques alors que manquent des lieux pour en débattre et les consolider.

Par exemple sous le même label « *conseil de quartier* », les réalités sont multiples et ont peu à voir entre elles : ici, des instances composées d’élus et de sympathisants de la mairie délibèrent à huis clos, là certaines municipalités organisent

---

<sup>183</sup> Loïc BLONDIAUX, « *l’idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes* », in Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, La Découverte, Paris, 2005.

des shows à grand spectacle confrontant le maire aux habitants, ailleurs encore des municipalités délèguent à une poignée de citoyens d'animer et d'organiser ces dispositifs, les abandonnant à leur triste sort. Ce qui paraît réunir toutes ces initiatives ou presque, c'est qu'à la différence des années 1960, où la démocratie participative était portée par les mobilisations associatives, il s'agit d'une démocratie descendante. Depuis les années 1960, elles sont déployées par les autorités publiques qui sont à l'origine de la quasi-totalité des initiatives qu'elles mettent en place et contrôlent. Il s'agit d'un mouvement qui part des autorités, d'abord municipales, vers les citoyens : conseils municipaux d'enfants ou de jeunes, conseils de résidents étrangers, conseils de sages, comités consultatifs d'associations, commissions extra-municipales, conseils municipaux interactifs, forums de discussion internet... Il en va de même des ateliers urbains, le plus souvent initiés et contrôlés par la municipalité et qui n'ont pas grand-chose à voir avec les ateliers populaires d'urbanisme clos dans les années 1970 et liés aux luttes urbaines, à l'image de celui de l'Alma-Gare de Roubaix.

Quels sont les objectifs visés par les élus locaux qui mettent en place tous ces dispositifs ? En tout cas il y'en a des objectifs qui sont inavouables : quadriller le terrain, recruter d'éventuels sympathisants, pratiquer le clientélisme à une échelle organisée, par exemple. Mais ceux affichés sont clairement managériaux : dans le cadre d'une bonne gestion publique aujourd'hui et en suivant les préceptes du nouveau management public, il est indispensable pour un prestataire de service public de connaître l'avis des usagers et des consommateurs afin d'anticiper les conflits et de garantir une bonne acceptation de la décision. Nous sommes ici dans l'ordre de la gestion publique, pas forcément dans l'ordre de la démocratie. Nombreux sont également les élus qui affichent des objectifs sociaux à ces dispositifs. Selon une thématique très répandue dans la politique de la ville, la participation aurait vocation à « *recréer le lien social* », à animer les quartiers, rapprocher les citoyens. La politique de la ville est ainsi particulièrement soumise à l'impératif participatif, certains allant jusqu'à parler d'un « *impôt participatif* » pesant sur les plus démunis. Mais n'est-ce pas trop demander à la participation politique que « *créer du lien social* » et n'est-ce pas de la détourner de son objectif démocratique qui vise à transformer les relations civiques ? Est-on bien certain que le « *lien social* » ne se reconstruit pas d'abord par l'accès à l'emploi et l'égale dignité de tous les habitants ?

Il est tout sauf certain que les objectifs de renouvellement démocratique président à la mise en place des dispositifs participatifs. La rhétorique de la participation, largement pratiquée par les élus, contraste le plus souvent avec les moyens réels qui sont mis à la disposition de ces structures, ne serait-ce qu'au niveau municipal. Sans moyens matériels ni possibilité d'action juridique, souvent confiés à des médiateurs contractuels, relevant de délégations dévalorisées au sein des conseils municipaux, sans véritable poids politique, les instances participatives font figure de parents pauvres dans les structures politiques municipales. «*Le risque d'un tel paradoxe est bien de faire perdre à ces dispositifs leur capacité à impliquer des citoyens, ou de renforcer le scepticisme, la frustration et la déception des citoyens à leur égard* »<sup>184</sup>.

Sur le terrain et dans l'esprit des élus, leurs relations avec la société locale passent traditionnellement par les groupes organisés et parfois mobilisés que sont les associations. Si les nouveaux dispositifs sont d'abord à la recherche des citoyens, dits ordinaires, pris individuellement, l'échange entre société locale et société politique s'organise de manière privilégiée par cette formule hybride qu'est le réseau associatif local. Il y'a bien en quelque sorte trois catégories d'acteurs dans la démocratie locale. Les représentants politiques élus au suffrage universel, les acteurs associatifs représentant des différents milieux organisés au niveau local, les électeurs pris individuellement. Or la loi est très silencieuse sur les relations élus/associations. Les associations peuvent être ici ou là mentionnées dans tel ou tel dispositif législatif (les conseils de quartier, les CICA ou les commissions consultatifs des services publics). Mais il n'ya pas de loi pour préciser les relations entre pouvoirs publics et associations, organiser un espace commun et public entre associations et entre associations et pouvoir politique. Une importante charte d'engagements réciproques et de partenariat entre les pouvoirs publics et les associations a été signée en 2001, à l'occasion du centenaire de la loi de 1901. Pour autant, elle a eu peu d'implication concrète sur les pouvoirs locaux. Le député laisse le soin au maire, qu'il est souvent, de gérer comme il l'entend ses relations avec les associations et de subventionner celles qu'il souhaite. Tel maire, tel président de conseil général peut organiser un forum local des associations ou formaliser une procédure de concertation avec le tissu associatif. Mais ces initiatives sont encore rares, en tout cas libres et facultatives, car les relations sont plutôt empreintes de secret que de publicité.

---

<sup>184</sup> Sandrine RUI, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004.

Les relations entre associations et pouvoir municipal apparaissent assez immuables. Des élus locaux, issus de milieux associatifs, entretiennent des rapports affectifs, voire militants avec certaines associations. Ils ont fortement besoin des relais auprès de l'opinion publique que sont les organisations, notamment en vue de leur réélection. L'attribution de subventions constitue une transaction politique classique entre élus et associations. Ces rapports de dépendance réciproque entre associations et élus ont pu se renforcer depuis plus de vingt ans, au détriment de l'indépendance des premières. Globalement, les associations financées par les collectivités locales sont de plus en plus des prestataires de services, des partenaires dépendants des collectivités locales dans la mise en œuvre de politiques publiques. La sélection ou l'accréditation dépend des collectivités locales. Les associations protestataires ou simplement politisées sont presque incongrues dans le paysage local. Soupçonnées d'avoir les moyens de noyauter réunions publiques et conseils de quartier, de faire écran entre les électeurs et leur élus, ces associations inspire aux pouvoirs publics davantage de méfiance que de considération, ce qui dévalorise encore le phénomène politique aux yeux des citoyens, tant le fait associatif est répandu.

Les associations, quelles qu'elles soient, ont de toute façon au mieux un rôle consultatif. Les collectivités locales pourraient pourtant se donner des règles pour lier un processus délibératif large, incluant les associations, au processus de décision politique. En créant des espaces publics de confrontation et de discussion entre associations, elles encouragent un élargissement de la participation populaire.

Il ne faut pas certes pas mythifier les organisations associatives et leur fonctionnement démocratique. En particulier, le phénomène de cumul et de captation des postes principaux par quelques-uns est à l'œuvre dans le milieu associatif et militant local de la même manière qu'en politique, freinant les processus d'apprentissage politique et de renouvellement. La population impliquée est bien moindre que celle qu'elle pourrait être. En donnant de l'importance à ceux qui proposent, débattent et délibèrent en dehors des assemblées locales, on irait vers un partenariat politique entre société politique et société civile. Par cette valorisation, on agrandirait le cercle de ceux qui partage un lien associatif.

***B : des instruments trop techniques qui suscitent le manque d'intérêt des citoyens en matière administrative et financière aux conseils de quartier qui ne sont que des associés.***

La loi d'orientation du 6 février 1992 est venue proclamer par son article 10, désormais l'article L 2141-1 CGCT , que «*le droit des habitants de la commune (mais aussi département et région ) à être informés des affaires de celle-ci, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales est un principe essentiel de la démocratie locale* » et s'exerce «*sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ». Cependant nous verrons que cet accès ne se fait pas facilement et la faute ne vient pas seulement de l'administration car peu de citoyens demandent à y accéder. Ainsi, dans les communes de 3 500 habitants et plus<sup>185</sup>, un débat a désormais lieu au sein de l'organe délibérant sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédent l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Cette modalité de transparence financière est aussi prévue dans les régions<sup>186</sup>, mais dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget. disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le préfet. Le public est avisé de la mise à disposition

De même, les budgets de la commune restent déposés à la mairie, ou le cas échéant à la mairie annexe, où ils sont mis à la disposition de ce document par tout moyen de publicité au choix du maire<sup>187</sup>. Les documents budgétaires sont, de plus, assortis de nombreuses annexes.

Tous ces documents font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune, comme le prévoit l'article L. 2313-1 CGCT. Cette disposition vaut également pour les départements et les régions<sup>188</sup>. Une copie peut être obtenue au frais du demandeur de tous ces documents.

---

<sup>185</sup> Article L. 2312 -1 du CGCT.

<sup>186</sup> Article L. 4311-1 du CGCT.

<sup>187</sup> Article L. 2313-1 du CGCT.

<sup>188</sup> Article L. 3313-1 du CGCT pour les départements et article L. 4312-1 du CGCT pour les régions.

Enfin, toujours dans les communes de 3 500 habitants et plus, les délibérations à caractère réglementaire doivent être publiées dans un recueil des actes administratifs<sup>189</sup>. Alors, même si être informé est important, sur le plan démocratique, être associé, voire participer à la gestion des affaires locales, s'avère être beaucoup plus essentiel. Toutefois, il faut reconnaître que des efforts certains d'information ont été accomplis, à l'initiative de l'Etat, à l'adresse des habitants. Mais, où le bât blesse, c'est essentiellement au regard de la complexité et de la technicité des documents mis à disposition, alors qu'en principe, la qualité du débat implique la clarté, l'accessibilité et la lisibilité du dossier rendu public. En effet, les documents budgétaires, par exemple, sont certes disponibles pour la population mais « *à l'état brut* » ; aucun effort de vulgarisation n'est fait par les autorités locales, même si cela n'est pas imposé par les textes législatifs.

Par suite, il convient d'être réaliste : très rares sont les administrés qui sont à même de maîtriser et de comprendre de telles informations.

S'agissant des conseils de quartier l'article L 2143-2 du CGCT, posée par la loi du 6 février 1992, stipule que « *sont officialisés les comités de quartier et les commissions extra-municipales* ».

Ainsi le conseil de quartier peut créer des comités consultatifs, présidés par un de ses membres et comprenant des citoyens non élus et des représentants d'associations locales. Ces comités sont créés pour réfléchir sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ils établissent chaque année un rapport pour le conseil municipal.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, en vertu de l'article L 2143-1 du CGCT, est même allée plus loin en obligeant l'institution des conseils dans toutes les communes de plus de 80 000 habitants ; leur création est facultative dans les communes d'au moins 20 000 habitants.

Toutefois, il ne faut pas minorer, non seulement la main mise de certaines catégories de population sur ces conseils (personnes d'âge mûrs et de classe supérieures), mais aussi celle des élites politiques locales. En effet, nous avons vu précédemment que ce sont les élus municipaux qui déterminent leurs modalités

---

<sup>189</sup> Article L. 2121-24 du CGCT.

d'organisation et de fonctionnement et qui déterminent librement les moyens matériels qu'ils désirent leur accorder (tel qu'un local par exemple).

Certes, cette liberté d'organisation laissée aux élus locaux coïncide avec une certaine conception de la libre administration des collectivités locales mais elle laisse craindre que les conseils de quartier se retrouvent dans une situation de sujétion à l'égard du conseil municipal et du maire. En effet, parce que leur composition, par exemple, reste à la discrétion des conseils municipaux et n'est pas fixée par la loi, on peut craindre une récupération de ce système par des proches de la municipalité. De plus, et peut être surtout, leur rôle effectif peut être réduit à rien si la commune en décide ainsi puisque l'article L 2143-1 CGCT prévoit que c'est le maire qui décide de les consulter ou de les associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions du quartier ; de même qu'ils peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Mais, le risque est grand de voir ces conseils de quartier, en fonction de l'attitude du maire, devenir soit des relais de l'action municipale au niveau du quartier, soit des coquilles vides.

Si les structures démocratiques se multiplient voire, pire, s'institutionnalisent, en compliquant ainsi la lisibilité citoyenne de l'administration locale, cela prouve que le peuple n'est toujours pas ou mal entendu. Ce ne sont pas les porte-voix de la population qu'il faut multiplier, ce sont les écouteurs des élus locaux qu'il faut faire fonctionner.

## **PARAGRAPHE 2 : Des procédures de participation loin des objectifs affichés : un échec de la mise en œuvre par l'Etat du principe de participation.**

La participation des populations à la réflexion portant sur des sujets les concernant, dûment codifiée, principalement sous la forme de débats publics ou d'enquêtes publiques, a fait la preuve de son échec. Il devient donc indispensable que les élus, mais aussi les associations, mettent en place de nouvelles formes de participation citoyenne.

Le discours sur l'environnement du Président Chirac à Orléans le 3 mai 2001<sup>190</sup> s'est révélé remarquable, tant par la justesse des vues exprimées, parfois de façon prophétique, que par les contradictions internes qu'il recèle et qui sont inhérentes à une vue trop économiste de la situation à la fois nationale et mondiale, et, avec le recul, par la claire démonstration de l'absolue nécessité de ne pas limiter l'action politique au discours, mais de transcrire dans des actes tout le contenu, et en premier lieu la philosophie profonde du discours.

Ainsi, exprimant ses vues sur le principe de participation, le Président a déclaré qu'il faut « *permettre aux citoyens, et aux acteurs de la vie économique et sociale, de participer directement aux décisions, dans la transparence. La France a besoin d'un véritable dispositif de débat public. A l'échelon national, il doit comporter l'organisation régulière de conférences de citoyens. A l'échelon local, il exige un renforcement des procédures d'enquêtes publiques. National ou local, le débat public doit commencer le plus en amont possible des décisions. Il faut aider les associations à s'impliquer de façon efficace et responsable. La participation des associations aux commissions prévues par la loi doit, sans aucun doute, être facilitée* »<sup>191</sup>. Qui pourrait trouver à redire sur un point quelconque d'une philosophie participative aussi volontariste et exprimée de façon aussi complète ? Nul ne peut donc s'étonner de la déception des citoyens face à des engagements tenus dans la forme, mais bafoués dans le fond.

La trop grande restriction du champ du débat public<sup>192</sup> et son peu de prise en considération dans les décisions finales ainsi que la lente agonie de l'enquête publique qui n'est plus désormais qu'une formalité coûteuse laissant les riverains indifférents,

---

<sup>190</sup> RJE 2003, numéro spécial, la Charte constitutionnelle en débat, spécial, pp. 77 à 87.

<sup>191</sup> Jacques Chirac, discours d'Orléans, 3 mai, 2001, RJE, 2003, ibid,

<sup>192</sup> Sur le débat public, voir R. PEYLET, « *quelques enseignements d'un débat public* », AJDA, 2006, p. 2328.

mettent en évidence les limites de la participation citoyenne aux décisions publiques. Il devient donc indispensable de mettre en œuvre une autre politique accordant une place véritable aux citoyens, aux côtés des élus et des décideurs privés, dans la gestion des affaires publiques et économiques les concernant.

L'abîme séparant les louables intentions exprimées dans les textes de l'effectivité de la participation énoncée se révèle particulièrement dans la procédure beaucoup plus technique de l'enquête publique (A), mais aussi celle du débat public (B).

## **A : Les enquêtes publiques ou la démocratie consultative.**

L'enquête publique peut se définir comme une procédure consultative préalable à la prise de décision administrative.

La loi Bouchardieu n'a pas pu assurer, si ce n'est de façon purement formelle, la «démocratisation de l'enquête publique». Instaurée en 1810, complétée par la loi du 7 juillet 1833 et réformée en 1959, l'enquête publique se bornait à défendre le droit des propriétaires et à entériner les projets de l'administration. La loi Bouchardieu devait ouvrir largement le débat citoyen, l'enquête publique étant ouverte à tous, permettant au public non seulement d'accéder à une large information mais également d'exprimer ses remarques et suggestions<sup>193</sup>. Cependant, dès son article 1<sup>er</sup> elle démontre les contradictions entre les principes participatifs et la réalité de l'emprise décisionnaire sans partage réel des pouvoirs publics.

Cet article énonce ainsi dans son premier alinéa que « *la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux est précédée d'une enquête publique lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ». Mais son second alinéa tempère grandement le premier, même si, dans la pratique, aucun abus de celui-ci ne peut être relevé. Il déclare que « *la liste des catégories d'opérations visées à l'alinéa précédent et les seuils et critères techniques qui servent à les définir sont fixés par décret en Conseil d'Etat* ». L'Etat est ainsi seul juge de la décision, pour une catégorie d'opérations, d'ouvrir ou non une enquête publique. Une fois l'enquête publique terminée, « *le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête sont rendus publics. Le rapport doit faire état des contre-propositions qui auront été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage* »<sup>194</sup>.

On voit ici toute la difficulté de la mise en œuvre effective de la loi. Tout repose sur la bonne volonté réelle des acteurs. Le point crucial de cet article réside dans le dépôt de conclusions motivées, afin de juger de l'impartialité de l'enquête. Or, l'exposé des motivations est de fait laissé à la libre appréciation du commissaire enquêteur et peut donc

---

<sup>193</sup> Article 2 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes public et à la protection de l'environnement, J.O. du 13 juillet, 1983.

<sup>194</sup> Article 4 de la Loi citée n° 83-630 du 12 juillet 1983 précitée.

être plus ou moins complet et plus ou moins sincère. Quant aux réponses du maître d'ouvrage, fondamentalement intéressantes, notamment en cas de travaux alternatifs proposés, elles ne sont déclarées qu' « *éventuelles* », donc clairement non obligatoires.

Dans le cadre de l'enquête publique, il faut apprécier la volonté participative exprimée à l'aune des actes ayant eu lieu, la couleur des mots à travers la réalité des faits. La déception est immense. Un exemple précis relatif à un projet de grande envergure permet d'en prendre toute la mesure et d'en analyser toutes les fissures, celui de la DUP du tracé du TGV Méditerranée. Un décret du 8 octobre 2001<sup>195</sup> a déclaré « *d'utilité publique et urgents les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement de la nouvelle liaison ferroviaire entre Perpignan et le Perthus et les installations terminales de ladite ligne* ». Le peu de considération des dommages environnementaux et, par suite, de la nécessité de préserver le patrimoine national environnemental mais aussi le cadre de vie des habitants du département, apparaît dans cet acte final qui est supposé être enrichi des observations riveraines. Il précise ainsi que si, « *le maître d'ouvrage est tenu de remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles par l'exécution de ces travaux* »<sup>196</sup>, mais rien n'est dit sur la réparation des dommages environnementaux. A l'évidence, seules les considérations économiques sont réellement prises en compte. On voit ici clairement se manifester l'importance prépondérante des lobbies, en l'espèce les lobbies viticoles, ce qui ne laisse pas présager d'une bonne mise en œuvre de la participation du public.

La genèse du projet est édifiante quant à la décision de la délimitation du trajet prise en dehors de toute concertation citoyenne, délimitation qui devra être dans sa quasi intégralité acceptée par les populations, seuls quelques aménagements de détail pouvant éventuellement être apportés.

Si l'enquête publique a été ouverte le 11 septembre 2000, le projet de voie à grande vitesse est déjà mentionné dans le journal L'indépendant du 19 décembre 1986 sous le titre : *Montpellier-Perpignan, le TGV à l'horizon*. Un premier biais à la participation citoyenne est à noter, la définition du tracé en dehors d'une réelle concertation et même de toute information. Ainsi, les maires eux-mêmes « *fulminent de n'avoir pas été consultés ou suffisamment informés. Les particuliers comme les élus dénoncent vigoureusement*

---

<sup>195</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret du 8 octobre 2001, J.O. du 9 octobre 2001, p. 15860.

<sup>196</sup> Article 3 du dit décret.

*l'absence totale d'informations et déplorent la politique du fait accompli »*<sup>197</sup>. Dix ans avant l'ouverture de l'enquête publique, le tracé définitif est déjà retenu, à quelques détails près. En octobre 1989, « *il y avait trois tracés. Il n'en reste plus qu'un. Dès le mois d'avril 1990 la carte comportant un seul tracé existait déjà* »<sup>198</sup>.

Le directeur de la SNCF déclarait d'ailleurs que « *le tracé du « rapport d'étape » devrait rester en l'état à quelques dizaines de mètres près* »<sup>199</sup>. Un tracé à l'échelle de la plaine du Roussillon est d'ailleurs publié dans l'Indépendant du 16 novembre 1990. Bien que pratiquement définitif, la délivrance d'une photocopie à l'échelon local de ce tracé est systématiquement refusée par la SNCF, même aux élus locaux. Le 12 juillet 1991, L'Indépendant publie un nouveau plan du tracé dont on ne décèle pas de différence significative avec le premier, confirmant donc les propos précédemment tenus par la SNCF sur l'intangibilité de celui-ci.

Un deuxième biais, l'influence de certains lobbies et élus, apparaît à l'étude des documents fournis lors de l'enquête publique. A l'échelon local, deux tracés pouvaient être envisagés, distants de quelques kilomètres, un fuseau Ouest et un fuseau Est. Or, selon les documents de l'enquête publique, le fuseau Ouest avait surtout le désavantage d'exercer de « *fortes emprises sur le vignoble AOC Côtes du Roussillon* »<sup>200</sup> et n'a donc pas été retenu, bien qu'il soit plus court que le fuseau Est (27 km au lieu de 28 km). En d'autres termes les lobbies viticoles ont réussi à imposer, avant toute enquête, un tracé conforme à leurs intérêts.

En outre, G. Bonnet et J. Mettay ont mentionné « *comme ce fuseau Ouest avait la très fâcheuse particularité de passer à proximité immédiate d'un petit village, dont un des habitants fort influent avait un rôle éminent au sein du Conseil Général et devait souhaiter conserver la quiétude des lieux, retenir ce tracé eût alors été totalement inconvenant* ». Ils ont noté encore à cet égard que « *si les propos d'A. Daugnac (sénateur-maire et président de la Commission régionale des transports) sont conformes à la réalité, cela accréditerait la thèse selon laquelle certains élus ont eu accès à des documents beaucoup plus précis que le plan au 25/1000<sup>e</sup> qui figure dans le « rapport d'étape » de la*

<sup>197</sup> G. BONNET, J. METTAY, « *L'avenir avec le TGV* », L'Indépendant, 12 décembre 1990. J. Morand-Deviller évoque ainsi « *un savoir intouchable, dans le huis-clos de bureaux d'études ne livrant au public que des résultats soigneusement sélectionnés* ».

<sup>198</sup> G. BONNET, J. METTAY, idem

<sup>199</sup> G. BONNET, J. METTAY, idem

<sup>200</sup> Etude d'impact, tome 3, p. 5.

Ainsi, dix ans avant l'enquête publique, un tracé définitif a été retenu dans la plus totale opacité, sous des pressions jamais exercées au grand jour. L'intérêt général ne semble pas avoir présidé au tracé retenu. Là réside bien le problème. Le Conseil d'Etat se limite à une lecture stricte et donc superficielle des documents rédigés de façon tendancieuse, sans faire exécuter de contre-expertise pour estimer la justesse des arguments avancés. Il ne peut dès lors que se borner à constater « *qu'un tel projet revêt un caractère d'utilité publique et que les inconvénients ne sont pas excessifs eu égard aux avantages que l'opération présente* »<sup>202</sup>. Le refus du Conseil d'Etat d'intervenir dans le choix du tracé retenu n'est en fait pas conforme à l'intérêt général, ce tracé n'ayant pas été élaboré de façon transparente et en dehors de toute intervention partisane dissimulée. Il déclare qu'il « *n'appartient pas au Conseil d'Etat de discuter l'opportunité de ce tracé* »<sup>203</sup>.

Le déroulement de l'enquête publique ne s'avère pas davantage satisfaisant. Il repose sur la compétence des commissaires enquêteurs. Le faible montant de la vacation horaire, 38,10 € et la limitation du montant annuel global de celles-ci, 2014 € semble avoir eu pour conséquence d'induire une prééminence écrasante de retraités au sein de cette population (plus de 70 %). On peut alors légitimement douter de leurs compétences en ce qui concerne les toutes dernières connaissances scientifiques et techniques de pointe. Lors de l'enquête publique ici analysée, 6 des 7 membres de la commission d'enquête étaient des retraités, trois relevaient de l'agriculture, un de l'armée, un des travaux publics, un était simplement mentionné ingénieur retraité. Quant au seul membre de la commission en activité, il était ingénieur-expert, spécialisé dans les sinistres et préjudices. Alors que la seule inquiétude véritable des futurs riverains concernait les nuisances phoniques, à l'évidence, aucun des membres de la commission d'enquête n'avait pour spécialité l'acoustique. Seules des considérations lénifiantes et bien sûr rassurantes ont donc été exposées en réponse aux légitimes inquiétudes de la population. Dès lors, aucun retour argumenté ne pouvait apparaître dans le rapport déposé par la commission d'enquête et éclairer ainsi les pouvoirs publics, si tant est que cela fût véritablement souhaité.

A cet égard, l'étude d'impact peut laisser rêveur. En effet, l'incidence future de la ligne est élaborée à partir de 7 points seulement de mesurage des ambiances acoustiques

<sup>201</sup> G. BONNET, J. METTAY « *L'avenir avec le TGV* », 12 déc. 1990, op. cit.

<sup>202</sup> CE 30 juillet 2003, *Association de défense des intérêts des habitants de Toulouges*, req. n°240850.

<sup>203</sup> CE 28 avril 1976, préfet de L'Yonne c/ Demoiselle Blumoviyz ; CE 28 mars 1997, *Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de la commune de Bosquet*, req. n° 164365

initiales<sup>204</sup> pour un trajet allant de Perpignan à la frontière espagnole.

D'abord, le manque de pertinence du logiciel utilisé pour établir la future gêne acoustique en raison des conditions climatiques très particulières de la plaine du Roussillon, notamment la présence presque permanente de vent, est clairement reconnu dans l'étude d'impact. Il y est dit que « *les développements (du logiciel MITHRA) se poursuivent, afin d'améliorer encore son adaptation aux exigences de la réglementation, notamment vis-à-vis des effets de la météorologie sur la propagation sonore* »<sup>205</sup>.

Ensuite, le flou le plus total préside quant à l'évaluation du trafic à venir, donc de la gêne à supporter par les futurs riverains. Selon le directeur de la SNCF, en 1990 on estimait « *qu'il y aura une vingtaine de trains quotidiens dans chaque sens, soit une quarantaine de passages en vingt-quatre heures* »<sup>206</sup>. L'étude d'impact prévoyait « *en période de jour 25 trains de voyageur et 14 trains de fret ; en période de nuit 16 trains de voyageur et 22 trains de fret* »<sup>207</sup>, soit 77 trains par 24 heures. Jusqu'en 2006, aucune lettre adressée à la préfecture des Pyrénées-Orientales et demandant le nombre réellement prévu dans les études de trains circulant sur la ligne TGV n'a reçu de réponse chiffrée. Loin des organes de presse et sans confirmation écrite, les chiffres réels donnés sont de 200 trains de jour et 100 de nuit, soit un total de 300 trains.

Enfin le citoyen se trouve totalement désarmé devant la technicité de documents, les données fournies ne pouvant être comprises que par des spécialistes chevronnés : l'information n'existe pas, la communication est impossible. Ainsi, le tome 4 de l'étude d'impact précise que, « *pour être capable d'apprécier, pour l'homme, le risque de gêne produit par les infrastructures de transport, il est fait appel à un indicateur noté LAeq. Il est calculé, comme le prévoit la loi sur le bruit de décembre 1992, sur la période jour entre 6h et 22h, et sur la période nuit entre 22h et 6h. Il correspond à un niveau d'énergie « équivalent » sur un intervalle de temps T. On le note LAeq<sup>208</sup>,T. La définition du LAeq*

---

<sup>204</sup> Tome 4, p. 142.

<sup>205</sup> Tome 4, p. 31.

<sup>206</sup> G. BONNET, J. METTAY *L'avenir avec le TGV*, 12 déc. 1990, op. cit.

<sup>207</sup> Tome 4, p. 30.

<sup>208</sup> LAeq : Le bruit de la circulation, qu'elle soit routière ou ferroviaire, est un phénomène essentiellement fluctuant. La mesure instantanée (au passage d'un camion par exemple), ne suffit pas pour caractériser le niveau d'exposition des riverains. Les enquêtes et études menées ces vingt dernières années dans différents pays ont montré que c'était le cumul d'énergie sonore reçue par un individu qui était l'indicateur le plus représentatif des effets du bruit sur l'homme et, en particulier, de la gêne issue du bruit de trafic. Ce cumul est traduit par le **niveau énergétique équivalent** noté LAeq. Il peut être caractérisé par une valeur sur un temps donné qui répond à la définition suivante : « *le niveau équivalent LAeq d'un bruit variable est égal au niveau d'un bruit constant qui aurait été produit avec la même énergie que le bruit perçu pendant la même période. Il représente l'énergie acoustique moyenne perçue pendant la durée d'observation* ».

*est donnée par la norme NFS 31-110 »<sup>209</sup>. Le calcul de bruit prévisionnel « est mené au moyen du logiciel MITHRA dans sa version adaptée aux circulations ferroviaires »<sup>210</sup>. Les mesures « ont été réalisées à titre indicatif selon les normes NFS 31-010 et NFS 31-085 »<sup>211</sup>.*

Ainsi, une étude approfondie de la mise en place d'un projet de grande envergure économique permet de mesurer l'abîme existant entre les mots généreux d'information, de participation du public, de concertation et la décevante réalité de projets imposés sans concertation aux populations, influencés par les lobbies et quelques élus dans des visées partisanes et non dans un but d'intérêt général. L'attitude réservée du Conseil d'Etat n'en est que plus regrettable. Il en résulte un inquiétant désintérêt des populations pour les grands travaux et plus généralement pour la chose publique. L'enquête publique ici étudiée le démontre amplement. Le nombre de remarques consignées dans le cahier mis à la disposition du public a été en effet de 2 à Banyuls dels Aspres (1007 habitants), 9 à Canohès (4416 h), 3 au Boulou (4500 h), 2 au Perthus (636 h), 13 au Soler (5836 h), 1 à Les Cluses (219 h), 10 à Montesquieu des Albères (824 h), 11 à Perpignan (105 115 h), 8 à Ponteilla (1844 h), 1 à Saint-Jean-Lasseille (472 h), 37 à Toulouges (5393 h), 10 à Tressere (641 h), 5 à Trouillas (1424 h) et 38 à Villemolaque (931 h), soit 150 observations pour toute la plaine du Roussillon, soit une personne sur mille concernées.

Comment alors s'étonner des mots très durs de E. Le Cornec selon lesquels notre droit national est « *incompatible avec la Convention d'Aarhus. (...) La participation du public est un leurre donnant à croire au public qu'il peut encore exercer, au stade des procédures, une réelle influence sur le processus décisionnel. (...) L'institution du commissaire enquêteur (...) ne constitue qu'une décoration dans le paysage juridique* »<sup>212</sup>.

Loin d'établir un inventaire, il est évident que depuis les années 1980, et plus particulièrement depuis la refonte du régime juridique de l'enquête publique, de droit commun par la loi du 12 juillet 1983 dite Bouchardeau, les nouvelles hypothèses de consultation des habitants n'ont cessé de se développer. C'est ainsi, par exemple, que la loi du 18 juillet 1985, codifiée à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, a imposé aux collectivités locales, pour un certain nombre d'opérations d'aménagement et d'urbanisme,

---

<sup>209</sup> p. 29

<sup>210</sup> p. 31

<sup>211</sup> Tome 2, p. 142

<sup>212</sup> E. LE CORNEC, « *La participation du public* », RFDA, 2006. p. 770.

la définition d'objectifs, la mise en place d'une concertation et la présentation d'un bilan ; ces obligations se rajoutent d'ailleurs à la procédure d'enquête publique lorsque celle-ci est exigée.

La consultation a d'ailleurs pris tant d'importance que la loi du 27 février 2002, complétée par un décret du 22 octobre 2002, lui a consacré un titre complet (le titre IV) et a érigé la commission nationale des débats publics en autorité administrative indépendante. Mais ce titre n'a pas remis de l'ordre dans le foisonnement des procédures des enquêtes publiques qui sont aujourd'hui pour certaines hétéroclites, voire dépassées en matière de participation à la décision locale. Pourtant, la concertation en amont est une exigence contemporaine de la démocratie ; elle est aussi une condition de l'efficacité. Mais il importe de souligner avec force que l'administration française n'est pas organisée pour les discuter directement avec les citoyens. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les associations se positionnent souvent comme les seules interlocutrices des élus locaux, bien qu'elles n'assurent pas une représentativité obligatoirement objective.

Par suite, et malgré leur profusion, et leur confusion, les diverses modalités d'association de la population au processus décisionnel local ne remettent nullement en cause le pouvoir de décision des élus locaux. C'est bien ainsi que s'exprimait Mme Bouchardeau, lors de la discussion de la loi précitée de 1983 : « *la procédure d'enquête a pour objet d'éclairer la décision et d'améliorer les projets compte tenu de l'ensemble des intérêts exprimés, la décision appartenant en dernier aux autorités issues du suffrage universel. La nouvelle répartition des compétences a confié des pouvoirs importants aux maires. Il aurait été incompatible avec la décentralisation de les dessaisir de leur pouvoir de décision en cas d'avis négatif du commissaire enquêteur* »<sup>213</sup>. En effet, que ce soit la loi de 1983 ou les lois postérieures à celle-ci qui ont, elles aussi, rendu obligatoire une concertation associant habitants, associations locales et autres personnes concernées, avant toute décision d'aménagement urbain, elles ont certes été utiles mais n'ont pas permis une gestion plus démocratique des collectivités locales, particulièrement des communes, et ce, pour trois raisons.

Tout d'abord, parce que le statut juridique de la concertation reste des plus incertains ; il suffit pour s'en convaincre de relever comment le juge administratif

---

<sup>213</sup> J.O. AN, 21 avril 1983, p. 424.

sanctionne rarement ce qui semble être une violation évidente de l'obligation de concertation posée par l'article L 300-2 du code de l'urbanisme.

Ensuite, en matière d'enquête publique, les commissaires enquêteurs, de par leur profil socio-professionnel sont plus souvent proches des industriels, porteurs de projets que de l'intérêt général ; à cet égard, rares sont les avis défavorables, mais nombreux sont les avis favorables assortis d'un nombre de réserves édifiantes tant quantitativement que qualitativement, à tel point que l'on peut légitimement se demander si l'avis favorable réservé n'est pas un avis défavorable caché. D'ailleurs, le juge administratif ne s'y est pas trompé en réinterprétant un avis favorable assorti d'un trop grand nombre de réserves en avis défavorable<sup>214</sup>. Mais, combien d'avis sont juridiquement préservés, au regard des rares sanctions juridictionnelles dépendantes de la saisine du juge administratif, alors qu'ils sont concrètement critiquables. La réforme du mode de désignation du commissaire enquêteur n'a d'ailleurs rien changé à cet état critiquable des choses.

Enfin, l'enquête intervient trop tard dans le processus décisionnel, à un stade où tout est joué, ou presque. Il n'est déjà plus le temps de mettre en doute une décision parvenue à son terme. Dès lors, il ne s'agit pas tant de discuter du bien-fondé d'un choix que de le faire connaître.

La graduation démocratique (information, association, consultation, et au sommet la vraie participation) serait parfaite si chacun de ces échelons l'était. Ceci est loin d'être le cas bien que des progrès salutaires aient toutefois été réalisés ces dernières années particulièrement au regard du premier échelon, celui de la démocratie informative. Procédé plus certain et plus démocratique, la participation à la prise de décisions locales semble aujourd'hui prolonger peu efficacement la simple association et ne pas véritablement concurrencer la traditionnelle démocratie représentative

---

<sup>214</sup> CE 14 février 1986, Association de défense des expropriés à Orange, DA 1986 n°165 ; CE 13 mars 1989, Commune de Roussillon, rec. 851. ; CE 19 décembre 1990, Commune d'Avrillé et 7 janvier 1991, Verdière, RDP, 1991, p.1755.

## ***B : Le débat public : des imperfections structurelles à l'ignorance des pouvoirs publics.***

La loi relative à la démocratie de proximité<sup>215</sup> a transformé la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 par la loi Barnier<sup>216</sup>, en autorité administrative indépendante « *chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat* »<sup>217</sup>. Sans mettre en cause aucunement l'indépendance d'esprit des membres de la Commission, on doit bien admettre qu'il y a une dépendance de fait de ses membres à l'égard de l'Etat. On y relève la présence d'un Président, préfet, d'un député et un sénateur nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat, de six élus locaux, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre de la Cour de cassation, d'un membre de la Cour des comptes, d'un membre du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, parmi les deux personnalités qualifiées, l'une est Président d'honneur de la SNCF<sup>218</sup>, soit quatorze membres liés à l'Etat sur vingt, même si cette liaison peut être plus ou moins étroite selon la configuration du parlement. Il y a là une contradiction structurelle : une commission dont les membres sont liés à l'Etat doit veiller à l'indépendance des débats entre l'Etat et le public dans des projets défendus par l'Etat. L'indépendance réelle ne peut être affirmée qu'en présence de membres désignés à parité par l'Etat et des organisations indépendantes, principalement les associations représentatives. Rappelons qu'une expertise crédible ne peut être que contradictoire et qu'il en est de même de l'organisation d'un débat qui ne peut donc dépendre que d'organisateurs ayant des origines, des trajectoires et des opinions divergentes.

L'importance de la diversité des points de vue se manifeste dès l'appréciation de la nécessité du débat. En effet, « *la Commission apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé (...). Si la Commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut recommander au maître d'ouvrage (...) l'organisation d'une*

---

<sup>215</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février, p. 3808.

<sup>216</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O. du 3 février, p. 1840, art. 2.

<sup>217</sup> Art. 134 ; v. aussi code de l'environnement, art. L. 121-1.

<sup>218</sup> Code de l'environnement, article L. 121-3 ; décret 5 septembre 2002 portant nomination du président et des vices présidents de la CNDP, J.O. du 23 octobre, p. 17553.

*concertation selon les modalités qu'elle propose* »<sup>219</sup>. Ainsi, rien n'aurait interdit à la Commission, d'après les textes, de refuser l'organisation d'un quelconque débat public. Rien non plus ne constraint le maître d'ouvrage à mettre en œuvre une concertation, ni à suivre les propositions de la Commission. L'aspect purement consultatif, pour les décisionnaires, du débat restreint considérablement l'intérêt que peuvent y voir les populations pour ce dernier. En effet, l'article L. 121-13 énonce que «*lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide (...) du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications adoptées au projet soumis au débat public*».

Pas plus que l'enquête publique qui fait normalement suite au débat public, ce dernier ne respecte le point 8 de l'article 7 de la Convention d'Aarhus qui stipule que «*chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre sa décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération*». La Commission nationale du débat public rappelle d'ailleurs très clairement sur son site Internet<sup>220</sup> que le débat public «*n'est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet selon les règles définies par la CNDP*» et l'enquête publique «*une procédure (...) qui permet au public d'être informé et d'exprimer ses appréciations, suggestions et contre-propositions sur un registre d'enquête*».

Le Conseil d'Etat ne se prononce clairement sur ce sujet que dans un seul arrêt, mais de la façon la plus nette. Il rappelle que «*le débat public dont la possibilité est, à certaines conditions, prévue par la loi du 2 février 1995 constitue une faculté ouverte à l'administration et non une obligation pour celle-ci en ce qui concerne les projets entrant dans le champ de la loi ; (...) l'association requérante (...) n'est ainsi et en tout état de cause pas fondée à contester l'absence d'organisation d'un débat public autour de ce projet*»<sup>221</sup>.

La procédure repose donc dans son ensemble sur le bon vouloir de la Commission et le préalable d'une information sincère de celle-ci par le maître d'ouvrage. Tel ne semble

---

<sup>219</sup> Code de l'environnement, article L. 121-9.

<sup>220</sup> [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr).

<sup>221</sup> CE 30 juillet 2003, Association de défense des intérêts des habitants de Toulouges, req. n° 240850.

pas toujours être le cas. En témoigne ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 avril 2005<sup>222</sup> qui rapporte que «*les associations requérantes soutiennent que les études d'avant-projet sommaire ne sont pas achevées et que Réseau Ferré de France n'a pas fait connaître tous les éléments d'informations utiles* » à la Commission.

La volonté des élus de ne pas vouloir se dessaisir d'un pouce de pouvoir dans la prise de décisions à l'issue du débat public conduit, selon B. Delaunay, à des actes « *particulièrement maladroits tels l'annonce par le gouvernement, à l'issue du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, de l'inscription sur la liste des cinquante grands aménagements à réaliser (...) du projet de liaison autoroutière Amiens-Lille-Belgique de même que l'annonce par le ministre de l'Aménagement du tracé retenu pour la ligne à grande vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur, quelques jours avant la clôture du débat, en juillet 2005* »<sup>223</sup>. Le jugement du Tribunal administratif de Bordeaux relatif au projet de contournement autoroutier de Bordeaux a cependant démontré que l'interruption prématurée du débat public par l'annonce d'une décision prise en Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire d'engager les travaux faisant l'objet du débat public avant la fin de celui-ci, était bien plus qu'une maladresse, il entachait la décision ministérielle de réalisation de travaux d'un « *vice procédural substantiel* » qui justifiait son annulation<sup>224</sup>.

D'autres faiblesses du débat public, inhérentes à l'expertise, à la sociologie ou au déroulement lui-même, peuvent également être mises en lumière à l'examen du compte rendu du débat public sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (CNDP, 27 janvier 2006). Saisie sur ce sujet le 16 février 2005 par le ministre de l'Industrie et le ministre de l'Ecologie et du Développement durable, la Commission nationale du débat public, réunie le 2 mars, a décidé d'organiser elle-même un débat public.

Ce débat présentait la caractéristique d'être « *le premier que la CNDP organisait sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. Tous les autres débats organisés précédemment concernaient en effet des projets particuliers, présentant*

---

<sup>222</sup> CE 20 avril 2005, collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et Migne-Auxences, Lebon T. 974, AJDA, 2005, p. 1787.

<sup>223</sup> B. DELAUNAY, « *Le Débat Public* », in Dossier Information et participation du public, AJDA 2006. p. 2322.

<sup>224</sup> TA Bordeaux, 2<sup>e</sup> chambre, 1<sup>er</sup> mars 2007, Association Aquitaine alternatives et autres, req. n° 0603435 ; M-F. Delhoste, Débat public : illégalité d'une décision interministérielle prise avant la fin de la procédure, RFDA 2007. p. 754.

*des caractéristiques physiques et concernant un territoire donné, géographiquement plus ou moins étendu »*<sup>225</sup>. Les résultats n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées puisque les auditions du public n'ont eu lieu que dans quatre villes (Bar-le-Duc, Saint-Dizier, Pont-du-Gard et Cherbourg) et durant une journée, les réunions à thèmes scientifiques et techniques spécifiques abordés dans un seul lieu (Cité des sciences et de l'industrie, 3 journées), à thèmes sur la démocratie et les déchets dans quatre (Joinville, Caen, Nancy et Aix-en-Provence, une journée). Les réunions synthétiques ont eu lieu dans des lieux fort éloignés des premiers (Dunkerque, Blois et Toulouse, une journée) pour se terminer par la clôture à Lyon (une journée). Le débat national s'est ainsi limité à un saupoudrage géographiquement restreint, sans solution de continuité.

On comprend dès lors mal la déception des organisateurs constatant que « *la réunion de Marseille n'ait que très faiblement attiré le public* »<sup>226</sup> et qu'*«au total, 3000 personnes* » seulement ont assisté aux différentes réunions<sup>227</sup>. L'explication donnée selon laquelle, «*malgré une couverture presse importante, seules les personnes concernées par une éventuelle décision se mobilisent en nombre* »<sup>228</sup> paraît quelque peu insuffisante. Il faut certes tempérer la critique car 54 000 visiteurs se sont rendus à l'exposition de La Villette et le site Internet a reçu 15 000 visites<sup>229</sup>. Mais cela semble peu rapporté à l'ensemble de la population française. Le nombre de questions posées (500 en réunion et 200 sur Internet) a d'ailleurs été très faible<sup>230</sup>. Cet échec relatif provient de la difficulté à réaliser un débat public national à un coût raisonnable, le montant de celui portant sur la gestion des déchets radioactifs s'élevant déjà à 2,46 millions d'euros<sup>231</sup>.

Le point d'achoppement du débat ci-dessus évoqué portait principalement sur la question des risques sanitaires. Or, on ne peut que relever la faiblesse répétée de la presque totalité des expertises et débats portant sur la santé publique et le nombre restreint, voire l'absence, de personnalités spécialistes dans ce domaine, dirigeant les débats ou expertises. Dans la Commission particulière présentement réunie, ne figurait aucun médecin, aucun

---

<sup>225</sup> Compte rendu, p. 13, [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr),

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>230</sup> *Id.*

<sup>231</sup> *ibid.*, p. 24.

universitaire biologiste ni spécialiste en écologie<sup>232</sup>. En outre, les experts, appartenant trop souvent exclusivement à des organismes investis dans des projets relatifs au nucléaire, ont suscité la remarque amère de M. Sené qui constate qu'*« en trente ans, l'expertise plurielle s'est imposée dans sa nécessité mais pas dans son application »*<sup>233</sup>. On note donc sans surprise que l'interpellation adressée avec force par un participant aux décideurs présents : *« comment voulez-vous qu'on vous croie ? » n'ait pas quitté les quatre mois du débat »*<sup>234</sup> et que fort malheureusement *« très peu de représentants de la jeune génération »*<sup>235</sup> ont participé à ce débat, augurant mal d'un avenir serein de la démocratie.

---

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>234</sup> CNDP, Résumé du compte-rendu, p. 1.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 3.

## ***Conclusion de la première partie***

Au cœur de l'actualité et des pratiques politiques, les systèmes de démocratie participative et représentative locaux traversent une crise et se heurtent à de nombreuses limites. Ces limites sont inhérentes à leurs mises en place, aussi bien sur le plan théorique que pratique. La législation encadrant la démocratie locale va dans le sens d'une augmentation des moyens mis à la disposition des habitants pour s'exprimer sur les sujets qui les concernent. Mais en la matière, le droit s'avère être en totale décalage avec la pratique. Et ceci se constate du choix des représentants (la période électorale) à l'exercice de la démocratie locale (son fonctionnement).

Les imperfections du droit électoral ne sont excusables qu'à partir du moment où la démocratie locale représentative est sauvegardée. C'est ce que s'efforce de faire le juge administratif aujourd'hui. Deux explications appuient ce constat.

Tout d'abord, les manquements du droit électoral lui confèrent une grande souplesse dans sa mise en œuvre, et par suite, le débat électoral bénéficie plus qu'il ne pâtit de ces insuffisances. C'est ainsi qu'il existe des éléments de la campagne électorale qui échappent au droit parce qu'ils s'inscrivent trop dans une réalité, où l'atteinte portée à la démocratie ou à la sincérité des élections sont exclues. Et ce, parce que ces éléments sont souvent l'expression même de la démocratie locale représentative. Ainsi, en est-il de la constitution des listes. Certes, quelques règles, comme le respect imposé par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 sur la parité<sup>236</sup>, nourrissent à son égard le droit électoral, mais c'est tout. En effet, constituer une liste, réunir au tour d'un projet local de société des femmes et des hommes, n'est-ce pas l'expression la plus parfaite d'une forme de démocratie locale ? L'encadrer par un carcan législatif et ou réglementaire ne conduirait-il pas à attenter cette dernière qu'à la préserver ? D'ailleurs, la réaction des maires, même de sexe féminin, à l'égard de la parité démontre que la multiplication de ce type de contraintes, même si elle repose sur des intentions particulièrement louables et justifiées, risquerait à court terme de décourager les meilleures volontés démocratiques.

Ensuite les lacunes les plus importantes du droit électoral, au demeurant pas si nombreuses, sont celles qui sont directement attentatoires à la démocratie locale

---

<sup>236</sup> Article L. 264 du Code électoral

représentative. Mais pour lutter efficacement contre elles, le juge de l'élection a développé une jurisprudence particulièrement adaptée à un terrain mouvant, voire glissant, le terrain électoral. Pragmatique, parce que circonstanciée et souple, la jurisprudence administrative afférente aux élections municipales fait de son auteur, le juge de l'élection, l'un des meilleurs artisans de ce droit. C'est ainsi que le juge administratif de l'élection, à l'instar du juge constitutionnel<sup>237</sup>, a estimé que « *la réalisation et l'utilisation d'un site internet par une liste constitue une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle* »<sup>238</sup>. De même, d'une manière générale, dès lors qu'il constate qu'un document de propagande électorale, dont le contenu a pu influencer le vote des électeurs, a été largement diffusé, et ce, de manière tardive avant le scrutin, à l'issu duquel l'écart de voix est, qui plus est, faible, le juge annule l'élection, en vertu d'une jurisprudence ancienne<sup>239</sup>.

De plus, le silence de ce droit est aussi, pour lui, une manière de préserver une part de sa crédibilité ; en effet, à trop être détaillé, le droit électoral risquerait d'être systématiquement violé.

Par ailleurs, le rôle de la presse, s'il est essentiel dans le débat électoral local, se fonde sur un principe hautement démocratique constitutif d'une liberté publique : la liberté d'expression des idées et des opinions ; ce dernier est distinct de ceux sur lesquels repose la démocratie locale représentative et ne se concilie pas obligatoirement et évidemment avec eux. Ceci peut d'ailleurs justifier le maintien, en dehors du code électoral, de la loi du 29 juillet 1881, sur la liberté de presse, dont l'objet dépasse largement les seules opérations électorales. De surcroit, l'attitude du juge de l'élection conforte le respect, dans le débat électoral, de la presse, et ce, même si certaines législations ou réglementations ont encadré, principalement pour les élections de niveau national, les manifestations audiovisuelles dans le cadre des campagnes électorales.

Le droit électoral est le produit d'un constat : le débat électoral est non seulement l'occasion d'échanger des idées et de poser des projets, mais aussi, pour certains, de polémiquer de manière parfois excessive voire diffamatoire. C'est pourquoi,

---

<sup>237</sup> CC 25 juillet, n°2002-2682, M. Moreau, JO du 04 août 2002, p. 13 354.

<sup>238</sup> CE 8 juillet 2002, élections municipales de Rodez, req. n° 239 220, AJDA 2002, p.858.

<sup>239</sup> CE 9 janvier 1897, Elections municipales de Paris, rec. 15 ; CE 26 février 1961, Elections municipales de Cannes, rec.55 constamment confirmée depuis : CE10 juillet 2002, Elections municipales d'Eragny-sur-Oise, req. n° 239 516.

le juge de l'élection a une jurisprudence en ce domaine, dont la dimension moralisatrice est régulièrement soulignée par la doctrine. Mais est-ce vraiment au juge de définir le jeu électoral local sous prétexte de le rendre souple et évolutif ?

Quant à l'intégration de la démocratie participative au fonctionnement avant tout représentatif du système local français, pour pallier au déficit démocratique de la prise des décisions locales, elle s'est faite de manière progressive. Elle a nécessité une succession de lois et des outils qui ont vu leur efficacité limitée par la constitution tout d'abord. En effet selon l'article 72 de la constitution « *les collectivités territoriales s'administrent librement par les conseils élus et les conditions prévues par la loi* ». Nous avons vu que cet article laisse le monopole décisionnel aux élus et non aux citoyens, en opposition à l'article 2 de cette même constitution qui énonce que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ces représentants et par voie du référendum* ».

Ensuite cette participation à la prise de décisions locales ne se fait pas d'une manière effective dans la mesure où, sur le terrain, en plus de la position trop dominante des autorités et de leur main mise sur les conseils de quartier et des associations, les citoyens manque d'intérêt, découragés par la technicité et le manque de lisibilité des outils de participation. C'est pourquoi, pour une prise de décision démocratique, des réformes s'imposent pour réactualiser le processus décisionnel local.

## **DEUXIEME PARTIE:**

### **LE RENOUVELLEMENT ET LA REACTUALISATION DU PROCEDE DE PRISE DE DECISIONS LOCALES : une nécessité imparable**

La solution aux insuffisances démocratiques du procédé de prise de décisions locales constatées dans la précédente partie se trouve dans le cadre des instances de décisions locales mais aussi dans les conceptions idéologiques qui fondent l'organisation et le fonctionnement de celles-ci. Pour permettre la mise en place d'un cadre démocratique de prise de décisions locales, il va falloir passer par des réformes de ces instances de décisions aussi bien dans leur mode de formation que dans leur mode de fonctionnement. En effet, la composition et le fonctionnement des assemblées locales, montrent que le droit qui s'applique à celles-ci est très complexe et ne favorise pas un procédé décisionnel démocratique. Sans fondement rationnel, les règles applicables au fonctionnement et à la composition des autorités des différents niveaux d'assemblée ne sont pas les mêmes, ceci, malgré les différentes retouches ponctuelles et l'engagement du législateur à corriger progressivement les différences entre ces régimes. Même si la démocratie locale en France se caractérise essentiellement par la représentation, il est possible de mettre en place des procédés qui permettront d'arriver à une représentation plus légitime. L'on sait que la vie des assemblées locales en France se traduit par une forte concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif local soutenu par sa majorité qui peut être tenté d'agir dans le secret. Ceci n'est pas favorable à l'exigence de transparence qui doit caractériser le fonctionnement des assemblées. D'où une nécessité de réformes aussi bien formelles qu'institutionnelles.

Par ailleurs, les interrogations contemporaines sur la démocratie participative marquent une inflexion notable des discours mais font cependant écho à des débats et des pratiques anciennes. La démocratie est certes un régime de l'indétermination, où les fondements de la légitimité de l'ordre social et politique ne peuvent trouver de définition positive incontestable. Le propre de la démocratie est d'être perpétuellement en débat. La démocratie implique à la fois l'activité civique au sens large, un régime qui implique un équilibre des pouvoirs incarnant des principes distincts, une forme de société garantissant le fait du pluralisme et un mode de gouvernement associant les citoyens à la prise des décisions. Pour certains plus radicalement, la démocratie remet en question les titres qui autorisent à gouverner (qu'ils soient basés sur la richesse, la naissance ou le savoir), car elle presuppose la contingence radicale de la répartition du pouvoir et des richesses. Dans ces approches, la politique et la démocratie ne seraient en tout état de cause à la compétition des élites pour le pouvoir gouvernemental et au gouvernement représentatif. Bernard Manin disait que « *le gouvernement représentatif*

*comporte intrinsèquement des traits aristocratiques (seule une minorité distincte de la masse gouverne) et démocratiques (les gouvernants sont élus et soumis aux pressions publiques des gouvernés) ». A cette aune, le développement récent des dispositifs participatifs en France peut s'interpréter comme une simple inflexion du gouvernement représentatif ou comme un complément à celui-ci incluant des formes de démocratie directe. L'objectif est de rendre mieux acceptable la représentation mais le processus décisionnel n'est pas pour autant démocratique. Alors, pour que ce gouvernement représentatif soit démocratique il doit incarner l'émergence d'une démocratie délibérative basée sur la discussion publique et un idéal participatif guidé par la volonté d'organiser une discussion argumentée et celle de maximiser un engagement et une formation civique des citoyens. Aussi Internet apparaît-il aujourd'hui comme un prodigieux outil pour résoudre le problème du déficit démocratique dans le processus décisionnel local. En effet il s'agira, avant tout, de renouveler le cadre et, ensuite, le procédé de prise de décisions en réformant ce cadre et en instaurant de nouvelles méthodes que nous offrent les différents outils<sup>240</sup>. En d'autres termes, pour un processus décisionnel local démocratique, il est impératif de s'approprier, en les mettant en pratique, les théories de la délibération et de la participation. Cette mise en application de ces théories entraînerait forcément un renouvellement du cadre de la décision locale. Avant de traiter la question des changements qui s'imposent pour démocratiser le cadre de la prise de décisions locales, nous nous intéresserons, d'abord, aux différentes théories sur la démocratie participative et délibérative ainsi que leurs apports concrets sur le processus décisionnel local notamment.*

---

<sup>240</sup> Ces outils c'est l'ensemble des dispositifs participatifs et l'Internet.

***CHAPITRE 1 : L'appropriation des théories de la démocratie participative et délibérative et leur mise en application.***

Les premiers théoriciens de la démocratie participative, dans le contexte américain des années 1970 et 1980, comme Carol Pateman, C. B. MacPherson ou Benjamin Barber<sup>241</sup>, s'inscrivent clairement dans une filiation philosophique qui est d'abord celle de Jean-Jacques Rousseau et de John Stuart Mill. Ils fondent leur démarche sur une critique de la représentation et font a contrario de l'engagement de chacun dans les affaires de la cité une condition de la liberté et de l'épanouissement individuel. Ils pensent la participation, à l'instar d'Hannah Arendt, dans des termes proches de ceux prévalant dans la démocratie athénienne<sup>242</sup>, et préconisent, dans le sillage du philosophe pragmatiste américain John Dewey, la formation d'un «*public actif*», capable de déployer une capacité d'«*enquête*» et de rechercher lui-même une solution adaptée à ses problèmes<sup>243</sup>.

La citoyenneté, souligne Benjamin Barber, « doit être conçue dans «*la démocratie forte* » qu'il appelle de ses vœux comme « une «*façon de vivre* », dans le cadre d'une «*communauté démocratique* » vivante, d'un «*nous* » constamment recréé par la discussion »<sup>244</sup>. Cette participation est également et surtout pensée à l'échelle locale, même si les nouvelles technologies de l'information et de communication peuvent laisser envisager une participation à distance. En préconisant également «*la rotation des postes et la désignation des représentants par tirage au sort* », Barber se veut également fidèle à l'idée de la démocratie athénienne<sup>245</sup>.

Selon cette source d'inspiration l'enjeu principal de la participation porte sur la formation d'une citoyenneté active et informée. Cet idéal de démocratie participative est opposé au fonctionnement ordinaire des sociétés de masse modernes : «*les masses font du bruit, les citoyens délibèrent ; les masses ont un comportement, les citoyens agissent ; les masses se heurtent et se croisent, les citoyens s'engagent, partagent et contribuent* »<sup>246</sup>, écrivait Barber. Face à des démocraties libérales représentatives accusées de favoriser l'apathie politique et l'aliénation politique du plus grand nombre, à des fins de conservation de l'ordre existant, il importe dans ces conditions que le maximum de personnes puisse être impliqué dans des activités de participation. Il importe, en particulier, que puissent

---

<sup>241</sup>C. PATEMAN, «*Participation and democratic theory* », Cambridge University Press, 1970 ; C. B. MACPHERSON, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985.

<sup>242</sup>Hannah ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1983, 1ere édition 1958.

<sup>243</sup>John DEWEY, *Le public et ses problèmes*, Paris, Publication de l'université de Pau/Farrago, 2003, 1ere édition 1927.

<sup>244</sup> Benjamin BARBER, *Démocratie forte*, traduction française de J.-L. Piningre, Paris Desclée de Brouwer, 1997 p. 170.

<sup>245</sup> Benjamin BARBER, *ibid.*

<sup>246</sup> Benjamin BARBER, *ibid.*, p. 175.

réapparaître dans cet espace public de discussion, ceux des citoyens que l'ordre libéral moderne maintient ordinairement en lisière de la chose publique.

Cette motivation de la participation reste aujourd’hui vive, notamment dans les multiples expériences qui tentent d’impliquer localement des publics fragiles principalement en milieu populaire. Différentes techniques sont mobilisées pour produire un effet de politisation aux près de ces groupes. C'est ce que montre Marion Carrel dans sa thèse de doctorat soutenue en 2004<sup>247</sup>. Cette finalité de la participation se trouve surtout dans les multiples initiatives qui cherchent à renforcer les capacités d’expression et d’action de leurs participants et qui ne sont pas suscitées cette fois par les pouvoirs publics, dans cette démocratie participative par le bas qui excède très largement les efforts réalisés pour l’approvisionner.

Depuis une vingtaine d’années, une autre formulation de l’idéal participatif a commencé à émerger avec un succès croissant dans le monde anglo-saxon, autour du concept de « *démocratie délibérative* ». Ce courant, inspiré des écrits de Jürgen Habermas et de John Rawls<sup>248</sup>, développe l’idée selon laquelle en démocratie « *la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux* »<sup>249</sup>. Ces auteurs tracent les contours d’une définition procédurale de la légitimité, dans laquelle celle-ci « *ne repose plus seulement sur la nature de l’autorité qui prend la décision, mais aussi sur la manière dont elle est produite, sur la procédure dans laquelle elle s’inscrit* »<sup>250</sup>.

L’accent est mis ici, d’une part, sur la capacité de la délibération à fonder la légitimité de la décision et, d’autre part, sur les compétences déployées par les participants à la discussion, leur aptitude à formuler des arguments rationnels susceptibles de convaincre l’autre et de s’inscrire dans un processus de « *compréhension intersubjective* », préalable à une « *entente rationnellement motivée* », selon les termes utilisés par Habermas. Cette démocratie délibérative suppose, en pratique, que différentes conditions soient remplies afin que la « *force du meilleur argument* » puisse prévaloir dans l’échange.

---

<sup>247</sup> M. CARREL, « *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l’épreuve du public* », thèse de doctorat en sociologie, université Paris v, 2004.

<sup>248</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 ; John RAWLS, *Libéralisme politique*, PUF, Paris, 2006.

<sup>249</sup> S. BENHABIB, « *Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy* » in S. Benhabib Edition, *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

<sup>250</sup> B. MANIN, « *Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie générale de la délibération politique* », *Le Débat*, n° 33, 1985.

Elle exige en premier lieu des participants actifs, orientés vers l'entente et ouverts aux arguments de l'autre, dessinant une figure de l'homo politicus aux antipodes de celle qui a été placée au centre des démocraties néolibérales actuelles, à savoir celle « *d'un individu minimalement intéressé par les affaires politiques, aux préférences stables et attaché à la défense exclusive et résolue de ses intérêts* »<sup>251</sup>. La délibération doit par ailleurs être exempte de toute forme de contraintes internes ou externes susceptibles de porter atteinte aux chances égales des participants de se faire entendre. Elle doit être inclusive et publique. « *En principe, nul ne peut en être exclu ; toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder et d'y participer* »<sup>252</sup> comme le soulignait Habermas.

Cet idéal de démocratie participative propose un horizon régulateur pour les démocraties contemporaines. Il connaît aujourd'hui un succès sans précédent dans la pensée politique anglo-saxonne, au point que certains auteurs ont pu parler à ce sujet de « *tournant délibératif* »<sup>253</sup>. Si ces premiers théoriciens ce sont assez peu souciés des conditions pratiques d'actualisation d'un tel idéal, nombreuses sont aujourd'hui les expériences concrètes qui s'en réclament, implicitement ou explicitement. Un dispositif comme le « *sondage délibératif* », inventé par le politologue américain James Fishkin, et qui se propose d'informer sur une question donnée et de faire dialoguer dans deux jours un échantillon de population de quelques centaines de personnes afin de « *savoir ce que les gens pensent lorsqu'ils sont incités à se conduire comme des citoyens idéaux* »<sup>254</sup>, se présente, par exemple, comme une expérimentation directe de cette philosophie de la délibération.

« *Les philosophies de la démocratie délibérative constituent aujourd'hui l'une des sources d'inspiration majeures des expériences de démocratie participative, dans le monde anglo-saxon et en Europe du nord notamment* »<sup>255</sup> notaient John Gastil et Peter Levine. La France, qui n'en a pas encore importé le concept, y semble moins perméable. Jean Philippe Heurtin souligne deux raisons qui peuvent être avancées : « *le sens français du mot délibération, qui est toujours associé à une prise de décision effective et semble devoir être réservé aux jurys criminels ou aux assemblées représentatives. La seconde tient sans doute à*

<sup>251</sup> W. BROWN, *Les habits neufs de la politique mondiale. Néo-libéralisme et néo-conservatisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2007.

<sup>252</sup> Jürgen HABERMAS, *Droit et Démocratie*, op. cit, p. 330.

<sup>253</sup> Simone CHAMBERS, « *Deliberative Democratic Theory* », Annual Review of Political Science, n° 6, 2003.

<sup>254</sup> James FISHKIN, « *vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal* », *Hermes*, n° 31, 2001, p. 212.

<sup>255</sup> John GASTIL, Peter LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21<sup>st</sup> Century*, San Francisco, Jossey Bass, 2005.

*un moindre attachement culturel aux vertus de la délibération. Cette valorisation du débat contradictoire en tant que tel, un temps au cœur de l'idéal parlementaire semble moins présente ici* »<sup>256</sup>. Et Dian Mutz ajoute que « *L'absence d'apprentissage scolaire de la discussion tout comme la faible attention généralement prêtée aux conditions pratiques de l'échange constituent différents symptômes de cette situation* ».<sup>257</sup>

Les théories de la démocratie participative et de la démocratie délibérative partagent de nombreux présupposés communs, en particulier l'insatisfaction à l'égard d'une définition de la démocratie et de la citoyenneté limitée au principe majoritaire et au seul accomplissement du vote. Elles se croisent sans cesse. Elles se distinguent cependant par leur finalité principale. Les premières recherchent la formation de communautés citoyennes actives, mettent l'accent sur l'engagement et la politisation des participants. Les secondes visent à mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires. Si la distinction entre ces perspectives, entre ces finalités possibles de la participation, a été parfois exagérée<sup>258</sup>, elle n'en est pas moins réelle.

Aujourd’hui les thèmes de la démocratie participative et de la délibération s’imposent comme une évidence, ou comme une nécessité, aux élus mais également aux citoyens des sociétés démocratiques. Cela procède du sentiment que les voies par lesquelles on cherche, traditionnellement, à produire une représentation de l’intérêt général ne donnent pas entièrement satisfaction, que ces dernières doivent donc être élargies et plus ouvertes. La démocratie participative recouvre donc toutes les formes de dispositifs visant à aller au contact direct des citoyens pour tenter de commencer de produire directement à leur niveau cette représentation de l’intérêt général<sup>259</sup>. L’idée qui la justifie est ancienne. Nous pourrions la rattacher à une perspective de type aristotélicien qui stipule que le citoyen est au fond le mieux placé pour évaluer une décision qui le concerne au premier chef. Après tout, nous expliquait ainsi Aristote dans ses *Politiques*, si nous voulons savoir si un plat est bon, on peut certes demander l’avis d’un expert (en l’occurrence le cuisinier), mais il est encore plus pertinent de demander l’avis de celui qui le mange... Autrement dit, sur les questions d’intérêt

<sup>256</sup> Sur le caractère central de la décentralisation dans la conception originelle du travail parlementaire, cf Jean Philippe HEURTIN, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF 1999. Sur une épisode oubliée de valorisation de la délibération populaire aux origines de la IIIe République, cf Paula COSSART, « *Des délibérations aux manifestations de force, socio-histoire des réunions politiques (1868-1939)* », thèse de sciences politiques, Université Paris I, 2006.

<sup>257</sup> Dian MUTZ, *Hearing the other side. Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>258</sup> Dian MUTZ, *ibid.*

<sup>259</sup> Pour un exemple situé dans le contexte de la ville de Lille, voir le témoignage d’un acteur, Michel FALISE, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, préface de Martine AUBRY, Editions de l’Aube, 2003.

général qui concernent les grandes orientations à donner à la vie collective, le citoyen est le meilleur des experts qui soient.

Plus fondamentalement, toutefois, cette approche est induite par un déplacement important survenu dans la manière de se représenter la rationalité pratique et publique<sup>260</sup> et les ressorts de la légitimité politique. La légitimité de la loi notamment dans le contexte de ce que Jean-Fabien Spitz a appelé le paradigme égalitariste néoclassique de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle français<sup>261</sup> était fondée sur sa conformité à une représentation donnée du bien commun ou de l'intérêt général, elle-même indexée sur un consentement si ce n'est exprimé au moins postulé des citoyens, puisque le corps politique ne peut pas ne pas vouloir (si sa volonté est telle qu'elle doit être) ce bien commun ou cet intérêt général. L'idée de démocratie délibérative s'éloigne d'une telle manière de fonder la légitimité en parachevant une conception plus procédurale de celle-ci à laquelle l'éthique habermassienne de la discussion et sa postérité sont venues apporter des éléments majeurs de justification d'ordre théorique. Désormais, ce qui importe ce sont les conditions présidant à la production des décisions collectives<sup>262</sup>.

L'idée de démocratie délibérative va bénéficier de cette réorientation plus strictement procédurale, laquelle va se doubler d'une exigence de plus grande ouverture des processus délibératifs eux-mêmes. Nous n'ignorons pas que l'articulation étroite que nous faisons ici entre la thématique de la délibération et celle de la participation ne va pas de soi. De bons auteurs ont montré de manière convaincante que les deux démarches peuvent requérir des conditions qui les éloignent l'une de l'autre, voire parfois les opposent<sup>263</sup>. De même, Bernard Manin a-t-il souligné à juste titre qu' « *il est erroné de penser que toute délibération implique nécessairement la discussion ou que toute discussion, ou échange d'arguments, soit, par principe, de nature délibérative* »<sup>264</sup>. Pour autant, « *il est peu contestable que l'engagement*

<sup>260</sup> Jürgen HABERMAS, *Morale et communication* (1983), traduction Ch. BOUCHINDHOMME, Paris, Cerf, 1986, pp. 63-130; aussi, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, 1992, traduction R. ROCHLITZ et Ch. BOUCHINDHOMME, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>261</sup> Jean-Fabien SPITZ, *L'Amour de l'égalité. Essai sur la critique de l'égalitarisme républicain en France 1770-1830*, Paris, Vrin, 2000.

<sup>262</sup> Bernard MANIN, « *Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique* », *Le Débat*, n° 33, 1985.

<sup>263</sup> Bruce ACKERMANN et James FISHKIN, *Deliberative Day*, New Haven, Yale University Press, 1994; Joshua COHEN et Archon FUNG, « *Radical Democracy* », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 23-34; Yves SINTOMER, *Le Pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 165-166.

<sup>264</sup> Bernard MANIN, « *Délibération et discussion* », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 180-192.

*politique en faveur de la démocratie délibérative se soit surtout pensé par rapport à un objectif d'intensification de la participation populaire et ait généré des attentes dans ce registre* »<sup>265</sup>, nuancait Loïc Blondiaux qui souligne à ce titre que s'il « *existe des dispositifs délibératifs non participatifs* (à l'exemple des tribunaux ou des parlements) et *des procédures participatives qui peuvent n'être pas délibératives* (à l'exemple du référendum ou du sondage traditionnel), *les nouvelles formes démocratiques ont pour caractéristique principale de croiser ces deux dimensions, de relever tout à la fois de la démocratie participative et de la démocratie délibérative*. L'idée est bien, à la fois sur le plan théorique et pratique, de développer « *la conception d'une "participation délibérative" ou plus justement d'une "délibération démocratique", c'est-à-dire ouverte au plus grand nombre* »<sup>266</sup>.

10 Dans cette perspective et notamment dans le domaine de l'aménagement urbain et de la préservation de l'environnement, des résultats concrets tout à fait probants ont été obtenus, liés notamment au fait que les décisions publiques prises au terme de ces processus participatifs jouissaient d'un taux d'adhésion collectif plus significatif (la justification et la pédagogie de la décision étant incluses dans le processus même de son élaboration). Avec le recul dont nous disposons désormais, nous pouvons néanmoins identifier très clairement certaines des limites de cette inflexion participative dans les principales formes institutionnelles qu'elle prit.

11 Une de ses raisons d'être tenait à la volonté politique de répondre à la demande de participation et de meilleure prise en compte des points de vue minoritaires que marginalisent inévitablement les règles de la démocratie représentative. Elle avait également pour objectif, dans un contexte où la société et les rapports sociaux paraissent s'être opacifiés et les changements sociaux s'être accélérés, d'inscrire le contrôle de l'action publique dans une continuité que laisse évidemment échapper le principe de légitimation par l'élection. Cette approche plus inclusive ne reproduit-elle pas cependant certaines des difficultés qu'elle avait pour vocation de résoudre par l'évacuation des éléments de conflit susceptibles de structurer l'espace proprement politique ? C'est une question que se sont posée certains théoriciens qui, d'ailleurs, ont répondu par l'affirmative en critiquant les thèses délibérative et participative. Ces critiques, justes à certains points, ne suffisent pas pour autant pour classer l'affaire de ces théories vue leur portée démocratique sur le procédé de prise de décisions.

<sup>265</sup> Loïc BLONDIAUX, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif », Revue Suisse de science politique, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 158-168.

<sup>266</sup> Ibid. p. 160.

## SECTION 1 : La portée théorique des notions de délibération et de participation sur le processus décisionnel.

Loïc Blondiaux disait « *Depuis quelques mois et l'irruption de cette thématique dans le débat politique français, il s'est dit tout et à peu près n'importe quoi au sujet de la démocratie participative. Cette notion, peu claire en elle-même, a fait l'objet d'un traitement politique et médiatique calamiteux, oscillant entre la confusion pure et l'ignorance manifeste* »<sup>267</sup>. En effet, lors de l'élection présidentielle de 2007, ce concept mis en avant par l'un des candidats, en l'occurrence Ségolène Royal, a été caricaturée par ses adversaires. Dévoyée dans le commentaire politique, ce concept n'a cessé d'être associé à ceux, plus flous encore et ouvertement polémiques, de « *démocratie d'opinion* » ou de « *populisme* ». Derrière cette apparence de consécration politique, il se pourrait malheureusement qu'au terme de cet improbable débat ce soit la notion même qui soit définitivement discréditée et avec elle la recherche de dispositifs susceptibles d'élargir et d'encourager la participation citoyenne à la prise de décision. Encore faut-il distinguer, parmi les critiques adressées à la démocratie participative, plusieurs cas de figures. Les propos tantôt condescendants et tantôt incendiaires portés par certains éditorialistes, grands intellectuels ou responsables politiques à l'encontre des « *jurys de citoyens* » ou des « *débats participatifs* » projetés ou mis en place par Ségolène Royal n'ont eu de vrai mérite que de rappeler que l'idée même d'une intervention légitime des citoyens « *ordinaires* » dans l'action publique ou dans l'élaboration d'un projet politique n'allait nullement de soi dans certains milieux. Ce retour du refoulé, cette critique radicale et viscérale du droit du peuple à prendre part à la discussion d'affaires jugées trop sérieuses pour lui être laissée doit être analysé pour ce qu'il est, à savoir un symptôme de cette « *haine de la démocratie* » « *toujours vivace chez une fraction non négligeable de nos élites politiques et intellectuelles* »<sup>268</sup>. Ce qui est plus étonnant c'est qu'en France, des personnes considérées comme des démocrates sincères manifestent des suspicions sérieuses à l'égard de la thématique de démocratie participative et pensent, parfois maladroitement, que celle-ci est contraire aux principes démocratiques. Et c'est à ces gens là que Loïc Blondiaux semble s'adresser quant il a écrit « *S'il est d'usage de distinguer ceux qui croient en la démocratie*

---

<sup>267</sup> Loïc BLONDIAUX, « *Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ?* », *Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines* », Presses de Sciences Po, Raisons politiques, vol. 2, n° 30, 2008, pp. 131-147.

<sup>268</sup> J. RANCIERE, *La haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005.

*participative, de ceux qui n'y croient pas, ce rabattement de la discussion sur une affaire de croyance individuelle n'est pas satisfaisant. Il ne saurait y avoir d'un côté, les naïfs, prosélytes de l'idée participative, toujours suspectés de prendre les vessies du marketing pour des lanternes politiques et de l'autre les sceptiques, revenus de tout et armés contre toute forme d'illusion politique, incapables de trouver la moindre vertu à ces procédures prétendument participatives, nouveaux « pièges à c... » de la gouvernance démocratique*<sup>269</sup>.

L'opposition, si elle possède un fond de vérité, est caricaturale. De tels positionnements *a priori*, en faveur ou à l'encontre de la démocratie participative, ne sont possibles qu'en situation d'ignorance ou d'aveuglement face à ce qui se joue autour des procédures dites de « *démocratie participative* » en France mais aussi et surtout à l'étranger depuis une vingtaine d'années au moins. La pauvreté des débats suscités par les initiatives de Ségolène Royal témoigne pourtant d'une telle méconnaissance. Lors des débats sur la campagne présidentielle de 2007, beaucoup d'intellectuels ont pris position contre l'idée suscitée par Ségolène Royal de mettre en place des dispositifs participatifs. Mais comment affirmer que le terme de « *démocratie participative* » n'existe qu'en français, comme l'a fait récemment l'un de ceux que certains considèrent comme l'un des plus grands sociologues français<sup>270</sup>. Comment comparer une institution telle que les « *jurys de citoyens* », qui existent sous des formes différentes aux États-Unis et en Allemagne depuis les années 1970, à des soviets ou à des tribunaux maoïstes, comme cela a été fait par exemple par Max Gallo ? Dans le quotidien *Le Figaro* du 23 octobre 2006 Max Gallo affirmait, en répondant à la question suivante : Que pensez-vous de l'idée de Ségolène Royal d'instaurer des jurys de citoyens pour évaluer le travail des élus ? « *Qu'il faille une évaluation du travail des élus, pourquoi pas ? Que les élus aient à rendre des comptes, pourquoi pas ? Mais, en démocratie, on n'a pas trouvé mieux pour rendre des comptes que le suffrage universel au terme d'une durée fixée par la loi. Je ne connais qu'un seul jury populaire digne de ce nom : celui que compose le corps électoral. Ce qui est capital pour la démocratie, c'est qu'elle fonctionne sur la base du suffrage universel et que l'on respecte les échéances électorales* ». Et le même auteur de ces propos de renchérir suite à la deuxième question : Quelle différence y a-t-il avec l'idée d'un jury de citoyens ? « *L'expression de « jury de citoyens tirés au sort » m'inquiète beaucoup. Car à ce moment là, il faut être concret. Qu'est-ce que ça veut dire ? Tiré au sort parmi quel corps électoral ?*

<sup>269</sup> Loïc BLONDIAUX, « Démocratie Délibérative vs. Démocratie agonistique », op. cit. p. 132.

<sup>270</sup> R. BOUDON, in *Le Monde*, 11/02/06. Voir également la réponse d'Yves Sintomer, *Le Monde*, 15/02/2007.

*Comment tire-t-on au sort ? Qui organise le tirage au sort ? Qui sont ces citoyens ? Combien seront-ils ? On entre dans une imprécision, dans un flou qu'il faut qualifier de démagogique, et, si j'étais excessif, je dirais que cela me fais penser qu'au terme de ce type de mise en œuvre, en apparence, de la démocratie, on a la révolution culturelle du président Mao, qui voulait « tirer sur le quartier général » et faire juger les professeurs et les représentants par le peuple, représenté par les militants qui viennent juger et condamner ceux qui sont élus. Donc, la seule démocratie qui fonctionne, je le répète, c'est celle qui est basée sur le suffrage universel qui fonctionne à échéance fixée par la loi ». Il martela, enfin, en réponse à la troisième question : C'est le principe même du jury citoyen qui vous paraît contestable ? « On peut craindre que, dans le cadre politique, les jurys citoyens deviennent très rapidement des tribunaux populaires. On sait à quoi cela peut conduire »<sup>271</sup>. Comment imaginer que la France soit singulière ou pionnière en la matière, là où elle ne fait que suivre une voie empruntée depuis déjà deux décennies par les pays scandinaves, (où ont été inventées les conférences de consensus)<sup>272</sup>, anglo-saxons (où sont parus deux gros manuels universitaires, consacrés l'un et l'autre aux différentes technologies et règles de la démocratie participative)<sup>273</sup> ou latino-américains (berceaux des budgets participatifs) ? C'est pour ces raisons qu'il nous semble très important d'éclaircir ces notions de démocratie participative et de démocratie délibérative tout en levant le paradoxe entre elles, avant de montrer leur portée sur le procédé de prise de décision. Dans un second paragraphe, nous verrons que le développement des théories de la démocratie délibérative s'est accompagné d'une ambiguïté profonde dans la façon d'articuler délibération et participation, une tension se marquant particulièrement entre les approches centrées sur la « délibération démocratique » de mini-publics et celles qui, se revendiquant d'une « démocratie délibérative », entendent placer la focale sur la participation du grand public<sup>274</sup>.*

---

<sup>271</sup> Le Figaro, 23/ 10/ 06.

<sup>272</sup> D. BOURG, D. BOY, *Conférences de citoyens : mode d'emploi*, Paris Descartes, 2005.

<sup>273</sup> J. -L. CREIGHTON, *The Public Participation Handbook, making better decisions through citizen involvement*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005.

<sup>274</sup> S. CHAMBERS, « *Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ?* », in Sintomer Y., Talpin J. (dir.), *Démocratie délibérative, Raisons politiques*, n° 42, 2011, pp. 15-45.

## PARAGRAPHE 1 : Délibération et participation : essai de mise au point d'un certain paradoxe.

Karl Marx disait « *Le régime parlementaire vit de la discussion, comment l'interdirait-il ? Chaque intérêt, chaque institution sociale y sont transformés en idées générales, discutées en tant qu'idées. Comment un intérêt, une institution quelconque pourraient-ils s'élever au-dessus de la pensée et s'imposer comme article de foi ? [...] Les représentants, qui en appellent constamment à l'opinion publique, habilitent cette même opinion publique à exprimer son opinion réelle. [...] Quand, au sommet de l'État, on joue du violon, comment ne pas s'attendre à voir danser ceux qui sont en bas ?* »<sup>275</sup>

Depuis quelques décennies, la littérature sur la participation, tout comme les expériences réelles qu'elle analyse et qu'elle nourrit en partie, ont largement intégré les principaux apports de l'énorme littérature sur la délibération démocratique. La démocratie participative, en ce début du troisième millénaire, se veut procédurale et délibérative, loin des tumultes de l'assemblée générale qui semblaient constituer sa référence dans les années 1970. Parmi des acteurs ou des observateurs peu informés, voire chez certains analystes, les notions de délibération et de participation peuvent sembler sinon synonymes, du moins complémentaires ou appartenant à une même famille. Dans une certaine mesure, elles développent d'ailleurs une affinité élective, chacun des deux éléments exerçant sur l'autre une attraction et se modifiant à son contact. Pourtant, ces notions sont en même temps dans un rapport de tension qui débouche souvent sur des divergences, voire sur l'opposition de deux paradigmes comme l'explique Held<sup>276</sup>. Généralement, leurs théoriciens optent pour des références conceptuelles et politiques contrastées et se penchent sur des expériences concrètes qui ne sont pas les mêmes. Intuitivement, participation du grand public et délibération de qualité ne semblent d'ailleurs pas si faciles à conjuguer. Dans ce paragraphe nous tenterons de rendre compte de ce paradoxe.

Notre objectif ne sera pas de rendre compte des pratiques, mais d'analyser les écrits produits par les sociétés évoquées ou rédigés après coup pour comprendre celles-ci. Le rôle du débat public et la façon dont le petit nombre et la multitude peuvent s'y engager constituent un problème que se sont posé toutes les expériences démocratiques ou républicaines. Les termes de ce problème ont cependant varié selon les époques. Tout en présentant les théories

<sup>275</sup> Karl MARX, *Le 18 Brumaire de Louis Napoléon Bonaparte*.

<sup>276</sup> D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2006, 3e Edition.

anglo-saxonnes de la démocratie délibérative, notre propos visera à les mettre en perspective avec d'autres apports<sup>277</sup>.

Il s'agira tout d'abord d'effectuer quelques coups de sonde sur la façon dont les théoriciens des républiques antiques et modernes ont posé le rapport entre délibération et participation, en insistant plus particulièrement sur la conceptualisation de Durkheim, symbolique d'un certain paternalisme républicain. Nous retracerons ensuite comment l'émergence d'une théorie de l'espace public à partir d'Habermas a constitué une rupture démocratique par rapport à cette tradition, tout en mettant à l'ordre du jour une conception sociologiquement et historiquement réaliste de l'espace public.

---

<sup>277</sup> Pour une présentation systématique des théories de la démocratie délibérative, cf. GIRARD C., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, 2010 ; LE GOFF A., *Démocratie délibérative et démocratie de contestation. Repenser l'engagement civique entre républicanisme et théorie critique*, Thèse présentée pour le doctorat de philosophie, Université de Paris X, 2009 ; GIRARD C., *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse présentée pour le doctorat de philosophie, Université de Paris I, 2010.

## **A : République et délibération : entre participation démocratique et une crainte du grand public.**

L'idée que le débat public constitue une dimension clef de la cité est consubstantielle à l'expérience républicaine, en tant qu'elle constitue précisément un régime qui repose sur une communication politique institutionnalisée entre citoyens. Cependant, les mots qui désignent ce débat public, sa place exacte et, en particulier, la façon dont il peut impliquer la multitude ont différé grandement selon les contextes. La délibération démocratique au sens où l'entend la théorie politique contemporaine<sup>278</sup> n'a rien d'une évidence.

### **a. Délibération et participation démocratique dans les républiques antiques.**

On se rappelle les mots fameux de Périclès tels qu'ils furent reconstitués par Thucydide, alors que le dirigeant athénien se livrait à une défense du régime politique de sa cité à l'occasion de l'éloge funèbre des soldats tombés à Marathon : « *Nous sommes en effet les seuls à penser qu'un homme ne se mêlant pas de politique mérite de passer, non pour un citoyen paisible, mais pour un citoyen inutile. Nous intervenons tous personnellement dans le gouvernement de la cité au moins par notre vote ou même en présentant à propos nos suggestions. Car nous ne sommes pas de ceux qui pensent que les paroles nuisent à l'action. Nous estimons plutôt qu'il est dangereux de passer aux actes avant que la discussion nous ait éclairés sur ce qu'il y a à faire* »<sup>279</sup>.

Dans l'histoire qui nous est connue, les Grecs furent les premiers à penser un débat public impliquant l'ensemble des citoyens. Cette pratique avait partie liée avec la cité ; c'est ce qui ressort des œuvres de certains auteurs<sup>280</sup>. Elle impliquait un effort pour convaincre l'auditoire et fut conceptualisée sous le nom de rhétorique, en particulier par Aristote<sup>281</sup>. Les pratiques délibératives des Athéniens furent certes loin de ressembler parfaitement à l'idéal

---

<sup>278</sup> À ce stade du raisonnement, nous pouvons nous contenter d'une définition très large de la délibération, celle d'un débat public sur les choses de la cité, sans préciser plus avant ses modalités, qui feront progressivement l'objet de développements spécifiques.

<sup>279</sup> THUCYDIDE, *La guerre du Péloponnèse*, II, 40, in HERODOTE, THUCYDIDE, Œuvres complètes, Paris, Gallimard, 1964, p. 813.

<sup>280</sup> J. P. VERNANT, *Les origines de la pensée grecque*, Paris PUF, 1983, cinquième édition ; P. LEVEQUE, P. VIDAL-NAQUET, *Clisthène l'athénien. Essai sur la représentation de l'espace et du temps dans la pensée politique grecque de la fin du VIe siècle à la mort de Platon*, Paris, Macula, 1983, 1<sup>ère</sup> édition 1964 ; M. HANSEN, *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1995.

<sup>281</sup> ARISTOTE, *Rhétorique*, Paris, LGF, 1991.

civique invoqué par Périclès<sup>282</sup>. Elles n'en étaient cependant probablement guère plus lointaines que ne le sont les pratiques contemporaines au regard des normes constitutionnelles qui les encadrent<sup>283</sup>. Surtout, elles donnèrent naissance à la notion de politique, comprise comme impliquant non seulement des luttes pour le pouvoir d'État (un trait commun à la plupart des sociétés), mais encore une discussion publique institutionnalisée des choses de la cité<sup>284</sup>. De ce point de vue, politique et délibération publique constituent des notions intrinsèquement liées. D'emblée cependant, la question se posa de savoir si ces dispositifs favorisaient une prise de décision raisonnable ou à l'inverse la manipulation des opinions d'un peuple ignorant, une thèse défendue par la grande majorité des écrits de l'époque, et notamment par Platon<sup>285</sup>. Une délibération publique bien menée était-elle compatible avec la participation du grand nombre ? Avant même d'être philosophique, la question constituait un enjeu politique fondamental.

Si la République romaine constitua un autre moment fort de la théorisation du débat public et de la rhétorique, notamment à travers l'œuvre de Cicéron<sup>286</sup>, les pratiques délibératives débouchant sur la décision et impliquant le peuple furent nettement plus réduites qu'à Athènes<sup>287</sup>. À la Renaissance, la référence largement mythifiée à la République romaine fut tout autant mobilisée que l'œuvre d'Aristote pour donner une fondation idéologique aux pratiques républicaines des cités-États italiennes<sup>288</sup>. Si l'invocation de la participation de tous les citoyens au gouvernement de la cité était constitutive de la *florentina libertas*<sup>289</sup>, la délibération au sens du débat public, pour autant qu'elle était institutionnalisée, était réservée à un petit nombre, et il fallut attendre la création d'un Grand Conseil en 1494, quelques décennies avant la chute définitive de la République, pour qu'elle s'ouvre vraiment. Cette

<sup>282</sup> F. RUZE, *Délibération et pouvoir dans la cité grecque de Nestor à Socrate*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997 ; V. AZOULAY, « *L'espace public. Un concept opératoire en histoire grecque ?* », *Représenter l'espace public à travers l'histoire*. Deuxième journée d'étude du cycle « *L'Espace public au Moyen Âge* », 31 mai 2005, IUF, <http://expedito.univ-paris1.fr/lamop/lamop/espacespublic/citesgrecques.pdf>, dernier accès le 4 juin 2011 ; N. VILLACEQUE, « *Histoire de la démocratie comme spectacle. Politique et théâtre à Athènes à l'époque classique* », Thèse pour le doctorat d'histoire, Université de Toulouse le Mirail, 2008.

<sup>283</sup> I. M. FINLEY, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Payot, Paris, 1976.

<sup>284</sup> C. CASTORIADIS, *Domaines de l'homme*, Paris, Seuil, 1986 ; FINLEY M. I., *L'invention de la politique*, Flammarion, Paris, 1985, 1<sup>ère</sup> édition 1983 ; MEIER C., *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Frankfurt/Main, Suhrkamp, 1995.

<sup>285</sup> PLATON, *Gorgias*, in œuvres complètes, 1, Paris, Gallimard, 1950.

<sup>286</sup> CICERON, *De l'orateur*, 3 volumes, Paris, Les Belles Lettres, 2003 (55 av. J.-C.).

<sup>287</sup> D. HIEBEL, *Rôles institutionnels et politique de la contio sous la République romaine (287-49 av. J.-C.)*, Paris, De Boccard, 2009 ; C. NICOLET, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976 ; Millar F., *The Crowd in Rome in the Late Republic*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998.

<sup>288</sup> J.G.A. POCOCK, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton/Londres, Princeton University Press, 1975 ; SKINNER Q., *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

<sup>289</sup> N. RUBINSTEIN, « *Florentina libertas* », *Rinascimento*, Florence, Leo S. Olschki, 1986, 2e série, 26.

extension ne fut pas sans être contestée. Dans la pensée politique de l'époque, la discussion des lois et leur adoption constituaient deux fonctions distinctes, et nombreux étaient ceux qui refusaient qu'elles soient toutes deux exercées par le grand nombre. Le terme de *deliberazione*, comme dans le vieux français<sup>290</sup>, renvoyait essentiellement à la prise de décision d'un corps collectif et n'impliquait pas forcément une discussion. Francesco Guicciardini, l'alter ego de Machiavel et l'un des premiers défenseurs modernes du gouvernement représentatif, pouvait ainsi écrire : « *J'accepte aisément que la délibération des lois soit prise par le Grand Conseil, parce qu'elles ont un caractère universel et qu'elles concernent tous les membres de la cité ; j'apprécie cependant le fait qu'il soit impossible de les discuter publiquement, ou du moins seulement en suivant les ordres de la Signoria et en pouvant seulement se prononcer en faveur des projets déposés par celle-ci – car s'il était permis à n'importe qui de persuader ou de dissuader les autres, cela mènerait à une grande confusion* »<sup>291</sup>.

#### **b. Délibération et participation dans les visions modernes : du durkheimisme à la délibération des masses.**

##### **1 : Délibération et communication dans la vision durkheimienne**

Dans l'expérience démocratique moderne, c'est aussi une vision élitiste que défendirent les courants majoritaires : ils soulignèrent l'importance de la discussion raisonnée dans le fonctionnement d'un gouvernement républicain tout en la confiant de façon privilégiée à une « *aristocrate élective* » distincte du peuple dans son ensemble : la « *délibération* » (cette fois au sens de l'anglais moderne, à savoir un débat bien mené considérant toutes les données d'un problème et menant le cas échéant à la prise de décision) ne pouvait être l'affaire que d'un « *corps choisi* » de citoyens, l'opinion des masses étant toujours suspecte de verser dans l'irrationnel<sup>292</sup>. Ils ajoutèrent que l'adoption des lois devait pour cette raison être confiée aux représentants. Cette base idéologique servit à justifier les régimes censitaires, puis les mécanismes extra-juridiques qui aboutirent à la monopolisation des fonctions électives par les couches supérieures<sup>293</sup>. De nombreuses versions du

<sup>290</sup> B. MANIN, « *Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique* », *Le Débat*, n° 33, janvier 1985, pp. 72-94.

<sup>291</sup> F. GUICCIARDINI, « *Discours de Logroño* », (1512), in FOURNEL J. L., ZANCARINI J. C. (trad. et dir.), *Écrits politiques : Discours de Logroño, Dialogue sur la façon de régir Florence*, Paris, PUF, 1997.

<sup>292</sup> J. MADISON, « *To the People of the State of New York* », The Federalist, 10, in Hamilton A., J. MADISON, M. JAY, *The Federalist Papers* (1787-1788), New York, Bantam Books, 1982, pp. 46-47 ; E. J. SIEYÈS, « *Dire sur la question du veto royal* », in *Écrits politiques*, Paris, Édition des archives contemporaines, 1985, p. 236.

<sup>293</sup> D. GAXIE, « *Le cens caché* », Paris, Seuil, 1978 ; P. BOURDIEU, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979 ; A. GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus*

républicanisme furent cependant sensibles au fait que les foules devaient bénéficier des lumières du débat public, ne serait-ce que pour être initiées aux mystères de l'État et pour éviter qu'elles ne se mobilisent contre lui. Outre-Rhin, Hegel s'inscrivait dans une telle perspective, imprégnée par les Lumières mais résolument paternaliste<sup>294</sup>.

En France, à la fin du XIXe et au début du XXe siècle, Durkheim résume bien l'esprit d'un certain républicanisme<sup>295</sup>. Il avance que la démocratie se caractérise avant tout par l'intensité particulière de la communication entre gouvernants et gouvernés et par le rôle croissant joué par la réflexion dans l'action publique. Mais Durkheim donne à cette thèse une tournure très particulière. Pour lui, la communication démocratique se déploie sur trois canaux distincts : à l'intérieur de l'État, entre l'État et la société et au sein de la société<sup>296</sup>. Le premier est celui que le sociologue place sur le devant de la scène, et c'est aussi le seul pour lequel il emploie le terme de « *délibération* ». Durkheim joue inconsciemment sur le double sens du mot en français (discussion collective et prise de décision d'une instance collective), écrivant par exemple : « *L'État, comme l'individu, se trompe souvent sur les motifs qui le déterminent, mais que ses déterminations soient ou non mal motivées, ce qui est essentiel, c'est qu'elles soient à quelque degré motivées. Il y a toujours, ou généralement au moins, un semblant de délibération, une appréhension de l'ensemble des circonstances qui nécessitent la résolution, et l'organe intérieur de l'État est précisément destiné à prendre ces délibérations. De là ces conseils, ces assemblées, ces discours, ces règlements, qui obligent ces représentations à ne s'élaborer qu'avec une certaine lenteur. Nous pouvons donc dire en résumé : l'État est un organe spécial chargé d'élaborer certaines représentations qui valent pour la collectivité. Ces représentations se distinguent des autres représentations collectives par leur plus haut degré de conscience et de réflexion* »<sup>297</sup>.

Le second canal d'échange discursif et idéel passe entre l'État et la société, et l'intensité du flux va de pair avec la démocratisation : « *Plus la communication devient étroite entre la conscience gouvernementale et le reste de la société, [...] plus la société a un caractère démocratique*<sup>298</sup>. » C'est à ce canal qu'est presque exclusivement réservé le terme

---

<sup>294</sup> électeurs, Paris, Presses de la FNSP, 1992. Carl SCHMITT fera en conséquence de la délibération publique une caractéristique du parlementarisme libéral ; C. SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, Seuil, Paris, 1988, 1<sup>ère</sup> édition 1923.

<sup>295</sup> G. F. HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, 1986, 1<sup>ère</sup> édition 1821.

<sup>296</sup> J. F. SPITZ, *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005.

<sup>297</sup> E. DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, 1990 ; Y. SINTOMER, « *Emile Durkheims Begriff der Demokratie: zwischen Republikanismus und deliberative Demokratie* », *Berliner Journal für Soziologie*, 2009, pp. 205-226.

<sup>298</sup> E. DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, ibid. pp. 86-87.

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 118.

de « communication ». Celle-ci relève avant tout d'une dynamique pédagogique, dont on trouve des échos dans les pratiques éducatives de la Troisième République<sup>299</sup>. Cette fonction découle du fait qu'une part croissante des délibérations politiques sont publiques. « *Les citoyens y assistent de loin, mais ils peuvent y réfléchir, s'en imprégner, faire leur la réflexion gouvernementale. C'est là ce qui fait la supériorité morale de la démocratie. Parce qu'elle est le régime de la réflexion, elle permet au citoyen d'accepter les lois de son pays avec plus d'intelligence, partant avec moins de passivité. Cette école de citoyenneté implique une asymétrie entre les maîtres et ceux qui n'ont pas encore atteint la maturité. Il ne s'agit pas d'un dialogue ou d'une construction partagée : l'État doit en effet être un foyer de représentations neuves, originales, qui doivent mettre la société en état de se conduire avec plus d'intelligence que quand elle est mue simplement par les sentiments obscurs qui la travaillent* »<sup>300</sup>. Cependant, la communication démocratique implique également un retour des citoyens vers l'État. Durkheim est moins précis sur ce point. En systématisant des annotations éparses, il faut comprendre que la « remontée » de la communication vers l'État repose d'une part sur la gestion administrative, qui permet de prendre le pouls des administrés et de recueillir leurs besoins et doléances, et d'autre part sur l'opinion publique. Durkheim n'emploie cependant pas le terme et n'a pas de substantif spécifique pour qualifier cette dernière. Ce processus peut s'appuyer sur des institutions comme la presse, sur la liberté d'opinion et de discussion, sur les élections et autres « consultations régulières » : « *Le pouvoir gouvernemental, au lieu de rester replié sur lui-même, est descendu dans les couches profondes de la société, y reçoit une élaboration nouvelle, et revient à son point de départ. Ce qui se passe dans les milieux politiques est observé, contrôlé par tout le monde, et le résultat de ces observations, de ce contrôle, des réflexions qui en résultent, réagit sur les milieux gouvernementaux* »<sup>301</sup>.

Le troisième canal de communication démocratique concerne la société elle-même, il s'établit entre les simples citoyens. C'est celui qui est le plus évanescents dans les textes durkheimiens, où il n'est pas de mot unifiant pour le décrire. Ce qui apparaît clairement, c'est que ce canal ne se joue pas d'abord dans les communications interindividuelles, même si Durkheim évoque en passant le rôle de la presse, non plus que dans les associations volontaires. Le fondateur de L'Année sociologique s'attarde beaucoup plus sur la pré-socialisation que permettent les corps intermédiaires entre les individus et l'État. Il en

<sup>299</sup> Y. DELOYE, *École et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

<sup>300</sup> E. DURKHEIM, *Leçons de sociologie*, op. cit. pp. 125-126.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 115.

envisage principalement deux types, les autorités locales et surtout les corporations : on retrouve sur ce plan politique un équivalent des célèbres raisonnements tenus sur la division sociale du travail.

À la démocratie comme forme politique spécifique correspondent trois pathologies propres. La première réside dans une délibération insuffisante des organes de l'État. Durkheim ne s'y attarde guère, en partie parce qu'il considère le problème comme essentiellement empirique. La deuxième surgit lorsque l'État ne trouve pas assez de répondant dans la société et que le « retour » de la communication démocratique vers les organes délibératifs est insuffisant. Cela peut provenir d'une éducation civique trop peu développée ou de carences propres à l'État, à travers une mauvaise administration ou parce que les consultations régulières que celui-ci doit mettre en œuvre se raréfient ou sont mal organisées. « *Trop séparé des besoins et des sentiments populaires, l'État perd alors un élément essentiel de ses délibérations* »<sup>302</sup>. La troisième pathologie politique est plus dangereuse encore. Elle intervient lorsque la délibération étatique est submergée par la communication politique venant de la société. En effet, « *le rôle de l'État n'est pas d'exprimer, de résumer la pensée irréfléchie de la foule, mais de surajouter à cette pensée irréfléchie une pensée plus méditée* »<sup>303</sup>. L'État, « *c'est l'intelligence mise à la place de l'instinct obscur* »<sup>304</sup>. S'il abandonne son rôle d'éducateur pour être à la traîne de l'opinion publique, la délibération régresse inévitablement à des formes de pensée plus primitives et cède la place aux pensées de court terme, aux émotions, aux passions. C'est sur cette pathologie que l'auteur du Suicide est le plus prolix : il est pour lui fondamental que l'État soit protégé contre la pression des opinions.

## 2 : Le républicanisme face à la délibération des masses

Au-delà de certaines spécificités, la topique durkheimienne peut être considérée comme exemplaire de la façon dont le républicanisme français a articulé délibération et participation. Bien sûr, les pratiques ont été infiniment plus variées et plus riches. Il n'en reste pas moins que lorsque la loi de 1881 légalisa enfin la liberté de réunion, cette mesure ne fut pas seulement conçue comme l'abolition de l'un des vestiges de l'autoritarisme napoléonien. Sa promulgation participa aussi du travail gouvernemental de maîtrise des masses<sup>305</sup>. Il

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 134.

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>304</sup> E. DURKHEIM, *L'État*, in Textes 3 : Fonctions sociales et institutions, Paris, Minuit, 1975, p. 174.

<sup>305</sup> D. REYNIE, *Le triomphe de l'opinion publique. L'espace public français du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Odile Jacob, 1998 ; COSSART P., « *S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939)* », in M.-

s’agissait d’encourager le débat public pour décourager l’action de rue, toujours suspecte de subversion, de favoriser la pacification de l’opinion et de contribuer à domestiquer les passions populaires. Si le débat public en face-à-face était conçu comme permettant au meilleur argument de triompher, il était aussi pensé en opposition aux clubs des années révolutionnaires et aux agitations qu’ils produisirent. Il n’était en outre pas lié à la prise de décision. Ce programme (qui finit par échouer, le meeting politique évoluant progressivement du débat contradictoire à la démonstration de force<sup>306</sup>) était consubstantiel au républicanisme à la française et l’est en partie demeuré jusqu’à nos jours<sup>307</sup>. Cette «  *crainte des masses* »<sup>308</sup> non encadrées par ceux qui savent n’était d’ailleurs pas le monopole des républicains : elle fut partagée par de nombreux socialistes<sup>309</sup>.

En France comme aux États-Unis, d’autres courants, libéraux ou républicains, thématisaient autrement le « *règne de l’opinion publique* ». Tocqueville, qui était loin d’être un démocrate convaincu et qui partageait la crainte des masses et nombre de ses contemporains, soulignait certes lui aussi que les délibérations des jurys populaires américains au début des années 1830 avaient une valeur éducative. Le jury, en forçant les citoyens « à s’occuper d’autre chose que de leurs propres affaires [...] combat l’égoïsme individuel, qui est comme la rouille des sociétés. Le jury sert incroyablement à former le jugement et à augmenter les lumières du peuple. C’est là, à mon avis, son plus grand avantage. On doit le considérer comme une école gratuite et toujours ouverte »<sup>310</sup>.

Cependant, dans son analyse du système américain, Tocqueville rompait avec les visions paternalistes de l’éducation du peuple. Dans l’Amérique jacksonienne avec laquelle il fut en contact, la démocratie était beaucoup plus développée qu’en Europe. Il eut le mérite de souligner la dimension d’autogouvernement que favorisait la délibération démocratique : « *le jury, qui est le moyen le plus énergique de faire régner le peuple, est aussi le moyen le plus efficace de lui apprendre à régner* »<sup>311</sup>.

---

B. BACQUE, Y. SINTOMER, (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

<sup>306</sup> P. COSSART, *Le meeting politique. De la délibération à la manifestation (1868-1930)*, Rennes, PUR, 2011.

<sup>307</sup> P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998 ; *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000.

<sup>308</sup> E. BALIBAR, *La crainte des masses*, Paris, Galilée, 1997.

<sup>309</sup> P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

<sup>310</sup> A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 2 vol., Paris, Garnier Flammarion, 1981, 1<sup>ère</sup> édition 1835-1840, livre 1, deuxième partie, VIII.

<sup>311</sup> A DE TOCQUEVILLE, *Ibid.*

Au reste, les expériences étatsunniennes du dernier tiers du XIXe et de la première moitié du XXe siècle furent sans doute plus riches que leurs homologues françaises du point de vue de la délibération populaire, malgré les nombreuses ressemblances qui unirent sur cette question les deux côtés de l'Atlantique<sup>312</sup>. Plongeant leurs racines dans la tradition encore vivante, quoiqu'en recul, du town meeting<sup>313</sup>, mais aussi dans les mouvements d'éducation populaire des lyceums ou des chautauquas<sup>314</sup>, certaines initiatives furent certes assez proches du meeting politique contradictoire des débuts de la Troisième République, comme en témoigne le mouvement des forums, qui s'étala des années 1890 à la Seconde Guerre mondiale<sup>315</sup>. Le mouvement des centres sociaux de l'ère progressiste, qui culmina dans les années 1910, impliquait cependant une conception plus active de l'implication du public dans les débats<sup>316</sup>. D'ailleurs, le mouvement progressiste qui aboutit à institutionnaliser le référendum, l'initiative et le recall dans nombre des États de l'Ouest américain partageait avec les partisans des forums ou des centres sociaux une même confiance dans les vertus éducatrices de la discussion publique. Les frontières militantes entre ces mouvements furent poreuses. Le combat pour l'instauration de mécanismes de démocratie directe se séparait pourtant radicalement des versions majoritaires du républicanisme français<sup>317</sup> en pensant que la démocratie directe pouvait participer de cette dynamique, et que les débats dans lesquels le peuple s'engageait ou auxquels il assistait pouvaient déboucher sur une prise de décision<sup>318</sup>.

<sup>312</sup> W. KEITH, P. COSSART, « *The Search for “Real” Democracy: Rhetorical Citizenship and Public Deliberation in France and the US, 1870-1940* », in Ch. KOCK, L. VILLADSEN (dir.), *Rhetorical Citizenship and Public Deliberation*, Penn State University Press, 2011 ; P. COSSART, « *Historiciser les expériences délibératives. L'éducation civique par la discussion aux États-Unis (années 1820-années 1930)* », *Revue française de science politique*, n°60, 2010, pp. 136-141.

<sup>313</sup> J. F. ZIMMERMAN, *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Westport, Praeger, 1999.

<sup>314</sup> A. G. RAY, *The Lyceum and Public Culture in the Nineteenth Century United States*, East Lansing, Michigan State University Press, 2005 ; A. C. RIESER, *The Chautauqua Moment. Protestants, Progressives, and the Culture of Modern Liberalism*, New York, Columbia University Press, 2003; K. CMIEL, *Democratic Eloquence: The Fight for Popular Speech in Nineteenth-Century America*, New York, William Morrow, 1990.

<sup>315</sup> W. M. KEITH, *Democracy as Discussion. The American Forum Movement and Civic Education*, New York, Rowman and Littlefield, Lexington Books, 2007 ; W. M. KEITH, « *Façonner un public délibérant : les forums comme outils d'éducation civique dans l'histoire des États-Unis* », in M.-H. BACQUE, Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative*, pp. 210-229.

<sup>316</sup> K. MATTSON, *Creating a Democratic Public. The Struggle for Urban Participatory Democracy during the Progressive Era*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998 ; K. MATTSON, « *Consolider les fondements de la démocratie : le mouvement des centres sociaux aux USA durant l'ère progressiste* », in M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative*, pp. 191-209; D. GOODMAN, « *Democracy and Public Discussion in the Progressive and New Deal Eras: From Civic Competence to the Expression of Opinion* », *Studies in American Political Development*, 18, 2004, pp. 81-111.

<sup>317</sup> P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée*, op. cit., p. 285.

<sup>318</sup> P. COSSART, « *Initiative, référendum, recall : progrès ou recul démocratique ? (États-Unis, 1880-1940)* », in M.-H. BACQUE, SINTOMER, (dir.), *La démocratie participative*, pp. 174-189 ; T. GOEBEL, *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002 ; D. SCHMIDT, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Philadelphia, Temple University Press, 1989; J. F. ZIMMERMAN, *The Initiative. Citizen Law-Making*, Westport, Praeger, 1999.

La délibération n'était dans cette perspective ni cantonnée dans le consultatif, ni réservée à une élite élue. C'était précisément ce que récusaient les adversaires de la démocratie directe.

## **B : La théorie de l'espace public et son évolution.**

Dans le contexte de l'ère progressiste, le mouvement des centres sociaux fut profondément influencé par la démocratie radicale de Dewey. Celui-ci élabora conjointement une théorie de l'éducation et une théorie de la démocratie comme enquête sociale, le public se construisant à partir de l'expérience des communautés locales plutôt que par en haut<sup>319</sup>. Jusqu'à la période du New Deal et de l'après-guerre, il initia un courant pragmatiste qui eut une influence durable sur les pratiques politiques de participation. Cependant, ce courant n'a jusqu'ici marqué que de façon secondaire les théories de la démocratie délibérative<sup>320</sup>. Ces dernières se sont d'abord construites à partir et en réaction aux élaborations habermassiennes sur l'espace public.

### **La notion d'espace public dans les années 1960.**

C'est au début des années 1960 que J. Habermas publie sa thèse d'habilitation sur l'espace public<sup>321</sup>. Dans le cadre théorique de l'École de Francfort, l'ouvrage évalue les idéaux des Lumières à l'aune de leur réalisation dans la société civile-bourgeoise (bürgerliche Gesellschaft). Il s'agit d'analyser les contradictions propres à l'idéal et de mesurer l'écart entre celui-ci et la réalité présente, dans une veine d'autocritique démystificatrice.

Le mérite de la thèse est d'avoir fait ressortir théoriquement pour une audience allant au-delà des historiens des Lumières un fait social, sémantique et politique majeur, l'apparition à la fin du XVIIe et au XVIIIe siècle d'un public distinct de l'étatique, voire tourné contre lui. Alors qu'avec l'essor des monarchies absolues, l'adjectif « *public* » signifiait étatique (le français contemporain en garde encore la trace dans une expression comme « *les pouvoirs publics* »), le substantif « *public* » désigne à partir de cette époque un espace et une couche sociale spécifiques. Il renvoie non plus à la communauté des chrétiens ou aux sujets du souverain, mais à celle des « *personnes privées faisant usage public de leur raison* »<sup>322</sup>. Pour Habermas, cette couche sociale est pour l'essentiel composée des bourgeois éclairés, et le lieu

---

<sup>319</sup> J. DEWEY, *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, 2010 (1927) ; Zask J., *L'opinion publique et son double*, 2 vol., Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>320</sup> Cf. notamment J. BOHMAN, « *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy* », Cambridge, MIT Press, 1996 ; « *Réaliser la démocratie délibérative comme mode d'enquête : le pragmatisme, les faits sociaux et la théorie normative* », Tracés, n°15, 2008 ; Le Goff A., *Démocratie délibérative et démocratie de contestation*.

<sup>321</sup> J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, traduit par M. de Launay, Paris, Payot, 1993, première édition 1962.

<sup>322</sup> *Ibid.*

à la fois abstrait et concret (notamment à travers les salons) dans lequel se déploient leurs discussions constitue l'espace public. Le terme allemand d'*Öffentlichkeit* désigne à la fois cette sphère de la délibération publique et la force dont elle est le médium (cette seconde signification rejoignant celle d'*« opinion publique »* en français). L'espace public se présente comme libre, égalitaire et marqué par une confrontation publique des opinions qui permet de faire jouer la publicité kantienne. L'idée forte qui s'en dégage est que l'action étatique doit être légitimée par des raisons qui soient à la fois publiques et profanes, devant un espace extérieur, ce « *tribunal de l'opinion* » dont parlera l'historien Baker<sup>323</sup>. La légitimité de l'État ne dépend plus de lui-même ou d'un ordre divin mais, précisément, de la façon dont son action y est évaluée. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, cette logique ne prend pas automatiquement une signification démocratique : l'espace public peut conseiller le souverain (absolutisme éclairé), le contrôler (monarchie parlementaire) ou le fonder (souveraineté populaire).

L'autre frontière de l'espace public est celle qui le sépare du privé : les personnes qui y parlent viennent d'un espace préexistant, même si elles sont censées laisser leurs caractéristiques sociales au vestiaire. Cette structure dichotomique pose un double problème : comment effectuer le saut du particulier, de l'individu pris dans la « *société des besoins* », à l'universel, celui de l'homme tourné vers le bien commun ? Comment thématiser les rapports de pouvoir internes à la société civile-bourgeoise, notamment ceux qui sont liés au capitalisme naissant et à la domination masculine ?

Dans les années 1960, Habermas voit dans cette topique une contradiction structurelle qui porte en elle la décadence de l'espace public tel qu'il existait à l'époque des Lumières, à travers sa « *reféodalisation* » suite à la pénétration des intérêts privés en son sein et du fait de la substitution des dynamiques plébiscitaires à la publicité critique. Cependant, contrairement à ce qu'affirmerait une critique des idéologies, il avance également que cet idéal a produit des effets historiques réels et qu'il représente un appel normatif permettant de critiquer le présent. En effet, à une certaine époque, les intérêts de la bourgeoisie ont pu coïncider avec le progrès de l'humanité en général. Par ailleurs, cet idéal a généré des élans utopiques. Enfin, il s'est au moins partiellement concrétisé dans les constitutions des États de droit démocratiques modernes<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> K. M. BAKER, *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Payot, 1993, 1<sup>ère</sup> édition 1990.

<sup>324</sup> J. HABERMAS, *L'espace public op. cit.*

### **b. La reformulation de la notion habermassienne et sa reprise par les sciences sociales et humaines.**

Jusqu'au milieu des années 1970, l'espace public ne suscite guère de controverses au-delà des historiens spécialisés sur la question. L'ouverture ne vient qu'à partir du moment où Habermas soumet sa thèse à une triple réinterprétation. D'une part, l'espace public se voit dissocié de la « *société civile-bourgeoise* » (*bürgerliche Gesellschaft*) et devient l'une des dimensions de ce que les allemands vont nommer, en utilisant un néologisme formé à partir de l'anglais et des langues latines, la *Zivilgesellschaft*, la « *société civile* » tout court. L'infrastructure de l'espace public n'est dès lors plus la sphère de l'économie privée et de la famille bourgeoise mais le monde vécu structuré communicationnellement. Il représente la dimension publique d'un mode de socialisation qui pousse les individus à dépasser leurs points de vue particuliers dans l'agir coopératif. Face à l'État bureaucratique et au marché, l'espace public constitue un contrepoids critique<sup>325</sup>. Cette perspective fait écho à l'affirmation des luttes autogestionnaires de la seconde moitié des années 1970 et, plus durablement, à l'émergence des nouveaux mouvements sociaux à partir des années 1970-1980<sup>326</sup>. Deuxièmement, la logique de publicité n'est plus renvoyée par Habermas à une conjoncture historique dépassée. Au contraire, elle constitue désormais le cœur d'une stratégie émancipatrice pour le présent et son déploiement progressif est censé donner le sens du progrès. Enfin, la fresque historique se voit fondée sur une anthropologie philosophique de l'agir communicationnel, l'espace public constituant l'émergence progressive d'une potentialité toujours déjà contenue dans la structure langagière de la sociabilité humaine.

Ce dernier volet de la réinterprétation habermassienne ne va guère avoir d'échos dans les sciences sociales et humaines, où la théorie de l'agir communicationnel reste une cathédrale dans le désert. En revanche, les deux premiers volets contribuent de façon décisive à la postérité impressionnante de la notion d'espace public. La réception des historiens et des sociologues est cependant critique, et la notion en sort restructurée sur trois plans au moins. D'une part, au-delà du terme, l'idée que l'espace public surgit à l'âge des Lumières et n'aurait

---

<sup>325</sup> J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987, 1<sup>ère</sup> édition 1981 ; « *La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public* », in Ch. GIRARD, A. LE GOFF, (dir.), *La démocratie délibérative*, 1989, pp. 167-202.

<sup>326</sup> C. OFFE, « *Les nouveaux mouvements sociaux : un défi aux limites de la politique institutionnelle* », in OFFE C., *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 98-133.

guère de précédent historique est fortement critiquée<sup>327</sup>, tandis que la description très idéalisée qu'en faisait Habermas se voit précisée<sup>328</sup>, voire rectifiée, notamment quant à la compréhension du monde des salons comme matérialisation de l'espace civil public-bourgeois<sup>329</sup>. D'autre part, la conception du débat public comme reposant fondamentalement sur l'échange argumenté se voit contestée et de multiples formes « *délibératives* » sont explorées, en particulier lorsque sont étudiées les modalités d'expression des couches populaires. Des espaces publics différents sont ainsi mis en lumière<sup>330</sup>. Enfin, alors que J. Habermas gardait dans sa reconstruction une définition de l'espace public comme constituant une sphère où les acteurs font abstraction de leurs appartenances sociales, sans dispositions (au sens de l'*habitus* de Bourdieu) et où ne compte que la force du meilleur argument, l'analyse des échanges discursifs est resocialisée et les multiples biais par lesquels les différences sociales pèsent sur les interactions délibératives sont soulignés<sup>331</sup>. Par ailleurs, une partie des travaux croise de façon plus ou moins serrée l'inspiration habermassienne avec les conceptualisations pragmatistes issues de Dewey, enrichissant considérablement la description des délibérations publiques « *réellement existantes* » et mettant l'accent sur les effets de la coprésence des personnes rassemblées en public<sup>332</sup>. Parallèlement, des travaux issus de la philosophie sociale tentent de reformuler le concept pour le rendre plus réaliste. C'est ainsi que N. Fraser reproche à la version habermassienne de mettre entre parenthèses les inégalités sociales, de postuler un espace public unifié, de limiter les discussions publiques au bien commun et de se cantonner à des espaces publics non décisionnels qu'elle nomme « *espaces publics faibles* » sans prendre en compte la possibilité que d'autres se voient dotés

<sup>327</sup> Cf. notamment le cycle de conférences « *Repenser “l'espace public” à travers l'histoire* » organisé par Patrick BOUCHERON et Nicolas OFFENSTADT à l'IUF en 2005.

<sup>328</sup> K. BAKER, « *Au tribunal de l'opinion* » ; M. OZOUF, « *L'opinion publique* », in OZOUF M., *L'homme régénéré: essai sur la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989.

<sup>329</sup> A. LILTI, *Le monde des salons. Sociabilité et mondanité à Paris au XVIIe siècle*, Paris, Fayard, 2005.

<sup>330</sup> R. CHARTIER, *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Seuil, 1990 ; A. FARGE, *Dire et mal dire, L'opinion publique au XVIIIe siècle*, Paris, Seuil, 1992 ; R. DARNTON, *The Forbidden Best-sellers of Pre-revolutionary France*, New York/Londres, Norton, 1995 ; L. BLONDIAUX, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998 ; J. BARBOT, *Les Malades en mouvements. La médecine et la science à l'épreuve du sida*, Paris, Balland, 2002 ; O. NEGT, *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot, 2007 ; P. BOUCHERON, N. OFFENSTADT, (dir.), *L'espace public au Moyen Âge*, Paris, PUF, 2011.

<sup>331</sup> La littérature française sur les dispositifs participatifs et délibératifs contemporains, qu'il serait ici trop long de citer, a particulièrement insisté sur cet aspect. Du côté de l'histoire, cf. J. B. LANDES, *Women and the Public Sphere in the Age of the French Revolution*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1988.

<sup>332</sup> L. QUERE, *Des miroirs équivoques (aux origines de la communication moderne)*, Paris, Aubier, 1982 ; D. CEFĀÏ, D. PASQUIER, *Les sens du public : publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2004 ; N. ELIASOPH, *L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*, Paris, Economica, 2010, 1<sup>ère</sup> édition 1998 ; M. CARREL, C. NEVEU, J. ION, (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009.

d'une capacité de décision et deviennent ainsi des « *espaces publics forts* »<sup>333</sup>. La notion d'espace public gagne ainsi en épaisseur sociologique et historique. Reformulée, elle perd en univocité, mais elle dépasse entre autres la dichotomie raison/passion et permet de prendre en compte les formes multiples par lesquelles le grand nombre peut participer à la définition publique des orientations de l'État. Les gouvernants peuvent certes influencer les débats, voire tenter de les instrumentaliser, et ils ne s'en privent pas. Cependant, dès lors que se déploie un espace public, ils sont en même temps contraints de se soumettre au « *tribunal de l'opinion* ». Celui-ci n'est pas manipulable à volonté, il offre des résistances et déploie des capacités d'autonomie qui varient selon les époques et les lieux, et font qu'il existe du politique, au sens où nous l'avons défini plus haut. L'existence d'un tel espace constitue une donnée tout aussi fondamentale que celle de l'État moderne bureaucratique. Sans lui, l'expérience démocratique serait tout simplement impossible. Cette thèse semble simple, mais elle est méconnue ou rejetée par les théories polarisées sur les élites et le primat de « *l'offre* » politique. Dans cette mesure, et jusque dans ses réinterprétations par les sciences sociales et humaines, l'espace public constitue une notion dotée d'une portée normative autant que cognitive. De vastes enquêtes empiriques peuvent étudier le dégradé des formes de communication dans l'espace public, les tendances à la fragmentation ou à l'unification de celui-ci, la participation plus ou moins grande des individus issus des groupes dominés, et la façon dont ces trois niveaux s'enchevêtrent. En arrière-plan ou sur le devant de la scène, le raisonnement en termes de devoir-être repose sur l'idée que, dans un contexte donné, certaines modalités de l'espace public permettent un approfondissement de la démocratie. S'il faut prendre garde à ne pas confondre l'idéal-type d'un espace public de qualité avec la réalité, il est possible d'évaluer celle-ci au regard de celui-là<sup>334</sup>. Reste que la définition de ce en quoi consiste la « *qualité* » d'un espace public, des formes de délibération sur lesquelles il repose et du type de participation qu'il implique varie en fonction des auteurs.

---

<sup>333</sup> N. FRASER, « *Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante* », in RENAULT E., SINTOMER Y. (dir.), *Où en est la théorie critique ?*, Paris, La Découverte, 2003, pp. 103-133. Voir aussi I. M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>334</sup> L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « *L'impératif délibératif* », in Blondiaux L., Sintomer Y. (dir.), *Démocratie et Délibération*, Politix, 57, Paris, Hermès, 2002, pp. 17-36.

## Paragraphe 2 : L'idée d'une démocratie procédurale.

Dans la Théorie de l'agir communicationnel en 1981, la réinterprétation habermassienne est postmarxiste : « *la démocratie radicale dont l'espace public constitue le cœur est ce qui reste du socialisme une fois disparus les espoirs révolutionnaires* »<sup>335</sup> écrivait Yves Sintomer. Dans cette perspective, Habermas propose la notion de « *démocratie communicationnelle* »<sup>336</sup>, dont l'usage restera surtout académique et dont la durée de vie sera brève. Dans la seconde moitié des années 1980, il prend cependant de la distance avec le spontanéisme des flots de communication dans l'espace public qu'il avait auparavant mis au centre de son analyse. Il s'attache à la façon dont la délibération s'institutionnalise dans les procédures de l'État de droit démocratique et soutient que l'idée de « *légitimation procédurale* » n'est pas seulement formelle puisqu'il s'agit d'une matérialisation de principes délibératifs riches de contenus éthiques. Les théoriciens qui s'inscrivent dans cette lignée adopteront rapidement le terme de « *démocratie délibérative* » pour désigner ce paradigme.

La problématique développée par Habermas, très normative, entend fonder une perspective idéale mais partiellement incarnée dans la réalité présente de l'État de droit démocratique. Elle se positionne comme une tentative d'aller au-delà du républicanisme et du libéralisme classique, la référence au socialisme restant implicite. Son originalité est d'identifier le pouvoir constituant à l'espace public, et de voir dans ce dernier le cœur de la société politique. Le pas théorique décisif est d'abattre la cloison entre opinion publique et délibération. Au lieu de faire de cette dernière, à l'instar de Durkheim, un quasi-monopole des représentants et de l'opposer à l'opinion publique irrationnelle de la masse, la démocratie délibérative habermassienne s'ancre résolument dans les discussions ordinaires des citoyens. Le moment fondateur n'est plus l'élection mais la formation de l'opinion publique. L'ambition est de montrer que volonté démocratique et raison pratique ne sont pas antithétiques. Plus exactement, les résultats auxquels aboutissent les processus démocratiques de formation de la volonté et de l'opinion sont faillibles, mais ont pour eux une présomption de rationalité du fait de leur genèse (à travers l'échange d'arguments) et peuvent toujours être rectifiés dans les discussions ultérieures. La délibération politique est tournée vers le consensus raisonnable, même si elle n'y parvient pas forcément dans les faits. La dynamique

<sup>335</sup> Y. SINTOMER, *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999.

<sup>336</sup> J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel* op. cit..

de la publicité modifie les positions de chacun, permet d'intégrer le point de vue des autres et de monter en généralité. Elle transmet à la démocratie sa rationalité propre, qui est à la fois fonctionnelle et normative. Dans cette optique, la démocratie délibérative procédures le concept rousseauiste de volonté populaire et reformule dans une perspective dialogique la constitution de l'individu et de ses droits<sup>337</sup>. Cette démocratie délibérative avance que les lois ne sont légitimes que si les citoyens qui y sont assujettis en sont également les sujets actifs, mais se différencie du rousseauisme en ce que la délibération permet à l'auto-organisation d'être raisonnable et de s'institutionnaliser dans la démocratie représentative. Elle accepte le postulat libéral et républicain de l'impossibilité de la démocratie directe dans des États de masse et regarde avec scepticisme la cité antique. Certes, la participation démocratique constitue une fin en soi<sup>338</sup>. La légitimité de la délibération repose sur le fait que toutes les parties concernées y aient pris part, car c'est seulement ainsi que l'ensemble des points de vue peuvent être pris en compte et que les consensus susceptibles de s'établir ne soient pas exclusifs. De même est repris en partie l'idéal de la démocratie athénienne, avec l'affirmation que tout un chacun peut délibérer de façon raisonnable : cette activité n'est pas le monopole des élites. Cependant, il s'agit d'une participation à la formation de l'opinion et non d'une implication directe dans les décisions : celles-ci relèvent des instances représentatives ou des tribunaux, qui sont eux aussi structurés par des procédures délibératives. Le fait que des représentants soient élus et que les décisions ne soient pas prises directement par les citoyens n'est plus envisagé comme une source de distorsion dans la perspective de « *l'auto-organisation d'une communauté juridique* »<sup>339</sup>. Parallèlement, la volonté de passer d'une réflexion centrée sur les acteurs à une théorie basée sur les procédures et la désubstantialisation de la politique sont poussées si loin que la préoccupation d'une possible déformation de la délibération par les inégalités sociales ou culturelles passe complètement à l'arrière-plan.

---

<sup>337</sup>J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, 1<sup>ère</sup> édition 1992.

<sup>338</sup>J. HABERMAS, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, 1<sup>ère</sup> édition 1996, p. 76.

<sup>339</sup>J. HABERMAS, *Droit et démocratie*, ibid.

## **A : La procéduralisation de la démocratie participative.**

Comment expliquer que cette théorie ait eu une influence importante sur les tenants de la démocratie participative, malgré un tel décalage avec les analyses sociopolitiques ? Il faut préciser d'emblée que l'intégration de la thématique procédurale et délibérative s'est effectuée sur le mode d'une adaptation très libre comme l'avait été l'importation de la notion d'espace public dans les sciences sociales et humaines. Au-delà, la construction habermassienne a sans doute été l'élément le plus visible et le plus raffiné conceptuellement d'un tournant délibératif et procédural plus ample, qui inclut notamment, comme nous le verrons plus bas, la démocratie délibérative à l'anglo-saxonne.

La notion de démocratie participative (participatory democracy) avait émergé dans le mouvement étudiant étatsunien des années 1960. S'inscrivant dans l'optique d'une « nouvelle gauche » radicale, elle était influencée par le socialisme et le libéralisme de gauche (dans la lignée pragmatiste de Dewey), la grassroots democracy, le développement communautaire et l'empowerment<sup>340</sup>. Elle renvoyait aux traditions politiques nord-américaines que nous avons évoquées (town meetings, référendums, jurys populaires, centres sociaux, etc.).

La notion s'impose dans le monde académique nord-américain avec la vague de radicalisation des années 1970<sup>341</sup>. Elle vise fondamentalement à s'attaquer au décalage gouvernants/gouvernés. Elle entend faire pièce aux enquêtes empiriques de la sociologie politique, qui montrent que l'électeur moyen est plutôt mal informé, passif, peu intéressé par la politique et donc beaucoup plus proche du citoyen théorisé par les approches élitistes de Lippmann ou Schumpeter<sup>342</sup> que de celui invoqué par Dewey. Des théoriciens comme Pateman et MacPherson réaffirment la valeur clef de la participation civique. Condition sine qua non d'un autogouvernement démocratique, celle-ci a une portée éducative, elle instaure un cercle vertueux : plus on participe et plus on est en mesure de participer efficacement, car l'horizon des acteurs s'élargit, leurs connaissances sur le monde en général et sur l'univers politique se développent, leur confiance en eux s'accroît. C'est pourquoi il importe de comprendre les causes de l'apathie civique et de réfléchir aux moyens de la surmonter. Les

---

<sup>340</sup> M.-H. BACQUE, « Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis », Géographie, économie, société, vol.8 n° 1, 2006, pp. 107-124.

<sup>341</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; MacPherson C. B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985, 1<sup>ère</sup> édition 1977.

<sup>342</sup> B. LATOUR, W. LIPPmann, *Le public fantôme*, Paris, Démopolis, 2008, 1<sup>ère</sup> édition 1922 ; SCHUMPETER J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, 1<sup>ère</sup> édition 1942.

structures autoritaires ou hiérarchiques qui existent dans la société civile sont les facteurs majeurs qui handicapent la participation politique du grand nombre. Il faut penser la politique au-delà de la sphère du gouvernement. La frontière entre le public et le privé sur laquelle s'appuyait le modèle libéral doit être subvertie et les rapports de pouvoir dans l'économie ou la famille questionnés.

La démocratie dont il s'agit est « participative » en ce qu'elle vient coupler aux structures de la démocratie représentative des structures fondées sur la démocratie directe. Ces dernières sont surtout conçues sous la forme d'une pyramide conseilliste, dans les usines et au niveau local. L'extension de l'usage du référendum d'initiative populaire, pourtant largement pratiqué dans le pays, n'est évoquée qu'en passant et l'idée du tirage au sort est absente. Les raisons de préserver les structures classiques de la démocratie représentative ne sont pas clairement développées. La problématique de Pateman et MacPherson laisse dans l'ombre une série de questions. Elle est très faible sur l'articulation de la démocratie représentative et de la démocratie directe. En se réduisant à l'invocation des conseils ouvriers et des soviets, ses propositions institutionnelles ne sont ni particulièrement précises, ni particulièrement innovantes. La question de la transition entre la société actuelle et une démocratie véritablement participative n'est pas véritablement développée. Enfin, la conceptualisation de la délibération politique est presque inexistante. La participation semble conçue comme ayant en soi des effets positifs mais il n'est pas expliqué pourquoi elle est censée aboutir à des résultats raisonnables, en quoi elle peut opposer une rationalité égale ou supérieure aux formes marchandes, bureaucratiques ou technocratiques, comment elle peut faire face aux problèmes d'échelle ou pourquoi elle déboucherait forcément sur des politiques justes, respectant par exemple les droits des minorités. Sous cette forme, la théorie de la démocratie participative semble assez contradictoire avec la philosophie habermassienne et, plus généralement, peu hospitalière à une problématique fondée sur la délibération<sup>343</sup>.

Or, lorsque la notion de démocratie participative refait surface dans les années 1990 après deux décennies d'éclipse et qu'elle se diffuse dans le monde, notamment en référence à l'expérience de Porto Alegre, au Brésil, elle intègre largement les thématiques procédurales et délibératives. Les influences sont souvent directes : les intellectuels organiques et les universitaires qui analysent l'expérience brésilienne ont par exemple largement recours à la

---

<sup>343</sup> S. HAYAT, « *Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation* », et Y. Sintomer, « *Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes* », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, *La démocratie participative*, La Découverte, 2011, pp. 102-112 et 113-135.

notion d'espace public et discutent pour savoir si celui qui naît du budget participatif a une nature étatique ou non étatique, plébéienne ou critique, etc.<sup>344</sup> La renaissance de la problématique participative se fait à partir d'une expérience pragmatique dont les résultats sont théorisés ex post. Les références idéologiques à la Commune de Paris, aux Soviets ou à la pédagogie de l'opprimé de Paolo Freire se mêlent à la filiation habermassienne tandis que le paternalisme du républicanisme ou du socialisme traditionnels sont vivement récusés.

Les partisans de ce cadre théorique défendent l'idée que la participation améliore la gestion publique. Ils acceptent le cadre constitutionnel de la démocratie représentative, mais entendent le renouveler et l'enrichir par des procédures de démocratie directe. Ils s'appuient sur des formes institutionnelles précises et, en particulier, sur celle du budget participatif. L'outil méthodologique, avec ses règles formalisées, est à la source de la problématique et au cœur de la réflexion. Cette nouvelle démocratie participative est procédurale ; elle institutionnalise les valeurs de justice sociale ou d'égalité civique dans ses critères de répartition des ressources, et la procédure est conçue comme un instrument de justice distributive. Du même coup, la qualité de la discussion dans les assemblées participatives peut être assez contrastée sans que cela ne nuise à la dynamique d'ensemble. Le budget participatif tranche sur ce point avec la version spontanéiste de la démocratie participative des années 1970<sup>345</sup>. Cependant, l'expérience de Porto Alegre reste conceptualisée comme faisant partie d'un mouvement social plus global de mobilisation des couches populaires en vue d'une transformation profonde de la société. Le politique n'est pas découpé du social. Ainsi redéfinie, la notion acquiert une forte popularité dans les années 2000<sup>346</sup>. En Europe continentale, sa réception est ambivalente. Tous les auteurs ou presque endossent la nouvelle dimension procédurale de la participation, accentuant même son importance par

<sup>344</sup> L. AVRITZER, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2002 ; L. AVRITZER, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009 ; L. FEDOZZI, *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo, 1999; L. FEDOZZI, *O Poder da aldeia*, Porto Alegre, Tomo, 2000 ; T. GENRO, U. DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Fondation Charles Léopold Meyer, 1998 1<sup>ère</sup> édition 1997 ; S. BAIERLE, *Urban Struggles in Porto Alegre: Between Political Revolution and Transformism*, Porto Alegre, ONG Cidade, 2007.

<sup>345</sup> Si elle partage l'optique radicale d'un J. Rancière (*La mésentente*, Paris, Galilée, 1995) quant à la transformation des rapports de domination, cette problématique de la démocratie participative se distingue ainsi du philosophe français par son procéduralisme et sa prise en compte du poids des hiérarchies sociales dans la participation démocratique.

<sup>346</sup> Cf. notamment B. SANTOS. (dir.), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, London/New York, Verso, 2005; A. FUNG, E. O. WRIGHT, (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres/New York, Verso, 2003.

rapport aux brésiliens<sup>347</sup>. En France, l'influence des théories de l'espace public et des problématiques « brésiliennes » de la démocratie participative se mêle à celle des théories anglo-saxonnes de la démocratie délibérative, des sociologies pragmatistes qui mettent l'accent sur la description des discussions publiques et de la sociologie des sciences<sup>348</sup>. Une littérature empirique mais théoriquement informée s'attache à différencier précisément le rôle des procédures et les interactions délibératives, à étudier leurs relations, à analyser leurs effets sur les politiques publiques ou sur les relations sociales. Dans cette perspective, participation et délibération sont étroitement articulées, l'accent étant selon les auteurs davantage placé sur l'un ou l'autre terme. La qualité du corps de connaissances et d'analyses ainsi produites mérite d'être soulignée<sup>349</sup>. Comme au Brésil et dans le monde anglo-saxon, les recherches universitaires dialoguent assez étroitement avec les réflexions portées par les acteurs de terrain, tandis que les analyses théoriques et les expériences pratiques s'enrichissent mutuellement<sup>350</sup>.

Cependant, la dimension de mobilisation populaire, de lutte pour la justice sociale et pour une transformation qualitative de la société fait défaut dans la plupart des expériences de démocratie participative en France et en Europe. De même, le lien de la participation à la décision est plus évanescents, en particulier dans l'Hexagone où la dynamique reste généralement de l'ordre de l'écoute sélective, les décideurs effectuant seuls la synthèse des débats. Si le terme de « *démocratie participative* » s'impose à la fin des années 2000, remplaçant l'appellation autochtone de « *démocratie de proximité* » labellisée par la loi en 2002, les pratiques réelles restent globalement dans le paradigme que celle-ci imposait, encore largement imprégné d'un républicanisme de type « durkheimien ». Les dispositifs les plus répandus en France, comme les conseils de quartier ou la Commission nationale du débat public<sup>351</sup>, s'y rattachent. Cela n'est pas sans influer la littérature sur la participation : la majorité des auteurs prennent plus ou moins consciemment des distances par rapport à la

<sup>347</sup> J. FONT (dir.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelone, Ariel, 2001 ; L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER (dir.), *Démocratie et Délibération* ; M.-H. BACQUE, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005.

<sup>348</sup> L. BOLTANSKI, L. THEVENOT, *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991 ; CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001 ; CARDON D., HEURTIN J.-Ph., LEMIEUX C. (dir.), « *Parler en public* », *Politix*, n° 26, 1994 et n° 31, 1995 ; CEFAÏ D., TROM D. (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.

<sup>349</sup> Pour une synthèse nuancée et systématique de ces travaux, cf. Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008.

<sup>350</sup> L'un des lieux de ce croisement est la revue *Territoires*, publié par l'association ADELS.

<sup>351</sup> M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M., FOURNIAU, B., HERARD-DUBREUIL, R. LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

perspective d'une démocratie radicale. La référence aux théories de la délibération venues d'outre-Atlantique représente du coup une alternative assez naturelle.

## **B : La démocratie délibérative et les modes de participation.**

Parallèlement aux élaborations contenues dans Droit et démocratie et influencées par elles, un nouveau paradigme s'impose en effet dans la théorie politique anglo-saxonne, qui supplante rapidement ceux qui dominaient dans les années précédentes dans les pays de langue anglaise puis, en peu de temps, au niveau mondial<sup>352</sup>. C'est la démocratie délibérative.

### **a. La notion de démocratie délibérative et la signification de la délibération.**

Le terme « *démocratie délibérative* » apparaît pour la première fois en anglais en 1980<sup>353</sup>, avant d'être popularisé par des théoriciens souvent actifs dans les départements de science politique. Si la filiation habermassienne est décisive, elle est loin d'être exclusive. L'influence de Rawls, qui retravaille son concept de raison publique, est particulièrement notable<sup>354</sup>, tandis que des livres ou articles précurseurs de J. Mansbridge, B. Manin et J. Elster contribuent de façon originale à complexifier la problématique<sup>355</sup>. La littérature sur la démocratie délibérative connaît une véritable explosion à partir des années 1990. Les uns font référence à la philosophie habermassienne, quitte à s'en démarquer<sup>356</sup>. D'autres tentent

---

<sup>352</sup> Cf. par exemple L. BOBBIO, (dir.), *Amministrare con i cittadini*, Rome/Naples, Edizioni Scientifiche Italiane/Dipartimento della Funzione Pubblica, 2008 ; BOBBIO L., GIANNETTI D. (dir.), *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 2, août 2007, numéro spécial sur les jurys citoyens. Pour une présentation en français, cf. LEYDET D. (dir.), *La démocratie délibérative*, Philosophiques, vol. 29, n° 2, automne 2002 ; PAPADOPoulos I. (dir.), i, *Swiss Journal of Political Science*, vol.10, n° 4, hiver 2004 ; URFALINO Ph. (dir.), *Délibération et négociation*, Négociations, vol. 2, n° 4, Paris, De Boeck, 2005 ; BOUVIER A., BORDREUIL S. (dir.), *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative*, Revue européenne de sciences sociales, vol.14, n°136, 2007 ; REBER B. (dir.), *Vertus et limites de la démocratie délibérative*, Archives de philosophie, vol.74 n°2, 2011 ; TALPIN J., *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Colchester, ECPR Press, 2011.

<sup>353</sup> J. BESSETTE, « *Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government* », in GOLDWIN R.A., SCHAMBRA W.A. (dir.), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, p. 101-116.

<sup>354</sup> J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993 ; RAWLS J., « *The Idea of Public Reason Revisited* », The University of Chicago Law Review, vol.64, n° 3, été 1997, p. 765-807. HABERMAS J., RAWLS J., *Débat sur la justice politique*, Paris, Le Cerf, 1997.

<sup>355</sup> J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic Books, 1980 ; MANIN B., « *Volonté générale ou Délibération ?* » ; ELSTER J., « *Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique* », in GIRARD Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative*, 1986, p. 115-166.

<sup>356</sup> J. S. DRYZEK, *Discursive Democracy. Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; DRYZEK J. S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press, 2000 ; ELSTER J., « *Argumenter et négocier dans deux assemblées constitutantes* », *Revue Française de science politique*, vol.44, n° 2, avril 1994, p. 187-256 ; ELSTER J. (dir.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; BOHMAN J., *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996 ; CHAMBERS S., *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1996.

également d'intégrer les rapports de Rawls<sup>357</sup>. De nombreux critiques radicaux prennent les deux philosophes comme pôles de référence tout en les attaquant de façon virulente<sup>358</sup>. D'autres enfin construisent la notion à partir de références plus politologiques<sup>359</sup>. Il est difficile de résumer en quelques lignes la problématique qui prend ainsi forme, car les approches qui s'en réclament sont fort diverses. Certains éléments se retrouvent cependant dans la plupart des travaux. Premièrement, le cœur de l'intuition habermassienne, à savoir le fait que la légitimité démocratique surgit fondamentalement du processus de délibération, se trouve réaffirmé. Pour reprendre les mots de Manin, « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous* »<sup>360</sup>. En conséquence, plus la qualité et l'intensité de cette délibération seront grandes, et plus les décisions seront dotées d'une présomption de légitimité. L'ambition est de proposer une voie dépassant l'opposition entre conceptions agrégatives et conceptions fusionnelles du bien commun. Deuxièmement, la vision habermassienne de la délibération (discussion éclairée tournée vers le bien commun et opposée au simple marchandage, modification des préférences des locuteurs au cours des échanges, postulat de rationalité de ceux-ci, objectif consensuel) reste une référence centrale, qu'elle soit revendiquée, nuancée ou critiquée. La philosophie sociale sur laquelle se fondait Habermas est en revanche abandonnée au profit de références à des disciplines empiriques, principalement la psychologie expérimentale. Troisièmement, la perspective se fait moins exclusivement normative que dans le schéma habermassien. En particulier, si l'accent est mis sur les capacités de jugement ordinaire des citoyens, et donc sur la légitimité de leur participation à la discussion publique, le fait que ces capacités nécessitent pour se déployer un cadre procédural adéquat est fortement souligné. Les conditions d'une bonne délibération, qui permettent à celle-ci d'être véritablement informée, inclusive et égalitaire, sont au centre de l'attention. Cette inflexion vise à répondre à la critique qui avance que dans le monde réel, la situation sociale des locuteurs et les relations de pouvoir dans lesquels ils sont pris influent sur la délibération, et que celle-ci saurait difficilement être réduite à la force du meilleur argument. Les procédures et la façon de réguler les interactions discursives visent alors à neutraliser les distorsions produites par les inégalités sociales. Quatrièmement, c'est dans

<sup>357</sup>J. COHEN, « *The Economic Basis of Deliberative Democracy* », *Social Philosophy & Policy*, vol.6, n° 2, printemps 1989, p. 25-50 ; COHEN J., « *Délibération et légitimité démocratique* » (1989), in Girard Ch., Le Goff A. (dir.), *La démocratie délibérative*, p. 203-241.

<sup>358</sup>L. M. SANDERS, « *Against Deliberation* », *Political Theory*, vol. 25, n° 3, juin 1997, p. 347-76 ; YOUNG I. M., *Inclusion and Democracy*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2002 ; MOUFFE Ch., « *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism* », *Social Research*, vol. 66, n° 3, 1999, p. 745-758.

<sup>359</sup>J. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*, New Haven/London, Yale University Press, 1991.

<sup>360</sup>B. MANIN, « *Volonté générale ou Délibération ?* », op. cit. p. 83.

cette optique qu'est souligné le potentiel d'innovation institutionnelle qui peut soutenir la formation d'une opinion publique éclairée. Les dispositifs auxquels s'intéressent ces chercheurs sont en particulier ceux qui permettent à des mini-publics composés de personnes ordinaires de s'engager dans une délibération de qualité, comme les jurys citoyens, les conférences de consensus ou les sondages délibératifs.

Concernant la signification de la délibération, sur quatre points au moins, les élaborations de ces théoriciens enrichissent ou rectifient considérablement la vision habermassienne de la délibération.

D'une part, à la suite de B. Manin<sup>361</sup>, une série d'auteurs vont penser celle-ci sur le mode de la rhétorique, au sens qu'Aristote donnait à ce terme, à savoir un échange destiné à convaincre un auditoire. Les arguments avancés dans la délibération politique diffèrent de ceux énoncés dans le champ scientifique en ce qu'ils ne sont pas susceptibles de preuve rigoureuse, qu'ils sont plus ou moins forts (ou faibles), plutôt que plus ou moins vrais (ou faux). En outre, le temps de la décision politique est marqué par la nécessité de trancher le moment venu entre des options divergentes sans qu'il soit ensuite possible de revenir en arrière, car les choix politiques sont pour une part irréversibles. La délibération politique n'a pas une dynamique aussi universalisante que dans la perspective habermassienne, elle est plus attachée au contexte, elle débouche sur des identités de groupes plutôt que sur des normes universelles<sup>362</sup>. Certains auteurs défendent en conséquence une optique prudentielle ou au moins consequentialiste plutôt que déontologique pour le dire avec une autre conceptualité, en se référant à une éthique de la responsabilité plutôt qu'à une éthique de la conviction. La « *rhétorique délibérative* » n'équivaut pourtant pas à une simple sophistique, elle se différencie d'une « *rhétorique plébiscitaire* », ou de ce que la langue quotidienne appelle « *un argument purement rhétorique* », en ce qu'elle ne vise pas à manipuler stratégiquement les auditeurs : pour Aristote, « *la rhétorique délibérative peut captiver le public tout en stimulant le jugement raisonné. Autrement dit, la bonne rhétorique incite les gens à penser, elle les aide à percevoir les choses différemment, elle véhicule de l'information et des connaissances et elle augmente leur capacité réflexive* »<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup> B. MANIN, *Ibid.*

<sup>362</sup> Cette optique néo-aristotélicienne diffère cependant des approches pragmatistes ou phénoménologiques qui pensent comme Arendt la délibération politique à partir du modèle de la raison esthétique et de la troisième critique kantienne.

<sup>363</sup> S. CHAMBERS, « *Rhétorique et espace public* », op. cit. p. 32.

Outre une prise en compte plus réaliste de la dynamique effective des échanges politiques, la conceptualisation de la délibération comme rhétorique offre l'avantage de pouvoir intégrer de façon cohérente un deuxième type de rectification. Une série de critiques portent en effet le fer contre la réduction de la délibération à l'argumentation en arguant que cela restreint indûment la richesse possible des échanges dans l'espace public. Cette vision intellectualiste tend à dévaloriser des formes d'expression auxquels les individus dotés d'un moindre capital culturel ont souvent recours, comme le témoignage ou le discours d'indignation. De même, la légitimité de formes plus militantes d'engagement risquerait d'être amoindrie par une valorisation indue de la discussion dépassionnée. Conçue de façon trop étiquetée, la délibération pourrait être retournée comme une arme contre la démocratie<sup>364</sup>. Pensée comme rhétorique, elle peut plus facilement intégrer le registre des émotions et des passions et s'avère moins inhospitalière à la participation du grand nombre.

Le troisième apport, lui-aussi plus facilement intégrable dans la perspective d'une délibération pensée comme rhétorique, doit cependant davantage à l'insistance placée par le libéralisme politique sur le « *fait du pluralisme* » qui caractérise les sociétés modernes. Habermas tendait à penser la délibération politique comme menant tendanciellement au consensus. Une série de dispositifs délibératifs, des jurys populaires étatsuniens aux jurys citoyens anglo-saxons ou allemands, inscrivent effectivement le consensus comme une condition nécessaire de l'adoption d'un avis ou d'une décision<sup>365</sup>. Or la majorité des théoriciens de la démocratie délibérative abandonnent cette perspective au profit d'un « *dissensus raisonnable* » où « *les parties prenantes acceptent des règles du jeu élaborées dans une dynamique délibérative tout en renonçant à l'ambition, même contrefactuelle, d'arriver à un accord sur le fond des questions en débat* »<sup>366</sup>. D'autres argumentent de façon convaincante sur le fait que les procédures fondées sur l'unanimité ne requièrent en tout état de cause qu'un consensus apparent dans lequel les minoritaires renoncent à utiliser leur droit de veto<sup>367</sup> comme le soutenait Ph. Urfalino.

---

<sup>364</sup> I. M. YOUNG, « *La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme* », in Sintomer Y., Talpin J. (dir.), *Démocratie délibérative, Raisons politiques*, vol. 2, n°42, 2011, p. 100-126.

<sup>365</sup> Voir P. DIENEL, *Die Planungszelle*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1997.

<sup>366</sup> Une tentative parallèle revendiquant une prise en compte de la légitimité des intérêts particuliers dans la perspective d'une démocratie délibérative est défendue dans MANSBRIDGE J. et AL., « *La place de l'intérêt particulier et le rôle du pouvoir dans la démocratie délibérative* », in SINTOMER Y., TALPIN J. (dir.), *Démocratie délibérative*, op. cit., p. 48-82.

<sup>367</sup> PH. URFALINO, « *La décision par consensus apparent. Nature et propriété* », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 45, n° 1, 2007, p. 47-70.

Enfin, de façon plus récente, des auteurs comme Manin et Urfalino ont argué du fait que la délibération ne pouvait se réduire à la discussion et que le débat contradictoire dans lequel les citoyens écoutent des orateurs opposés défendant le pro et contra constitue une forme délibérative privilégiée<sup>368</sup>. Là encore, cet élargissement de la perspective a des incidences sur le lien de la participation et de la délibération, en ce qu'il permet de penser une délibération qui inclut le grand nombre : celui-ci reste dans un statut d'auditeur, muet mais non passif car il fait usage de sa raison en pesant les arguments contradictoires évoqués devant lui pour se forger une opinion. Cela constitue un point d'appui pour rendre compte de formes historiques comme l'assemblée athénienne, le meeting contradictoire, les forums ou les centres sociaux évoqués plus haut, et pour penser la délibération dans des sociétés où les médias de masse constituent une réalité incontournable<sup>369</sup>.

### **b. Délibération démocratique et démocratie délibérative**

Un problème peut cependant surgir de la focalisation exclusive de la délibération sur la modalité du débat contradictoire : celui-ci tend du même coup à être désencastré des multiples discussions quotidiennes sur les choses de la cité, tandis que sont négligées des pratiques discursives horizontales, comme celles qui se développent dans certains mouvements sociaux, dans le cadre des forums sociaux altermondialistes où dans le nouvel espace public fondé sur Internet<sup>370</sup>. Cette focalisation est justifiée par les études de psychologie sociale qui tendent à prouver que la discussion pousse à la polarisation des opinions ; l'intensification des échanges politiques ordinaires conduirait en outre les individus à s'exposer à des argumentations dont ils partagent les présupposés plutôt qu' « à mettre à l'épreuve la validité de leurs opinions préétablies en les confrontant à des raisons opposées »<sup>371</sup> comme le soulignait Sunstein. Ce raisonnement psychologisant semble peu probant au regard de nombreuses enquêtes historiques ou sociologiques. Il perd de vue que l'essentiel de ce qui se joue dans la délibération publique est peut-être le cadre normatif qui surgit de l'interaction et auquel les participants doivent se conformer sous peine que leur parole ne soit pas écoutée, et ce quelle que puisse être par ailleurs leur opinion individuelle.

---

<sup>368</sup> B. MANIN, « *Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion* », in SINTOMER Y., TALPIN J. (dir.), *Démocratie délibérative*, op. cit., p. 127-157 ; URFALINO Ph., « *La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation* », in Urfalino Ph. (dir.), *Délibération et négociation*, 2007, p. 99-114.

<sup>369</sup> CH. GIRARD, *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, thèse de doctorat en philosophie politique, Paris I, Sorbonne, 2010.

<sup>370</sup> Voir en ce sens D. CARDON, *La démocratie Internet. Promesses et limites*, Paris, Seuil, 2010.

<sup>371</sup> CASS. SUNSTEIN, « *Y a-t-il un risque à délibérer ? Comment les groupes se radicalisent* », in GIRARD Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative*, Hermann, 2010, p. 381-440.

« *Plutôt que de sonder les âmes, les études sur la délibération ne devraient-elles pas enquêter sur les cadres du débat, qui font par exemple qu'en fonction des contextes, on tend à considérer de façon différente ce que signifie être un « bon citoyen » ?* »<sup>372</sup> S’interrogeait Talpin.

Plus gênant encore, les dispositifs interactifs auxquels s’intéressent la majorité des théoriciens de la délibération sont avant tout des instruments permettant à des mini-publics de discuter de façon éclairée. Sondages délibératifs, jurys citoyens, conférences de consensus et assemblées citoyennes ayant recours au tirage au sort sont particulièrement étudiés, même si d’autres dispositifs, comme le town meeting et la e-democratie basée sur des forums internet, sont également pris en compte. La caractéristique de la plupart de ces instruments délibératifs est que leur mise en place répond à une dynamique top-down et à des logiques d’experts plutôt que de mouvements sociaux. L’opinion éclairée contrefactuelle ainsi valorisée tend en outre à se différencier, voire à s’opposer à l’opinion publique des masses. Cela est clairement perceptible lorsque James Fishkin présente la logique du sondage délibératif, un instrument qu’il a inventé : « *Prenez un échantillon national représentatif de l’électorat et rassemblez ces personnes venues de tout le pays dans un même lieu. Plongez cet échantillon dans le thème en question, avec un matériel informatif soigneusement équilibré, avec des discussions intensives en petits groupes, avec la possibilité d’auditionner des experts et des responsables politiques ayant des opinions opposées. À l’issue de plusieurs jours de travail en face-à-face, sondez les participants de façon détaillée. Le résultat offre une représentation du jugement éclairé du public* »<sup>373</sup>. L’objectif est de se démarquer de la logique épistémologique et politique des sondages classiques : alors que ceux-ci ne représentent « *qu’une agrégation statistique d’impressions vagues formées la plupart du temps sans connaître réellement les argumentaires contradictoires en compétition* », les sondages délibératifs veulent permettre de savoir « *ce que le public penserait s’il avait véritablement l’opportunité d’étudier le sujet débattu* »<sup>374</sup>.

Avec la focalisation sur la « *délibération démocratique* » de mini-publics et le quasi-abandon d’une « *démocratie délibérative* » tournée vers le grand public<sup>375</sup>, un point clef des théories de l’espace public passe ainsi à la trappe. Le fondement épistémologique qui postule que chaque citoyen est en principe capable d’apporter une contribution raisonnable et utile

<sup>372</sup> J. TALPIN, *Schools of Democracy*.

<sup>373</sup> J. FISHKIN, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1996, p. 162.

<sup>374</sup> *Ibid.*, pp. 89-162.

<sup>375</sup> S. CHAMBERS, « *Rhétorique et espace public* », op. cit. p. 36.

dans la résolution des problèmes collectifs est certes démontré de façon quasi-expérimentale. La vraie délibération n'est plus réservée seulement aux élites qui composent la tête de l'État, comme chez Durkheim, puisqu'elle est étendue à de petits groupes de citoyens ordinaires réunis dans des circonstances particulières. Elle reste cependant hors de portée de la multitude, et la tentation d'insulariser les dispositifs délibératifs contre les intrusions irrationnelles des masses est forte. Cette problématique peut amener à récuser toute publicité des débats afin d'en favoriser la qualité ou à proposer des dispositifs visant à contourner les mobilisations sociales. Au total, la grande majorité des travaux sur la démocratie délibérative oscillent entre trois alternatives. Un premier courant se focalise sur des mini-publics éphémères constitués au travers de procédures visant à limiter le poids des inégalités sociales et culturelles qui pèsent sur la communication démocratique, et oublie d'étudier comment ces niches pourraient avoir de réelles incidences sur le monde social. Les dispositifs qui reposent sur le tirage au sort, en particulier, impliquent que se rassemblent des citoyens qui sont désencastrés de leurs liens sociaux préalables et sont mis « *artificiellement* » en présence. Tant que leur convocation dépend du bon vouloir des autorités publiques, il est improbable que de tels dispositifs puissent subvertir vraiment les structures de pouvoir et de domination. La deuxième perspective évoque la délibération du grand nombre mais se garde de l'étudier concrètement (ou la pense exclusivement sous l'angle du débat contradictoire). Enfin, une troisième option généralise les analyses tirées de l'étude de dispositifs quasi-expérimentaux à l'espace public élargi sans prendre en compte les rapports de pouvoir et les effets structurels de domination. Ainsi, J. Fishkin et B. Ackerman proposent-ils d'instituer une « *journée de la délibération* » avant chaque élection nationale importante, au cours de laquelle les citoyens seraient payés pour discuter des questions publiques en débat pour un coût de 15 milliards de dollars qui seraient sans doute mieux investis en favorisant l'empowerment des individus des couches dominées, l'action associative ou des pratiques systématiques de contre-expertise<sup>376</sup>.

---

<sup>376</sup> B. ACKERMAN, J. FISHKIN, « *La journée de la délibération* », in GIRARD Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative*, op. cit., p. 441-490.

## SECTION 2 : Les raisons de se méfier tout en prenant au sérieux la démocratie participative et délibérative.

Beaucoup de théoriciens ont tenté de décrédibiliser les notions de participation et de délibération à cause de certains de leurs effets politiques et démocratiques. L'hypothèse est que les principaux dispositifs participatifs ne permettent pas l'expression politique des conflits structurant les sociétés démocratiques contemporaines parce qu'ils tendent à toujours réduire la diversité dont ces conflits se nourrissent. Pierre Rosanvallon a tracé, dans *La Contre-Démocratie*, les contours d'un âge de l'« *impolitique* » qui serait marqué par une tendance à la « *dissolution du politique* ». Cette tendance, dont il nous dit qu'elle ne doit pas être assimilée à une « *banale dépolitisation* », s'exprimerait selon deux modalités : « *la distanciation, tout d'abord, à l'égard des institutions qui a pour objectif d'affaiblir les gouvernants en les situant en quelque sorte dans un rapport d'extériorité par rapport à la société; l'exacerbation, ensuite, de la fonction de contrôle et de surveillance du pouvoir politique qui, parce qu'elle se polarise sur des segments du champ de la politique, aurait pour effet de rendre plus malaisée une appréhension globale de l'action politique* »<sup>377</sup>. Ce qui ressort de son idée c'est que face à une telle montée en puissance du « *citoyen-surveillant* », et afin de lutter contre les effets de défiance qu'induit son intense activisme, les gouvernants sont naturellement portés à s'investir plus ou moins résolument dans la mise en place et le fonctionnement de dispositifs participatifs. Ce cheminement s'explique en premier lieu par la volonté de contrecarrer les tendances à la distanciation ainsi que le déploiement et la multiplication des axes à partir desquels leurs actions se trouvent désormais critiquées. Il en résulte une tension au sein même de ces dispositifs, qui tient au fait qu'ils sont le plus souvent institués pour capter les ressources de la « *souveraineté négative* », alors même qu'ils cherchent à abolir cette distanciation et à recadrer la fonction de surveillance assumée par le citoyen pour le conduire à réintervenir dans le cadre des contraintes inhérentes au rôle de producteur (même très indirect) de la décision collective. Malgré la pertinence de ces remarques, la démocratie participative et délibérative est devenue impérative pour la légitimité de la décision politique.

---

<sup>377</sup> Pierre ROSANVALLON, *La Contre-Démocratie*, op. cit. , p. 258.

## **PARAGRAPHE 1 : Les critiques contre la démocratie délibérative et la démocratie participative.**

Les critiques adressées à la démocratie délibérative et à la démocratie participative sont nombreuses et fondées sur différents points. Il convient de prendre au sérieux les critiques qui remettent en cause de manière souvent radicale le principe même du recours à ces techniques de participation et de délibération. Ces critiques ont différentes provenances. Elles émanent pour certaines de la philosophie politique et des sciences sociales, pour d'autres des acteurs eux-mêmes, confrontés, par l'expérience, aux limites et aux effets pervers de ces procédures. Ces remises en cause se recoupent pourtant dans leurs fondements principaux et il importe d'en relever les plus fortes.

### ***A : Les critiques théoriques de la démocratie délibérative***

Les critiques de la philosophie habermassienne de la démocratie n'ont cessé de pointer l'un de ses présupposés majeurs : à savoir la possibilité de parvenir par la communication et la discussion à un consensus rationnel<sup>378</sup>. L'idée selon laquelle il est impératif que chaque participant à la discussion mette en suspens ses différences pour pouvoir rechercher un accord rationnel avec l'autre, se situerait au cœur d'un tel projet philosophique. Or, il importe précisément, selon un auteur comme I.M. Young, « *que toutes les différences puissent être reconnues et respectées dans la discussion démocratique, même si cela conduit à renoncer à la possibilité d'un tel accord* »<sup>379</sup>.

Pour d'autres, la politique doit se penser essentiellement sur le mode du conflit et ils préconisent de substituer un modèle de démocratie agonistique à l'idéal délibératif<sup>380</sup>. Ce qui est en jeu, au plan normatif, dans les critiques adressées à la démocratie délibérative par Chantal Mouffe, Melissa Williams, Nancy Fraser et Iris Marion Young peut se résumer en quelques points.

Ces critiques remettent en cause la prétention de ce modèle, dans sa version rawlsienne comme dans sa version habermassienne, à faire prévaloir : la *rationalité* dans le processus d'échange argumentatif; la *réciprocité* des arguments, au sens où les raisons

---

<sup>378</sup> N. FRASER, « *Repenser l'espace public* », in Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution, Paris, La Découverte, 2005.

<sup>379</sup> I. M. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>380</sup> C. MOUFFE, « *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?* » *Social Research*, vol. 3, 1999.

avancées dans la discussion seraient susceptibles d'être acceptables par tous ; *l'impartialité* des participants auxquels s'imposerait l'obligation de mettre à distance leurs préjugés et d'être capables de s'ouvrir aux autres sans parti pris ; *l'universalité* d'un accord final, susceptible de transcender les points de vue particuliers.

Derrière ces critiques, ce sont les finalités de cette démocratie délibérative qui sont visées. Celle-ci se donnerait d'abord pour objectif de fabriquer de meilleurs citoyens, plus éclairés, plus vertueux, plus empathiques, alors même que les critères qui s'imposent à la discussion les supposent au préalable. Dans ces conditions, cette démocratie délibérative créerait de l'exclusion dès lors que certains groupes ou certains individus ne remplissent pas ces critères. Que faire, souligne Mélissa Williams, lorsque « *les raisons qui sous-tendent les critiques que formulent les groupes marginalisés de ces pratiques ne fonctionnent pas comme des raisons pour les membres des groupes privilégiés ?* »<sup>381</sup>. De même, l'accent mis sur la rationalité et la généralité des arguments avancés renvoie la délibération vers un idéal de discussion beaucoup plus proche de l'échange savant que de toute autre réalité sociale. Ce faisant, les théoriciens de la démocratie délibérative ne feraient « *que projeter un idéal de discussion académique sur la réalité politique, négligeant ainsi le fait que la position « scolaire » de détachement et d'apesanteur du savant n'a strictement rien de comparable avec celle du citoyen engagé* »<sup>382</sup>.

Aussi ce modèle de participation délibérative serait-il à la fois irréaliste et inacceptable pour ceux qu'il constraint d'une manière excessive. On comprend mieux dans ces conditions pourquoi les auteurs de cette critique proposent différentes échappatoires aux groupes marginalisés : s'atteler à réduire au préalable les inégalités structurelles qui prédéterminent la discussion ; subvertir ces dispositifs par la contestation des règles qui les régissent ; former des contre-publics et autres lieux alternatifs ; y faire reconnaître d'autres formes de communication, moins contraintes et plus ouvertes...

---

<sup>381</sup>Mélissa WILLIAMS, « *Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée* », *Philosophiques*, vol. 29, no 2, 2002, p. 231.

<sup>382</sup>Pierre BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 1997.

## ***B : Les critiques sociologiques des dispositifs participatifs de la démocratie participative.***

Cette question de la place et de la possibilité du conflit se pose également dans la pratique même de ces dispositifs, dont la plupart sont orientés vers la recherche d'un assentiment et ont souvent pour finalité principale l'acceptation de solutions élaborées préalablement, « *rationnelles* » ou prétendument « *évidentes* ». Dans la gestion pratique de ces procédures, cette question de l'émergence toujours possible d'un conflit, sous la forme par exemple d'émeutes ou de discours violents de contestation, est constamment présente et oblige les organisateurs à prévenir, sous différentes formes, l'irruption de tels événements.

Au final, il importe effectivement de se demander, face à telle ou telle expérience, ce qu'elle autorise ou interdit, si elle privilégie l'unification des points de vue ou tient compte de leur diversité et parfois de leur irréductibilité. Au total, quatre arguments sont avancés à l'encontre de la démocratie participative.

### **a/ La démocratie participative comme instrument de renforcement des inégalités sociales.**

La démocratie participative, telle qu'elle est couramment pratiquée, ne conduirait au final qu'à renforcer les positions acquises, et ce de différentes manières. En privilégiant par exemple certaines rhétoriques et certains types d'arguments propres aux groupes dominants, au détriment des modes de communication habituels des groupes dominés. Comment se faire entendre dans un débat participatif lorsque l'on a des difficultés d'accès à la parole publique ? Comment faire droit aux témoignages individuels et aux expériences singulières ? Comment éviter la marginalisation de ceux que le débat politique classique ignore déjà ?

De manière plus générale, c'est la capacité qu'ont les dispositifs de démocratie participative de faire surgir et reconnaître le point de vue et les intérêts des plus faibles qui est interrogée. Font-ils mieux sur ce point que les dispositifs de représentation classique ? Rien n'est moins sûr dans certains cas. Si, lorsque l'on débat des jeunes, des SDF, des prostituées ou des étrangers dans une assemblée de quartier ceux-ci ne sont pas représentés physiquement ou politiquement dans la discussion, comment ne pas voir dans ces forums des lieux qui contribuent à renforcer leur exclusion politique ? Il y a ici un enjeu fondamental, qui va au-delà de la simple recherche de représentativité statistique. Si les droits d'entrée dans les dispositifs de participation sont trop forts, si leurs modes de fonctionnement ne font que singler ceux des assemblées politiques classiques, si la question des absents n'est jamais posée,

comment penser dès lors qu'ils puissent contribuer à changer la donne politique ? Valent-ils dans ces conditions une heure de peine ?

#### **La démocratie participative comme instrument contre les groupes organisés.**

La démocratie participative , sous certaines de ces modalités, consacre une figure politique nouvelle : le « *citoyen ordinaire* », le profane, le « *citoyen lambda* », requis de se prononcer, supposé capable de se positionner politiquement à l'issue d'un débat plus ou moins contradictoire. Dans certains cas, à l'exemple des conférences de citoyens telles qu'elles sont pratiquées en France ou du sondage délibératif, il est même fait recours à des instituts de sondage pour sélectionner et recruter ces perles rares. Or, le « *citoyen ordinaire* » est très largement une fiction politique. Tout acteur, y compris lorsqu'il joue le rôle du profane dans tel ou tel de ces dispositifs, est déjà plus ou moins engagé, plus ou moins informé. Or, plusieurs de ces dispositifs reposent sur cette fiction, sur l'idée selon laquelle il est possible, à l'aide d'une information adéquate, de « former » un tel citoyen afin qu'il se forge un jugement éclairé.

Dans d'autres dispositifs, plus ouverts, force est de constater l'absence de ces « *citoyens ordinaires* ». N'interviennent et ne s'expriment dans la plupart des cas que des citoyens intéressés, informés et souvent organisés sous une forme associative ou sous une autre. L'hypothèse selon laquelle il serait possible d'intéresser, de mobiliser, de faire parler dans ces instances un échantillon représentatif, ou un improbable « *grand public* » n'a guère de fondement. La constitution d'un « *public* » démocratique, au sens où l'entend le philosophe américain John Dewey par exemple, ne se décrète pas<sup>383</sup>. Plus généralement, et si l'on se penche cette fois sur l'intérêt qu'auraient les organisations de gauche et les catégories populaires à investir de tels dispositifs, la question se pose de savoir s'ils ne constituent pas des pièges, dans la mesure où ils promeuvent un type de citoyenneté individuelle, atomisée qui ne passe par aucune médiation et prospèrent sur l'affaiblissement des groupes organisés que sont les associations, les partis et les syndicats<sup>384</sup>. La question de savoir s'il n'est pas plus efficace de continuer à promouvoir la lutte organisée plutôt que de succomber à ce piège se pose légitimement.

---

<sup>383</sup>J. DEWEY, « *Le public et ses problèmes* », Publications de l'université de Pau, Farrago/Leo Scheer, 2003 première édition 1927.

<sup>384</sup>P. BOURDIEU, « *Le mystère du ministère ; Des volontés particulières à la “volonté générale”* », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 140, 2001.

### **La démocratie participative comme instrument de manipulation**

L'argument renvoie ici à l'extrême sophistication de la plupart de ces procédures. Certaines s'apparentent à des jeux démocratiques dans lesquels tout est réglé, cadré, anticipé, scénarisé. La part d'initiative laissée aux participants y est réduite au minimum. Tel est souvent le cas des différentes « *assises* » participatives ou débats publics que mettent en place les autorités politiques, afin le plus souvent de se placer en position symbolique d'écoute, mais qui ne relèvent en aucun cas d'une participation authentique.

Dans d'autres cas, la discussion avec les citoyens s'inscrit dans des dispositifs préréglés qui font l'objet, à l'image des conférences ou des jurys de citoyens, de procédés standard auxquels il est impossible de déroger. Certains, aux États-Unis par exemple font même, à l'instar du sondage délibératif, l'objet d'un *copyright*. Dans ce cas, le citoyen-cobaye est souvent placé dans une situation passive, quasi-expérimentale. Sa marge de manœuvre reste limitée. Si, dans l'idéal, il est censé s'approprier la procédure et pouvoir l'infléchir, il n'a pas, le plus souvent, la possibilité pratique de le faire. Comment résister à un dispositif dans lequel tout a été prévu à l'avance et au sein duquel on ne fait que transiter pour quelques heures ou quelques week-ends ? Dans ces conditions, la question des règles du jeu, du « *cadrage* » de la procédure, de leur animation se pose fortement. Dans quelle mesure ces formes de démocraties assistées par les sciences sociales n'instrumentalisent pas ceux qui acceptent de participer ? Ces derniers ne sont-ils pas dépossédés de toute capacité d'initiative ou de résistance contre le dispositif lui-même ?

### **La démocratie participative comme trompe-l'œil**

Mais l'argument privilégié par les acteurs eux-mêmes reste celui du simulacre. En remettant en cause la capacité de ces procédures à influencer le processus de décision, ils pointent ce qui serait leur limite principale : leur absence d'effectivité. De fait, cette question de l'articulation de la participation sur la décision reste la question principale. Est-il possible de prétendre faire droit à la participation des citoyens tout en laissant aux représentants le monopole final de la décision ? Dans quelle mesure démocratie participative et démocratie représentative sont sur ce point compatibles dans la mesure où il est clair que la décision finale restera, et pour longtemps encore, le fait des représentants ? La plupart de ces dispositifs sont-ils d'ailleurs conçus pour infléchir la décision ? Celle-ci est très rarement mise en jeu, sur le fond. À la discussion sont laissés l'accessoire, l'accompagnement et très rarement l'essentiel.

L'articulation de la participation et de la décision n'est pas pensée et ne peut pas, dans la plupart des cas l'être. Dans ces conditions il n'est pas déraisonnable d'affirmer qu'il ne se joue dans ces forums et ces procédures rien d'essentiel. Pire encore : en formulant des promesses qu'ils ne peuvent pas tenir, ces instruments ne feraient que renforcer le cynisme d'une population déjà revenue de tout.

## **PARAGRAPHE 2 : Les contre-critiques et les raisons de prendre au sérieux la démocratie délibération et participative.**

L'élément crucial de la légitimité démocratique est la capacité des individus concernés par une décision collective de participer aux débats dans le cadre de la production de cette décision. D'après les théories sur la démocratie délibérative, la délibération, plus que les élections, doit être considérée comme le mécanisme fondamental dans le processus politique. Les partisans de la démocratie délibérative sont tous d'accord sur le fait que la délibération suppose des discussions et des échanges d'idées, au cours desquels les individus justifient leurs opinions et se montrent disposés à revoir leurs préférences. Les participants discutent des problèmes et des solutions proposées à ces problèmes. Le processus délibératif suppose un raisonnement public libre, une égalité, l'inclusion des différents intérêts et le respect mutuel. Comme nous l'avions vu précédemment, la démocratie représentative et les modes de participation, tels qu'ils se pratiquent en France sont de plus en plus remis en question. Les structures décisionnelles complexes dans lesquelles de nombreux acteurs interviennent, et le déclin de la fonction représentative des partis politiques par exemple la participation électorale en baisse et l'augmentation de la volatilité électorale, favorisent les débats sur la légitimité de la démocratie et ont emmené les gens à exiger de nouvelles formes de participation citoyenne. Sur le plan théorique, le rôle de la participation citoyenne dans la démocratie est une question qui est essentiellement examinée par les démocrates participatifs et délibératifs.

Nous voudrions montrer dans ce second paragraphe que les critiques qui précèdent, en dépit de leur justesse et de leur force, ne portent cependant que sur certaines versions de la théorie délibérative et ne sauraient conduire à invalider tous les dispositifs et situations que l'on range habituellement sous la notion de « démocratie participative ».

## **A : Les arguments en défaveur des attaques contre la démocratie délibérative et participative.**

### **a. La possibilité de concevoir une approche non rationaliste de la délibération**

Il est d'abord intéressant de souligner que certaines des critiques les plus fortes adressées aux approches habermassienne et rawlsienne de la délibération viennent des rangs de théoriciennes réputées favorables à cette notion. Iris Marion Young ou Jane Mansbridge, par exemple, n'ont jamais cessé de promouvoir dans leurs écrits une définition de l'idéal délibératif plus ouverte au conflit des intérêts et des identités. Tout en reprochant aux autres théoriciens de la délibération de n'avoir pas suffisamment été attentifs à la manière dont les normes de la discussion contribuaient à marginaliser les individus et les groupes les plus faibles de la société, Iris Young propose de promouvoir, au sein de ces espaces de délibération, des formes de communication autres que la seule argumentation rationnelle, à l'instar du témoignage<sup>385</sup>.

Jane Mansbridge en appelle à une redéfinition des critères d'évaluation de la bonne délibération. Elle plaide pour une discussion qui tolère les formes d'expression les plus conflictuelles et les « *moins civiles* » en soulignant que « *parfois seule l'intensité de l'opposition peut abattre les barrières du statu quo* » et forcer les groupes dominants à écouter<sup>386</sup>.

Mais parmi les finalités de la délibération, la recherche d'un consensus rationnel n'est pas la seule concevable.

D'autres approches mettent en avant au contraire l'« *exploration d'un monde commun* » et l'approfondissement des controverses à travers la prise en compte de la plus grande diversité des points de vue<sup>387</sup>.

---

<sup>385</sup> I. M. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, *op. cit.*

<sup>386</sup> J. MANSBRIDGE, « *Everyday Talk in the Deliberative System* », in S. Macedo (dir.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 223.

<sup>387</sup> Cf. dans le même sens, Archon FUNG, « *Deliberation Before the Revolution. Towards an Ethics of Deliberative Democracy in an Injust World* », *Political Theory*, vol. 33, n° 3, 2005, p. 397-419.  
Michel CALLON, Pierre LASCOUMES, Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

Pour d'autres, l'enjeu principal sera le renforcement des pouvoirs des acteurs les plus fragiles, par l'exercice effectif de la participation, dans une perspective proche de celle de John Stuart Mill ou de John Dewey<sup>388</sup>.

De manière plus générale et sans aller plus en avant dans la réflexion théorique, une tension existe au sein des théories de la délibération entre trois types de perspectives : celles qui promeuvent une *rationalisation de la décision* ; celles qui se focalisent sur *la transformation des acteurs de participation* et visent avant toute chose leur socialisation politique sous des formes qui peuvent varier : il peut s'agir pour certains de faire advenir des citoyens « *virtueux* », sensibles à la contradiction et à l'écoute de l'autre ou, dans d'autres perspectives, de contribuer à l'avènement d'acteurs mieux armés et à même de défendre leurs droits ; celles qui préconisent enfin *l'articulation de l'idéal participatif sur un idéal de justice sociale* et font prévaloir la reconnaissance et l'inclusion dans la décision des points de vue des groupes les plus défavorisés.

De la même façon, les théoriciens ne mettront pas l'accent sur les mêmes pré conditions de la participation. Si, pour Rawls ou pour Gutmann et Thompson, il importe que prévalent chez les participants à la discussion, l'empathie, la raison et le souci de s'entendre avec l'autre, pour Fung et Wright au contraire « *les diverses formes de délibération participative seront généralement incapables d'engendrer les bénéfices anticipés par leurs partisans en l'absence de contre-pouvoirs substantiels* »<sup>389</sup>.

C'est la position de force relative acquise par les groupes les plus faibles qui rétablit la symétrie dans la discussion et détermine la réussite de la délibération.

Si l'adhésion aux principes de base (argumentation, inclusion, publicité) de la délibération est la même, l'accent est mis, selon les courants, sur des dimensions différentes. Au point que l'on peut se demander si cette ambivalence du modèle n'est pas la raison principale de son succès dans la pensée politique anglosaxonne contemporaine.

Si l'on s'efforce enfin d'envisager les contenus pratiques de cet idéal, (ce que ne font pas forcément, loin s'en faut les théories précitées), dans tous les cas de figure, et y compris dans une variante habermassienne de la délibération, la dimension inclusive contrebalance la

---

<sup>388</sup> A. FUNG et E. O. WRIGHT, « *Thinking about Empowered Participatory Governance* », in Archon Fung et Erik Olin Wright (dir.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003. p. 3-44.

<sup>389</sup> A. FUNG et E. O. WRIGHT, « *Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative* », in M.-H. BACQUE, H. REY et Y. SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 57.

dimension argumentative. En pratique, le principe selon laquelle chaque individu concerné par la décision a le droit de prendre la parole et de se faire entendre se révèle contraignant. Il rend plus difficile l'exclusion *a priori* de certains acteurs et de certains points de vue.

#### **b. Les pratiques conflictuelles dans les dispositifs de participation**

Dans la pratique ordinaire des dispositifs participatifs, il est clair par ailleurs que l'instrumentalisation de la participation par les organisateurs de la discussion n'est pas toujours possible. Elle est même moins répandue qu'on ne le croit généralement. Il faut à cet égard rappeler plusieurs évidences issues de l'observation sociologique de ces dispositifs.

La participation aux dispositifs ne désarme en aucun cas la critique et n'est en mesure de détourner de leurs fins les acteurs les plus mobilisés. Ceux-ci ont toujours la possibilité de pratiquer l'exit ou la contestation des règles du jeu. La plupart des expériences récentes de débats publics menés par la Commission nationale du débat public ont vu certaines associations jouer de la menace ou pratiquer effectivement le boycott de la procédure. Elles n'ont pas empêché ces dernières de continuer le combat par d'autres moyens et sur d'autres scènes (mobilisations dans la rue, actions en justice, interventions dans les médias)<sup>390</sup>.

La plupart des dispositifs participatifs, en second lieu, sont contestés de l'intérieur, par les participants eux-mêmes. Ce débat sur les règles du débat<sup>391</sup> opère un retournement contre les organisateurs du débat des principes dont ils se réclament. Ce sont ces interpellations et ces revendications d'égalité et de transparence qui font le caractère démocratique de ces expériences et leur portée réelle<sup>392</sup>. Les critiques des dispositifs et de leurs usages, telles que les formulent les activistes, contribuent à peser sur leurs organisateurs et jouent un rôle de garde-fou<sup>393</sup>. Dans l'hypothèse où cette participation ne serait qu'un simulacre, une mobilisation par réaction, une forme de politisation négative est à attendre, comme dans le cas

---

<sup>390</sup> Loïc BLONDIAUX et Laura MICHEL, « *L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public dans le Lot* », in Fabrizio Cantelli et al. (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 181-201.

<sup>391</sup> J.-M. FOURNIAU, « *Citoyen en tant que riverain : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion politique des projets d'aménagement* », in M. Revel, *Le débat public*, op. cit., p. 67-77.

<sup>392</sup> Sandrine RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004.

<sup>393</sup> Peter Levine, « *Activists'Views of Deliberation* », *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, n° 1, 2007.

du débat récent sur l'EPR<sup>394</sup>. Il reste par ailleurs une arme suprême à la disposition de ceux auxquels ces pseudo-consultations sont destinées : l'indifférence, la désertion, le refus d'entrer dans le jeu. Dès lors qu'il n'y a rien à discuter ou à négocier, que tout est joué à l'avance, l'ironie ou le refus d'être dupe deviennent la norme<sup>395</sup>.

L'expérience des conseils de quartier du XXe arrondissement a montré que le retrait offrait une solution aux citoyens tirés au sort, convaincus de l'inanité de leur rôle. Nul hasard non plus si les groupes absents de ces enceintes sont ceux qui se savent le moins armés pour s'y faire entendre (les jeunes, les catégories populaires, les personnes d'origine étrangère).

Au regard de ces quelques notations, il est même possible de formuler l'hypothèse selon laquelle ces dispositifs n'ont de chance d'exister politiquement que s'il existe un conflit préalable ou que s'ils parviennent à susciter par eux-mêmes de la conflictualisation. Nous nous baserons sur Loïc Blondiaux<sup>396</sup> pour en tirer trois conclusions :

1/ *Au plan pratique*, l'existence d'une controverse ou d'un conflit préalable garantit en effet une participation minimale du public. La mise en place d'une procédure participative hors de tout objet de controverse, comme cela arrive souvent, aboutit généralement à des niveaux de mobilisation très faibles.

2/ *Au plan normatif*, c'est à la capacité de la délibération ainsi construite de structurer la controverse et de refléter fidèlement les positions en conflit, qu'il convient de juger ces dispositifs participatifs.

3/ *Au plan des effets politiques* enfin, ces dispositifs ayant peu de chances d'exercer un impact direct sur la décision, ils n'ont paradoxalement d'influence sur les acteurs politiques que s'ils parviennent à susciter une mobilisation suffisante, à produire du conflit. Au final, et dans des proportions différentes selon le type de dispositif envisagé, les dispositifs participatifs et délibératifs contemporains constituent autant des lieux de polarisation et de

---

<sup>394</sup> Étienne BALLAN, Vincent BAGGIONI, Julie METAIS et Anne LE GUILLOU, « *Anticipation et contrôle dans les débats publics : le cas des premiers débats nucléaires* », in M. REVEL, *Le débat public...*, op. cit., p. 123-133..

<sup>395</sup> Rémi BARBIER, « *Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire* », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 13, 2005, p. 258-265.

<sup>396</sup> Loïc BLONDIAUX, « *Démocratie délibérative vs Démocratie agonistique : le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines* », *Raisons politiques*, vol. 2, n° 30, 2008, p. 131-147.

conflit que d’apaisement et de consensus. S’y exprime toujours, comme dans les théories de la délibération, une tension entre des forces politiques adverses.

Il faut cependant à cet égard distinguer le cas des dispositifs les plus artificiels et les plus formalisés (conférences de consensus, sondages délibératifs...) des lieux les plus ouverts (débat public, instances participatives de quartier...). Dans le premier cas, l’extrême formalisation de la procédure, la durée limitée de l’expérience, l’absence d’interconnaissance préalable entre les membres du panel de « *profanes* » rendent improbable le surgissement d’un débat sur le débat et la contestation de l’intérieur du dispositif lui-même. Les techniques d’animation mobilisées, la forte scénarisation du dispositif sur lequel les participants n’ont qu’une très faible prise peuvent contribuer à placer ces derniers dans une position passive. Les organisateurs de l’événement, s’ils n’existent pas de garde-fous institutionnels suffisants, y disposent également des moyens d’orienter la discussion vers le consensus, qu’il soit défini ou non à l’avance. Ici, l’ouverture de la « *boîte noire* », l’analyse la plus fine de la manière dont le cadre de la discussion interfère avec cette dernière, s’imposent comme des impératifs pour comprendre ce que le dispositif produit.

En contrepartie, c’est généralement dans les dispositifs du type « atelier » ou « conférences de citoyens » que la question de la prise de parole des membres des groupes les plus éloignés de la sphère publique est la mieux posée. En favorisant le travail en petits groupes, en recherchant systématiquement leur cohésion, en accompagnant la parole de chacun, ces procédures contribuent très fortement à abaisser les coûts sociaux de la prise de parole politique.

Certains dispositifs participatifs de ce type sont mêmes parvenus, sous conditions, à des formes intéressantes de politisation<sup>397</sup>, au prix de la constitution d’espaces publics relativement artificiels.

---

<sup>397</sup> Marion CARREL, « *Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire* », *Politix*, vol. 19, no 75, 2006, p. 33-52.

## ***B : Les raisons de prendre au sérieux la démocratie participative et délibérative.***

Les observations sociologiques qui ont pu être menées au cours de ces dernières années sur différentes expériences et dispositifs de participation obligent à nuancer ce constat. Elles démontrent que, sous certaines conditions, ces innovations procédurales peuvent avoir un impact significatif sur les pratiques politiques. Mieux, qu'elles peuvent enclencher parfois un processus de changement politique vertueux et compenser l'effet des inégalités structurelles face à la participation politique. Il s'agira simplement ici, en puisant dans quelques exemples, d'esquisser quelques réponses aux interpellations formulées par la critique.

### **a. L'avantage théorique de la participation et de la délibération sur le procédé de prise de décisions locales.**

Comme nous l'avions vu précédemment, la démocratie représentative et les modes de participation, tels qu'ils se pratiquent en France sont de plus en plus remis en question. Les structures décisionnelles complexes dans lesquelles de nombreux acteurs interviennent, et le déclin de la fonction représentative des partis politiques par exemple la participation électorale en baisse et l'augmentation de la volatilité électorale, favorisent les débats sur la légitimité de la démocratie et ont emmené les gens à exiger de nouvelles formes de participation citoyenne. Sur le plan théorique, le rôle de la participation citoyenne dans la démocratie est une question qui est essentiellement examinée par les démocrates participatifs et délibératifs.

Les partisans de la démocratie participative soutiennent que la délégation du pouvoir décisionnel amène les citoyens à se sentir exclus de la vie politique. Ils considèrent la participation citoyenne comme essentielle à la démocratie. Cette notion vient de Rousseau qui, en émettant l'idée que la participation de chaque citoyen au processus décisionnel politique est indispensable au fonctionnement de l'Etat, a jeté les bases des théories sur la démocratie participative. Selon Rousseau, le fondement du système politique est le contexte social. Dans le cadre de ce contrat, les individus oublient leurs désirs propres et décident de travailler ensemble et d'être libres en formulant les lois qui les régissent. Les théoriciens modernes de la démocratie participative ne veulent pas limiter la participation à la prise des décisions politiques, mais soulignent que la participation doit s'étendre à des domaines tels

que le lieu de travail et les communautés locales. La démocratie participative de Carole Pateman et Benjamin Barber témoigne en faveur de l'autonomie Rousséenne en tant qu'objectif de transformation. Selon Pateman « *la théorie de Rousseau constitue un point de départ et la matière de base à toute analyse de la théorie participative de la démocratie ; la société idéale crée ses propres citoyens modèles par la socialisation et la formation sociale afin de pouvoir développer les attitudes individuelles et les qualités psychologiques nécessaires. Ce développement est rendu possible par le processus de participation lui-même* »<sup>398</sup>. L'opinion de Barber est similaire. Il soutient que « *l'autonomie n'est pas la condition de la démocratie mais c'est l'inverse qui est vrai. La liberté, la justice, l'égalité et l'autonomie sont toutes des produits d'une pensée commune et de la coexistence ; c'est la démocratie qui les engendre* »<sup>399</sup>. Barber soutient que l'excès de libéralisme a fragilisé nos institutions démocratiques et favorisé le cynisme à propos des élections et une aliénation des citoyens. De vastes groupes de citoyens ne votent jamais, alors que ceux qui sont actifs sur le plan politique participent essentiellement en élisant des personnes qui font ensuite le travail proprement dit.

Les partisans de la démocratie participative sont convaincus que la participation permet aux citoyens d'avoir leur mot à dire dans le processus décisionnel et donc d'exercer une influence sur ce processus. Ils pensent aussi que la participation a plusieurs autres fonctions dans la démocratie. La première est une fonction éducative : les citoyens améliorent leurs compétences civiques et globales lorsqu'ils participent au processus décisionnel public. Deuxièmement, la démocratie participative a une fonction intégrative. La participation contribue au développement des vertus civiques, elle donne aux citoyens le sentiment d'être des citoyens publics et de faire partie de leur communauté. Ils se sentent donc aussi plus responsables personnellement des décisions publiques. Et troisièmement, la démocratie participative contribue à renforcer la légitimité des décisions. Comme l'indique Rousseau, la participation joue un rôle important dans la production de règles acceptables pour tous.

On trouve des idées similaires dans l'ouvrage consacré au capital social du sociologue américain Robert Putnam. Dans son célèbre livre « *Bowling Alone* » de 2000, il démontre de façon détaillée que les américains sont de plus en plus déconnectés des structures sociales, comme l'Eglise, les organisations culturelles, les clubs sportifs, ou les organisations politiques. Même si les éléments attestant de cette déconnection par rapport aux structures

<sup>398</sup> Carole PATEMAN, *participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press 1970, pp. 36-42.

<sup>399</sup> Benjamin BARBER, *Liberal democracy*, California University Press, 1984, p. 65.

sont moins nombreux dans d'autres pays, l'argument normatif est important à cet égard. Putnam considère que la participation aux réseaux sociaux et aux associations bénévoles est importante pour la satisfaction individuelle et surtout, dans ce contexte, pour la démocratie. La participation citoyenne dans les réseaux sociaux permet aux individus de communiquer leurs intérêts et leurs besoins au gouvernement. Elle permet à leurs membres et aux autres personnes de se faire entendre et suscite par conséquent une plus grande inclusion.

Les réseaux d'engagement civique rendent aussi les citoyens plus compétents. Ces associations bénévoles sont des écoles de démocratie, où l'on apprend les compétences civiques. Les participants apprennent à débattre de questions publiques et à parler en public ou à animer une réunion. Ils se familiarisent en outre avec les vertus civiques, comme la participation active à la vie publique, la loyauté et la réciprocité (donner et recevoir).

A côté de ces arguments, les partisans de la démocratie délibérative soutiennent que l'élément crucial de la légitimité démocratique est la capacité des individus concernés par une décision collective de participer aux débats dans le cadre de la production de cette décision (Dryzek et List en 2003)<sup>400</sup> ; (Gastil et Levine, 2005)<sup>401</sup>. D'après les théories sur la démocratie délibérative, la délibération, plus que les élections, doit être considérée comme le mécanisme fondamental dans le processus politique (Gutmann et Thompson, 2004)<sup>402</sup> ; Fishkin et Laslett, 2002)<sup>403</sup>. Ils sont cependant tous d'accord sur le fait que la délibération suppose des discussions et des échanges d'idées, au cours desquels les individus justifient leurs opinions et se montrent disposés à revoir leurs préférences. Les participants discutent des problèmes et des solutions proposées à ces problèmes. Le processus délibératif suppose un raisonnement public libre, une égalité, l'inclusion des différents intérêts et le respect mutuel.

Même si les détracteurs avancent que la délibération entraîne des contraintes nombreuses et peu réalistes pour les citoyens (Mutz, 2006)<sup>404</sup>, les partisans de la délibérative estiment que la délibération produit des résultats collectifs rationnels. En outre, dans la mesure où tous les individus sont mis sur un pied d'égalité et ont la possibilité de convaincre d'autres participants, la délibération permet aussi aux groupes minoritaires et aux différents

<sup>400</sup> DRYZEK J., LIST C., "Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation", *British Journal of Political Science*, vol. 33, n°. 1, 2003, pp. 1-28.

<sup>401</sup> GASTIL J., LEVINE P. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, ed. Jossey-Bass, 2005.

<sup>402</sup> GUTMANN A., THOMPSON D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, 19 juil. 2004.

<sup>403</sup> FISHKIN J., LASLETT P., « *Introduction* », *Journal of Political Philosophy*, vol. 10, n° 2, 2002, pp. 125-128.

<sup>404</sup> MUTZ D., *Hearing the other side. Deliberative vs Participative Democracy*, Pennsylvania University Press, 2006.

individus de se faire entendre. Par ailleurs elle contribue à la légitimité des décisions (Hendriks et Al., 2007).

#### **b. L'impact pratique de la délibération et de la participation sur la prise de décisions locales.**

La participation citoyenne liée aux politiques en dehors du processus électoral peut prendre différentes formes (Barnes, 1999 ; Smith, 2009). L'on peut présenter ces différentes formes au moyen de deux distinctions essentielles. La première distinction, entre participation individuelle et participation collective, concerne la question de savoir si les citoyens sont abordés et interrogés sur leurs opinions individuelles en tant qu'individus ou s'ils le sont de manière collective, en tant que groupe. La seconde distinction, entre issue et processus, concerne l'objet de la participation citoyenne. Certains types d'innovations démocratiques privilégient les résultats et garantissent que les décisions vont être prises au sérieux, tandis que d'autres privilégient le processus proprement dit. Dans ce second type de participation, la formation des opinions est plus importante ; rien ne garantit que les décisions vont être prises au sérieux. Si l'on combine ces deux distinctions, on distingue quatre types d'innovation démocratiques : les référendums, la formulation participative des politiques, les enquêtes délibératives et les forums délibératifs (voir tableau 1)

Les référendums permettent aux individus de se prononcer directement sur des décisions politiques. Ils peuvent être contraignants ou non (référendums consultatifs). Dans les enquêtes ou les sondages délibératifs, tout comme dans les référendums, on demande aux citoyens leur opinion sur des questions bien précises. Mais contrairement aux référendums, il n'y a pas de relation directe avec la prise de décision. Un échantillon aléatoire et représentatif de la population est d'abord interrogé sur une question particulière. Les membres de l'échantillon sont ensuite invités à se réunir pour discuter du dossier en jeu. Au terme des délibérations, pendant lesquelles les gens ont le temps et l'occasion d'en apprendre d'avantage sur le dossier, l'échantillon est à nouveau invité à répondre aux mêmes questions afin de voir si les opinions ont évolué<sup>405</sup>.

Contrairement aux référendums et aux enquêtes délibératives, la formulation participative des politiques et les forums délibératifs abordent les citoyens plus comme un groupe que comme des individus. La caractéristique de la formulation participative des politiques, ou gouvernance interactive, est la présence d'un lien clair avec la prise de

---

<sup>405</sup> Voir Fishkin, <http://cdd.stanford.edu>

décisions, en ce sens que les citoyens et les parties prenantes sont invités à conseiller le gouvernement. L'objectif principal est d'entendre les opinions ou d'associer la population au processus politique avant de prendre des décisions. L'on fait généralement intervenir un large groupe de personnes. Contrairement à la formulation participative des politiques, les forums délibératifs sont conçus dans l'idée d'être délibératifs, ce qui veut dire que le but est de suivre les procédures délibératives idéales ; la formation d'opinions et l'échange d'idées sont plus importants que la prise de décision. En général, les forums délibératifs ne font intervenir qu'un groupe restreint de personnes, qui tentent de parvenir à un consensus.

La distinction entre les différents types d'innovations démocratiques constituent le point de départ de l'analyse de l'influence de la participation. L'étude de Michels dont nous nous aiderons nous permet d'observer, en examinant la forme et l'objet de la participation (les résultats par opposition à la formation d'opinions), une forte influence sur la formulation des politiques et une influence plus grande sur la délibération pour les formes délibératives. Cette étude nous montre les résultats pratiques de la participation citoyenne pour une prise de décisions démocratiques. Ainsi pour bien appréhender les conséquences positives de la démocratie participative et de la démocratie délibérative sur la prise des décisions, il est important de se reporter aux analyses des tableaux suivants :

***CHAPITRE 2 : Le domaine de la prise de décisions locales : un renouvellement du cadre pour une décision plus démocratique.***

Suite aux manquements que nous avons vus dans la première partie, nous sommes en mesure d'affirmer qu'il reste beaucoup à faire en France pour rendre le cadre et le procédé de prise de décisions locales plus démocratiques. C'est pourquoi nous proposerons un cadre citoyen dans lequel l'idée générale est de prendre au sérieux l'idée de délibération collective et d'offrir les conditions institutionnelles et formelles à son épanouissement ; ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. La philosophie politique contemporaine offre un certain nombre de points de repère qu'il faut expliciter car ils servent autant à juger qu'à proposer.

Dans la sphère des idées politiques, la référence à la démocratie délibérative connaît aujourd'hui un succès croissant, largement mondialisé. Dans sa formulation première, dérivée de la philosophie de Jürgen Habermas, cette philosophie politique met en avant une définition procédurale de la légitimité. Selon un tel point de vue théorique, « *la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement* »<sup>406</sup>.

Loïc Blondiaux y voyait même « *un double mouvement, à la fois pragmatique, déployé par les décideurs publics, et théorique porté par la philosophie politique, qui tend à transformer en profondeur les formes et les registres de justification de la décision démocratique* ». Ces deux mouvements ne sont pas étrangers l'un à l'autre. Ils se nourrissent même mutuellement. L'ensemble des discours et pratiques politiques appelant à la participation des citoyens rejoignent, amplifient, transforment les acquis de la philosophie contemporaine. Les avancées de la philosophie politique sont d'autant plus facilement investies par les décideurs publics que ceux-ci sont aux prises avec des modèles de légitimation en crise.

Toutefois, on ne peut manquer d'être frappé par le contraste souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre. Cet écart paraît inévitable au niveau local tant la structure institutionnelle du pouvoir local tourne le dos aux prérequis théoriques de la délibération. En mettant au cœur de la démocratie locale les principes de responsabilité politique, de contre-pouvoir et de discussion, contrairement à aujourd'hui, l'organisation des institutions locales dans un autre cadre réduirait cet écart et produirait les conditions de possibilité d'une démocratie délibérative locale.

---

<sup>406</sup> Loïc BLONDIAUX, *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensées et questions récurrentes*, Gestion de proximité et démocratie participative, in Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey et Yves Sintomer (dir.), La Découverte, Paris, 2005. p. 139-138.

Il ne s'agit pas pour autant de « *fétichiser* » des notions telles que celle de délibération, ni les multiples avantages théoriques d'un nouveau principe de légitimité. Les travaux de sociologie politique, notamment sur la « *participation des habitants* » révèlent des tendances oligarchiques constamment renouvelées et la démocratie délibérative n'échappe pas aux apories qui caractérisent par ailleurs la démocratie représentative. La tension est constante entre les idéaux posés par la philosophie et les tendances oligarchiques que révèle la sociologie politique. Toutefois, on a souvent à gagner à tenter de se rapprocher de l'idéal. Et il y a urgence à réduire aujourd'hui l'écart entre les discours sur la participation des habitants et la réalité de la démocratie locale. Une telle réduction passe par une transformation en profondeur des institutions et des règles du jeu locales. Et pour se faire, il est indispensable, avant tout, de lever les verrous idéologiques et institutionnels qui constituent le fondement de notre démocratie locale et la figent au détriment de tout renouveau.

## SECTION 1 : Les réformes fondamentales dans l'organisation des institutions locales.

Les conditions posées pour arriver à ses réformes sont certes complexes à réunir dans la mesure où, il faut changer l'idéologie dominante qui fonde nos modes de gouvernement mais aussi notre conception de la citoyenneté. Mais il est possible d'envisager un modèle qui peut guider un certain nombre de réformes institutionnelles, formelles et fonctionnelles pour le local. Information des citoyens, débat entre citoyens, décision prise par les citoyens, tels sont les trois piliers de la démocratie. Inventée cinq siècles avant J. C., la démocratie s'est achevée sans avoir terminé son évolution mais avec des principes solidement établis. Pour mettre fin à la primauté de l'antique conseil aristocratique, le pouvoir politique avait été entièrement légué au peuple à travers deux institutions majeures : l'Assemblée et le Conseil. De l'Assemblée, à laquelle chaque citoyen pouvait participer lorsqu'elle se réunissait, dépendaient tous les magistrats, lesquels étaient tirés au sort à l'exception des stratèges. Les stratèges, au nombre de dix, étaient élus, non pas en tant que représentants, ils étaient élus pour leurs compétences militaires. La plupart des charges étaient limitées à une année non renouvelable, à deux ans pour les membres du Conseil. Seuls les stratèges pouvaient être réélus chaque année. Afin que toutes les charges soient ouvertes à l'ensemble des citoyens sans distinction de fortune, un système d'indemnités journalières fut institué. Les réunions de l'Assemblée avaient lieu au début du Vème siècle quarante fois par an, puis moins fréquemment par la suite, et duraient au maximum une journée. Contrairement à l'Assemblée, le Conseil, composé de 500 citoyens tirés au sort, était permanent. Les propositions de lois étaient déposées le plus souvent par le Conseil mais pouvaient l'être par n'importe quel citoyen. « *(La boulé) prolongeait l'ecclésia dans l'exercice de la souveraineté populaire, en veillant à l'application de ses décisions, en jouant le rôle d'un pouvoir exécutif capable de régler les problèmes de technique administrative* »<sup>407</sup>. Si les cas d'homicides étaient toujours jugés par les anciens tribunaux aristocratiques (aristocratie de sang), la plus grande partie des affaires étaient jugées par l'*Héliée*, tribunal populaire composé pour chaque cause d'une fraction de 6000 jurés tirés au sort parmi des volontaires. Exceptionnellement, l'Assemblée et le Conseil pouvaient se constituer en tribunal.

Les citoyens athéniens n'avaient pas de recette a priori, ils procédaient par essais et

---

<sup>407</sup> M. MEULEAU et L. PIETRI, *Le monde et son histoire*, Robert Laffont, Paris, 1971.

correction des erreurs, le système connaissait une évolution incessante et peut-être est-ce une des caractéristiques de la démocratie, l'adaptation permanente au peuple qui la crée, à un monde changeant. La démocratie impose en revanche l'isègoria et l'isonomia, l'égalité de parole et l'égalité devant la loi. Pas simplement l'égalité de prise de parole mais aussi l'égale valeur politique des paroles, des opinions, des jugements, quel que soit le statut social, le niveau d'instruction, l'hérédité. Cette égalité ne se résume pas à un temps de parole ou à la liberté d'expression mais elle engendre une prise de part égale dans la direction de la cité. Le peuple gouverne, le peuple a le pouvoir et l'exerce. La décision clôt le débat, la première étant le prolongement direct du second.

Poser la question de l'articulation entre le débat public et la décision politique démocratique, la décision politique préexistante au débat public, pourrait sembler incongru si nous n'avions depuis longtemps naturalisé l'idée que l'alliance démocratie et représentation est incontournable. L'idéal démocratique serait intact, empêché simplement techniquement de se concrétiser en raison du nombre de citoyens et de l'étendue du territoire. Alors, toute entreprise destinée à réduire ce frein et à introduire plus de débat public, serait accueillie favorablement. A y regarder de plus près cependant, le système politique local est moins démocratique que ne l'est le système national malgré le moins grand nombre de citoyens et la moins grande surface territoriale. La décision des citoyens se limite à l'élection du conseil municipal tous les six ans. Cela, parce que, tout simplement dans l'idéologie du moment, c'est la représentation qui doit constituer la base de notre système de prise de décisions. Nous tenterons de montrer qu'on peut penser autrement pour faire de ce système plus démocratique.

Par ailleurs, il existe un clivage entre l'idée que l'on se fait de la participation, et sa pratique. Le système décisionnel est soumis à négociation, à concertation, à participation et à délibération. Les logiques sociales sont trop fortes, on a souvent un « *deux contre un* », selon les degrés de persuasion des uns et des autres. Le processus décisionnel est en perpétuel mouvement: les rapports entre les acteurs peuvent être modifiés par l'exclusion ou l'entrée de nouveaux acteurs.

L'acteur politique et l'acteur social sont tous deux placés dans un phénomène d'identification aux objectifs. Or, s'identifier aux objectifs est toujours une erreur. Les logiques des uns et des autres se parasitent et s'influencent réciproquement, pour aboutir à l'issue des confrontations, à une réévaluation profonde des objectifs. Ce n'est qu'une fois toutes les données intégrées et tous les objectifs confrontés que le système décisionnel bascule. Naturellement, les acteurs ont épuisé leur position dans la confrontation. Inconsciemment,

l'idée s'est imposée et est admise par tous. C'est quelque chose d'irrationnel. C'est à ce stade que la discussion deviendra un système de signification et obligera à reconsidérer l'ensemble du processus décisionnel sous un éclairage nouveau. Cependant, il se peut que rien n'émerge. Dans ce cas, le processus délibératif s'achève sans conclusion (mais pas sans décision). Le « *déblocage* » pourrait être possible au prix d'une restriction des objectifs originels et d'une réduction du champ de la décision. Le débat, c'est l'expérience de la discussion publique, préalable à la rationalité juridique dans laquelle s'inscrivent les formes délibératives. Pour la réussite d'une décision locale démocratique il est avant tout indispensable de réduire le fossé entre le champ socio-économique (c'est-à-dire la sphère civile) et le champ politique afin de développer une citoyenneté politique et administrative participative.

## **PARAGRAPHE 1 : Le renouvellement du cadre formel de la prise décision locales.**

Dans l'idéologie qui fonde la mise en œuvre le procédé de prise de décisions locales, il n'existe aucune procédure de référendum. Seule la consultation est de mise dans des conditions très restrictives quant aux personnes interrogées, quant à l'initiative de la consultation, quant à l'objet de la consultation, quant aux nombres de saisines, quant à la nature de la réponse. Dotée d'autant de limites légales, cette institution semble être conçue pour être inusitée. Si l'on compare le principe constitutionnel de l'article 3 alinéa 1 de la Constitution de 1958 « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », admettant l'égalité du peuple et de ses représentants quant à l'exercice de la souveraineté nationale, avec le principe régissant la démocratie locale, « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale* »<sup>408</sup>, on ne peut qu'être frappé du manque de pouvoir formel de décision accordé aux citoyens dans la direction des affaires locales. La consultation n'est qu'une demande d'avis et l'avis émis n'engage en rien juridiquement les élus. La liste des manquements démocratiques indépendants de la faisabilité technique est longue, autant à l'échelon local qu'à l'échelon national. Mais cela ne nous découragerait pas de répertorier les manquements fondamentaux, au niveau idéologique et dans la conception de la citoyenneté, qu'il faudra faire sauter avant toute réussite dans la mise en place d'un procédé démocratique de prise de décisions. Ces « barrages » idéologiques ont fait que la conception de la citoyenneté pour la participation au procédé de prise de décisions locales fausse le jeu et c'est pourquoi il est impératif de la changer.

---

<sup>408</sup> Art. L. 2141-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

## **A : Le déverrouillage idéologique.**

L'imperfection des institutions ne relève pas de problèmes techniques. Imparfaites pour un système démocratique, elles sont la réponse technique à un idéal oligarchique. Si l'on s'accorde à dire que tout modèle organisationnel est basé sur une idéologie alors l'introduction de débats publics, leur articulation avec la décision politique, posent en premier lieu la question de leur acceptation par l'idéologie dominante. L'éventail des modèles de rencontres délibératives, s'il est dépendant des contraintes technologiques, l'est plus encore des contraintes idéologiques. L'évolution institutionnelle favorable à l'existence de *rencontres délibératives*, de *conférences de citoyens*, la création d'une *Commission Nationale de Débat Public*, sembleraient néanmoins indiquer la place croissante de l'idéal démocratique. Si l'on considère cependant que l'évolution de la société se fait à l'unisson de celle des entreprises passant du modèle industriel au modèle post-industriel, l'analyse s'en trouve changée. En effet, la demande croissante d'informations en provenance de la base, de réunions avec les personnels n'a pas pour but de rendre la prise de décision plus démocratique mais plus productive. Les informations et les connaissances de la base, jadis déconsidérées, représentent désormais une valeur économique importante pour les dirigeants. Les cadres sont devenus animateurs de groupes, veillant à l'expression de tous et à la motivation de chacun pour une plus grande efficacité. Il faut faire fructifier les ressources humaines en tirant le meilleur parti des informations, des savoirs-faires, des connaissances et des idées des employés pour améliorer le fonctionnement de l'entreprise à moindre coût. Autre difficulté : faire partager l'idéal de l'entreprise pour obtenir du travail, des avantages supplémentaires et diminuer les risques de rupture, de rotation de personnel trop importante ou de grève. Les réunions formelles et informelles sont autant de lieux de persuasion, de contrôle et de manipulation. De quel ordre est cette volonté politique d'instauration de rencontres délibératives ? Céder du pouvoir ou ne pas en perdre voire en acquérir plus ? Quel est l'idéal de celui qui propose un modèle d'*espace public* ? Modifier le système politique en profondeur ou proposer une soupape de nature à éviter la rupture ?

Reprendons l'exemple du système politique local puisqu'il pourrait sembler faire l'objet des avancées démocratiques les plus marquées. Comment ne peut-on pas s'étonner que le référendum local ne soit pas à l'ordre du jour des travaux parlementaires et gouvernementaux, que le référendum d'une manière générale ne soit pas d'initiative populaire ? Le législateur a préféré organiser par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 la création de comités consultatifs

dont la composition dépend totalement du conseil municipal et de son maire. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 a poursuivi cette politique en imposant aux conseils municipaux des villes de plus de 80 000 habitants de fixer le périmètre de chacun des quartiers constituant sa commune et de les doter d'un conseil de quartier. Le conseil municipal en fixe la dénomination, la composition, les modalités de fonctionnement. Du maire dépendent ses attributions, il peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Assimilés à une avancée démocratique, ces conseils de quartiers ne sont cependant ni composés démocratiquement, ni transparents. A la différence des conseils municipaux, leurs membres ne sont pas élus, leurs fonctions et la durée de leurs actions ne sont pas déterminées. Ce nouvel outil de pouvoir pour le maire n'est pas univoque, il dépend de celui qui l'utilise et de le transformer en outil de propagande, de contrôle, ou alors en moyen de redonner la parole aux citoyens en tenant compte des avis émis. Cet outil, comme tous les autres, peut servir des fins opposées et seule l'étude des pratiques locales en indiquera l'usage réel. Fonder l'usage et les limites précises d'un pouvoir sur la vertu de ceux qui le détiennent n'est souhaitable dans aucun système politique modéré : « *C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »<sup>409</sup>.

Le bond technologique réalisé par les réseaux électroniques a permis la création de nouveaux modèles de rencontres délibératives et de nombreux forums de discussion informels. Ces agoras virtuelles ont suscité espoirs et craintes et eu l'immense mérite de faire couler beaucoup d'encre sur la démocratie. L'élite constituée de gouvernants, d'enseignants, de chercheurs, de journalistes, s'est mise à donner la définition de la démocratie. Peu nombreux sont ceux qui se définissent comme antidémocrates ou non démocrates. A côté de l'excuse du nombre et de la surface du territoire, peu pertinente en l'état actuel de la technique à l'échelon local et potentiellement peu convaincante sous peu à l'échelon national en raison de l'évolution rapide des réseaux de communication, l'idée fort répandue que la société devient si complexe qu'elle ne peut plus être dirigée que par des spécialistes. Finalement la représentation s'imposerait non pas à cause du nombre de citoyens mais en raison de leur incapacité à traiter correctement les informations. Y. Papadopoulos, par exemple, dit souscrire

---

<sup>409</sup> Montesquieu, *L'esprit des lois*, 1748.

pleinement aux propos de R. Dahl lorsqu'il prétend « *que les compétences des citoyens sont totalement insuffisantes pour traiter des questions relatives aux systèmes "démocratiques" transnationaux et probablement déjà inadéquates au niveau national* »<sup>410</sup>. L'autorité directe des citoyens est devenue une option peu réaliste face à la complexité grandissante des sociétés de masse au cours du XXe siècle. Les démocraties occidentales sont ainsi devenues des démocraties représentatives, dans lesquelles des représentants élus prennent des décisions. Il convient de noter que beaucoup de penseurs politiques ont eux aussi défendu la démocratie représentative, la considérant comme l'option la plus réaliste pour les démocraties modernes. Selon Schumpeter, « *la démocratie est une méthode, et sa caractéristique la plus importante est la concurrence pour le pouvoir. Le rôle de la population consiste simplement à produire un gouvernement* »<sup>411</sup>. Et, même si l'idéal démocratique de la démocratie populiste est clairement présent dans « *A Preface to Democratic Theory* » de Dahl en 1956, cet auteur soutient aussi qu'il faut se montrer réaliste. En d'autres termes, le mieux à faire est de tenter de mettre en place un ensemble de conditions qui seraient nécessaires et suffisantes pour développer au maximum la démocratie dans le monde réel. Selon Dahl, les élections sont essentielles pour développer au maximum la démocratie. Tandis que Dahl recherche des conditions, en termes d'institutions et de procédures, pour développer la démocratie populiste, d'autres, et en particulier les partisans de la théorie des choix sociaux, ont démontré qu'il était impossible de définir la volonté de la majorité « *étant donné que les électeurs se prononcent sur des programmes de partis contenant des idées sur tous types de questions, les élections révèlent rarement les préférences des électeurs au sujet de questions bien particulières* »<sup>412</sup>.

Certains théoriciens qui privilégièrent une conception restrictive de la participation politique mettent l'accent sur les aspects négatifs de la participation et considèrent même la participation massive comme dangereuse. Dahl soutient « *qu'un renforcement de l'activité politique parmi les classes socio-économiques plus faibles risquerait de déboucher sur des idées plus autoritaires et donc sur un déclin du consensus sur les règles de base de la démocratie* »<sup>413</sup>. Cette idée est partagée par Sartori, qui craint que la « *participation massive de la population puisse même déboucher sur le totalitarisme* »<sup>414</sup>.

L. Scheer relève que même un participationniste comme C. Macpherson « *admet que le problème de la compétence des citoyens est incontournable, et ne voit pas comment quelles*

<sup>410</sup> Y. PAPADOPoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 237.

<sup>411</sup> SCHUMPETER, 1956 : 269

<sup>412</sup> RIKER ? 1982 ; RAE et DAUDT, 1976, 1964.

<sup>413</sup> DAHL, 1956 : 89

<sup>414</sup> SARTORI, 1987

*que soient les innovations technologiques, la vox populi pourrait se traduire en politiques publiques précises* ».<sup>415</sup> J.-C. Kaufmann affirme quant à lui que « *Gouverner est devenu un exercice d'une complexité inouïe, qui exige désormais des bataillons d'experts* »<sup>416</sup> et que, logiquement, ce peuple incapable de gouverner faute d'expertise devient aussi incapable de juger l'action d'un gouvernement. De là à remettre en cause le suffrage universel et la démocratie, il n'y a qu'un pas que peu franchissent, préférant soutenir que la compétence du peuple est à géométrie variable. Incapable de prendre les bonnes décisions en matière de gouvernance, le peuple devient très clairvoyant dans le choix de ses gouvernants. La démocratie serait préservée en ce qu'elle donnerait « *l'égale possibilité de choisir les gouvernants (et de les renvoyer)* »<sup>417</sup>. Abandon du statut théorique de gouvernant, jamais mis en pratique, pour une servitude choisie et imposée par l'usage.

La démocratie athénienne paraissait « *singulièrement mal outillée face à la complexité sociale* »<sup>418</sup> pour Y. Papadopoulos. Sans doute les athéniens de cette époque seraient-ils en peine de diriger notre société contemporaine mais nos contemporains ne sont-ils pas "outillés" pour comprendre les enjeux de leur époque ? La société athénienne ne nous semblerait-elle pas complexe si nous devions y être confrontés actuellement ? Nous pensons pouvoir affirmer sans optimisme béat que nous sommes au moins aussi adaptés à notre monde que les grecs l'étaient au leur. Pour R. de Sizif, trouver évident qu'il y ait des énarques en politique revient à confondre « *maçon et architecte ou soutier et capitaine de bateau* »<sup>419</sup>. Cette confusion des rôles n'existe pas dans la démocratie athénienne. Les experts, qu'ils fussent ou non esclaves, étaient subordonnés aux magistrats tirés au sort. L'absence de qualification particulière pour exercer les magistratures du temps de la démocratie grecque n'était en rien rédhibitoire, chaque citoyen était l'égal de l'autre quel que soit sa fortune et son niveau d'instruction. L'absence d'expertise pouvait même être considérée comme une qualité : Cléon défendait la démocratie en soutenant que « *l'intérêt de la cité était mieux défendu par cette majorité (pléthos) de gens ordinaires, ignorants certes, mais modérés et sensés (sôphrônes), capables donc de transformer leur ignorance en qualité* »<sup>420</sup>. L'existence du suffrage universel, du référendum, des jurys de Cours d'Assises, nous rappelle qu'y compris sur des questions

<sup>415</sup> L. SCHEER, *La démocratie virtuelle*, Paris, Flammarion, 1994.

<sup>416</sup> J.C. KAUFMANN, "Les nouveaux barbares", in *Le Monde*, 26 avril 2002, p.12.

<sup>417</sup> B. MANIN, *Principes du Gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

<sup>418</sup> Y. PAPADOPoulos, op. cit. p.239.

<sup>419</sup> R. DE SIZIF, 1998, op. cit. p. 17.

<sup>420</sup> A. FOUCHARD, « *Aristocratie et démocratie : idéologie et sociétés en Grèce ancienne* », Besançon, Annales littéraires de l'Université de Franche-Comté, 1997.

importantes, le peuple peut trancher entre différents avis d'experts. Il n'est pas certain en outre que des experts, tous sortis du même moule scolaire et familial, soient aptes à gérer la complexité et la nécessité de multiplier les angles d'approche d'un problème nouveau pour le résoudre. L'homogénéisation de la classe politique conduit à l'appauvrissement de la pensée, au manque d'esprit critique, au conformisme. Si la question était seulement celle de l'expertise, le moule d'où sortent nos élites politiques devrait accroître la proportion d'individus d'origine modeste, puisque les moyens d'information et de formation gagnent en performance technique, au lieu de la restreindre. Voici ci-après un tableau donnant la proportion d'étudiants d'origine populaire (enfants de paysans, ouvriers, employé, artisan et commerçant) en pourcentage dans quatre grandes écoles :

Années	1951 -1955	1973 -1977	1989- 1993
École polytechnique	21	12,2	7,8
École Nationale d'Administration	18,3	15,4	6,1
École Normale Supérieure	23,9	16,4	6,1
Hautes Études Commerciales	38,2	?	11,8

Sources :Euriat M., Thélot C., 1995, *Le recrutement social de l'élite scolaire en France. Évolution des inégalités de 1950 à 1990*, *Revue française de sociologie*, 36, 3, 403-438.

Ce mouvement constant ne laisse aucun doute sur la volonté de renforcement du système représentatif au détriment de la démocratie. Les prétextes pour l'imposer ne manquent pas, nous l'avons vu. Il en irait, selon certains auteurs, de la survie même de la démocratie : l'affaiblir pour mieux la préserver. La sauvegarde de la démocratie nécessiterait d'éloigner le peuple de la gouvernance. « *Si on ne valorise pas les communautés partielles traditionnelles, de nouvelles s'imposeront, autrement plus radicales et beaucoup plus proches d'une contestation de l'espace public démocratique [...]. Bref, recréer des distances, alors que le mouvement démocratique depuis deux siècles s'est efforcé de les réduire* »<sup>421</sup>. Pour A.

<sup>421</sup> D. WOLTON, *Penser la Communication*, Paris, Flammarion, 1997.

Touraine, la démocratie est constituée par le triptyque, société civile, système politique et Etat : « *la démocratie signifie qu'à la logique qui descend de l'État vers le système politique puis vers la société civile se substitue une logique qui va de bas en haut [...]; ce qui n'enlève leur autonomie ni à l'État ni au système politique. Un gouvernement national ou local qui serait directement au service direct de l'opinion publique aurait des effets déplorables* »<sup>422</sup>. Très éloignée de ce modèle systémique, la démocratie ne propose pas de mettre un gouvernement au service direct d'une opinion publique mais de donner au peuple, toutes classes confondues, l'exercice du pouvoir. Si la définition et la formation de l'opinion publique restent mystérieuses et abstraites, cette dernière ne peut être assimilée aux décisions que le Conseil était chargé de faire appliquer. Ces décisions faisaient suite à des débats publics clos par un vote majoritaire. Il ne s'agissait ni du résultat d'un sondage, ni d'une collection d'opinions individuelles avant confrontation et décentration.

Des chercheurs ont travaillé sur des expériences de "Démocratie électronique" et leurs analyses ont montré à quel point le travail scientifique lui-même et l'appréciation des différents modèles de rencontres délibératives est biaisé aussi par l'idéologie de l'observateur. A titre d'exemple, ce commentaire sur une expérience menée aux Etats-Unis, le Santa Monica's Public Electronic Network (PEN) : « *L'expérience de Santa Monica indique que la révolution Internet et multimédia ne remédiera pas aux problèmes majeurs comme l'apathie du public. La plupart des gens à Santa Monica ou ailleurs ne sont pas intéressés par la participation qu'elle soit réelle ou virtuelle* »<sup>423</sup>. Alors que les gouvernants ne participent plus du tout depuis des années aux conférences du PEN, l'apathie et le manque d'intérêt sont attribués au public malgré la longévité de sa participation.

Les chercheurs qui condamnent toute idée de participation ne traiteront pas les expériences de *démocratie participative*, si tant est que ce terme ait un sens, de la même manière que ceux pour qui le système représentatif est un pis-aller. Ici, l'analyse plébiscite le silence du peuple en matière de gouvernance : l'étude est conduite par des chercheurs affirmant que sans représentation il n'y aurait « *ni volonté individuelle, ni bien commun* » et que « *la représentation n'est pas un pis-aller, un ersatz de démocratie directe. Elle est la pierre angulaire de la démocratie, [...]. Tous ceux qui ont insisté sur le rôle constitutif de la coupure entre le représenté et son représentant ont mille fois raison* »<sup>424</sup>. Là, le silence imposé

<sup>422</sup> A. TOURAIN, *Qu'est-ce que la Démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

<sup>423</sup> S. DOCTER, W. DUTTON, Santa Monica's Public Electronic Network, in *Cyberdemocracy*, édité par R. Tsagouriasianou, D. Tambini et C. Brian. Routledge en 1998.

<sup>424</sup> M. CALLON, P. LASCOUMES, et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001.

aux citoyens, malgré la faisabilité technique des échanges, est condamné : « *Cette incapacité ou ce manque de volonté d'explorer au maximum le potentiel d'interactivité inhérent à la nouvelle technologie pose des questions comme celle de savoir pourquoi les promesses n'ont pas été tenues* »<sup>425</sup>, ou encore D. Tambini<sup>426</sup> qui déplore le manque de volonté des équipes dirigeantes d'intégrer l'Internet dans leurs pratiques et d'échanger via le courrier électronique avec les citoyens. Bien que les objets expérimentaux et les observateurs appartiennent à des pays différents, ce facteur culturel oriente moins l'analyse que l'idéologie qui la sous-tend.

Pour conclure sur ce point, disons que toute tentative de transformation du système délibératif nécessite au préalable la définition claire et précise de l'idéal poursuivi à la fois par ceux qui cherchent à instaurer des rencontres délibératives, par ceux qui élaborent des modèles de rencontres et par ceux qui en étudient l'efficacité. S'agit-il de renforcer la démocratie en tendant vers plus de débat public ou au contraire de renforcer le système représentatif en sollicitant l'expression du peuple sans pour autant céder à ce dernier une part de gouvernance stratégique ? Il se pourrait que l'élite d'aujourd'hui, dans sa grande majorité, comme hier à Athènes cinq siècles avant J.-C., désapprouve la démocratie.

Ensuite il faut éviter d'opposer la démocratie représentative à la démocratie participative. A bien des égards, nous nous sommes habitués, comme le rappelle Bernard Manin, « *à nommer « démocratie » ce qui relève du « gouvernement représentatif » et que les anciens n'auraient pas eu l'idée d'appeler démocratie* »<sup>427</sup>. Le régime représentatif repose sur l'élection, la délégation à un corps de représentants et l'indépendance relative de ces représentants à l'égard des électeurs. Dans l'histoire et les régimes concrets, le gouvernement représentatif a largement triomphé de l'autogouvernement du peuple. Des dispositifs institutionnels, comme le tirage au sort ou le mandat impératif, un temps préconisé par des théoriciens ou des acteurs politiques, ont fini par apparaître absurdes ou impossibles. Une dichotomie plus soft a remplacé l'ancienne: le couple « *démocratie représentative/démocratie participative* »<sup>428</sup>.

C'est la participation qui est censée incarner la dimension populaire, absente du régime

<sup>425</sup> R. TSAGAROUSIANOU, *Electronic democracy and the public sphere*, in Cyberdemocracy, édité par R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI et C. BRIAN. ROUTLEDGE, *Etude sur le réseau Périclès*, Grèce, 1998.

<sup>426</sup> D. TAMBINI, *Civic Networking and universal rights to connectivity*, in Cyberdemocracy, édité par R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI et C. BRIAN. ROUTLEDGE, *Etude sur le projet IperBolE à Bologne*, Italie, 1998.

<sup>427</sup> Bernard MANIN, « *Volonté générale ou délibération* », op. cit. p. 80.

<sup>428</sup> Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, « *la démocratie participative, un nouveau paradigme* », in Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative, op. cit...

représentatif. Toutefois, le contenu de cette participation reste largement flou et ne remet pas en cause le principe représentatif. On demande aujourd'hui à la démocratie participative de venir conjurer les dimensions élitistes et spécialisées de la démocratie représentative. Or, dans les discours politiques comme dans la législation, un préalable est toujours rappelé : la décision finale revient aux élus. Dès lors, un doute s'installe quant à la valeur de cette participation. Une chose est certaine, cette participation est bien éloignée de la conception rousseauiste, l'exercer personnellement pour le vote de chacune des décisions parce qu'il est détenteur d'une parcelle de la souveraineté qu'il ne peut déléguer.

Ailleurs, par exemple en Amérique latine, la thématique de la démocratie participative peut recouvrir des références à la démocratie directe, là où en France la thématique de la démocratie participative doit rester compatible avec la démocratie représentative et lui servir d'appoint. La démocratie directe, dont la démocratie antique constitue un exemple, ne se définit pas uniquement par le concours direct des citoyens à l'expression de la loi. Elle se définit aussi « *par le tirage au sort des gouvernants, profondément égalitaire, chaque citoyen devant successivement être en position de commander ou d'obéir. Pour les Athéniens, inventeurs de la démocratie, l'élection instituait une logique aristocratique là où le tirage au sort sélectionnait à l'inverse un échantillon représentatif de la population et contribuait à la formation d'une citoyenneté active* »<sup>429</sup>.

Les réactions, viscéralement hostiles, d'une grande partie du milieu politique à la proposition émise par Ségolène Royal pendant la campagne présidentielle de 2007 de réintroduire le tirage au sort en politique pour composer des jurys évaluant l'action des élus et les politiques publiques témoignent de sa résistance à ce que les rapports entre gouvernants et gouvernés soient modifiés. « *De manière prévisible et paresseuse, Pol Pot, Mao et Boulanger ont été convoqués pour disqualifier la modeste proposition de jurys citoyens, au nom de l'inévitable populisme* »<sup>430</sup>. Ce faisant, les principaux professionnels de la politique qui ont pris la parole en ce sens ont révélé combien ils restaient attachés au mécanisme de distinction différenciant les gouvernants de la masse du peuple.

Prompts à valoriser la « *participation* », ils restent attachés à une définition sans doute obsolète de la représentation politique à travers laquelle le monopole de la décision publique reste aux mains de la classe politique au nom de la division du travail politique, de sa

<sup>429</sup>Yves SINTOMER, *Le Pouvoir au peuple, Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007.

<sup>430</sup>Maryse SOUCHARD, Jean-Claude PINSON, Jean-Michel VIENNE et Joël GAUBERT, *Le Populisme aujourd'hui*, m-editer, 2007.

compétence et de la défiance à l'égard du peuple.

« *C'est le propre de la notion de peuple que de se définir d'abord par son ambiguïté et de donner lieu, simultanément, à des usages contrastés* »<sup>431</sup>: le peuple est à la fois celui qui sait et qui est ignorant, celui qui est ignorant, celui qui est méprisé et celui dont on attend le salut, celui qui confère une unité à la vie politique et celui qui est pétri de divisions et de déterminismes sociologiques. En récusant tout élément de démocratie directe, aussi tenu soit-il comme dans le cadre des référendums locaux ou des jurys populaires, la plupart des professionnels de la politique, au nom de la défense de la démocratie représentative assimilée à défense de la démocratie, figent le peuple dans une vision négative, celle d'une populace inorganisée, ignorante et incompétente.

Dans le même temps, aujourd'hui plus qu'hier, la crise du modèle représentatif est conjurée par l'appel à la participation des citoyens, dans les limites que l'on sait. « *C'est une bien curieuse manière de résoudre la tension entre participation des citoyens et représentation par des délégués que de tordre la première pour la rendre compatible avec la seconde. Une autre manière d'envisager cette opposition entre démocratie participative et démocratie représentative consiste à tenter de la dépasser par des formes délibératives de démocratie* »<sup>432</sup>.

Enfin il faudra éviter le piège de la proximité. La démocratie participative se voit le plus souvent confondue avec une démocratie de proximité, sinon d'enclaves. « *La montée en puissance du thème de la participation accompagne d'ailleurs celle du thème de la proximité dans l'action publique contemporaine. L'idée selon laquelle les décisions doivent être prises au plus près de ceux qu'elles touchent et s'ajuster à leurs demandes et besoins immédiats s'impose désormais comme une catégorie générale de l'entendement politique* »<sup>433</sup>. Les politiques sont invités à « faire proche », dans la posture sinon dans l'action. Dans ce nouvel

---

<sup>431</sup> Jean-Michel VIENNE, « Pourquoi en appeler au peuple? », in le Populisme aujourd'hui, 2007.

<sup>432</sup> Loïc BLONDIAUX, « *Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège* », Mouvement, n°18, 2001; « *La délibération: norme de l'action publique?* », Projet, décembre 2002; « *L'idée de démocratie participative; enjeux, impensés et questions récurrentes* », in Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER (dir.), Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, op.cit. Bernard MANIN, « *Volonté générale ou délibération* », Le Débat, n°33, janvier 1985; entretien, « *La démocratie n'est pas un système apaisé* », Mouvement, n°18, 2001, p. 44-51;entretien, « *L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques* », Politix, n°57, 2002. Yves SINTOMER, *La Démocratie impossible, Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris, 1999.

<sup>433</sup> Christian LE BART, Rémi LEFEBVRE, « *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques* », Presse universitaires de Rennes, 2005.

environnement idéologique, la démocratie de proximité s'impose comme une solution naturelle.

Dans la pratique, la participation s'épanouit le plus souvent à l'échelle micro-locale, à travers la généralisation des conseils de quartier, notamment dans les villes. La discussion avec les citoyens s'y trouve généralement réduite à des problèmes d'environnement immédiats (bords de trottoirs usage des lieux publics, crottes de chiens...). Les participants y sont appréhendés comme des « *habitants* » plutôt que comme des « *citoyens* », ce qui influence la nature même de la délibération<sup>434</sup>. La participation y prend la forme d'une gestion urbaine de proximité dans laquelle le rôle des conseils de quartier se limite essentiellement au relais de plaintes localisées. Cette dépolitisation de la discussion se pratique avec l'assentiment, sinon l'encouragement des élus, qui se réservent ainsi la maîtrise des conditions de politisation des problèmes.

Cette maîtrise n'est cependant jamais totale. Des objets aussi locaux en apparence que l'implantation d'un centre d'hébergement pour toxicomanes, l'installation de grilles d'entrée dans les cours d'immeuble ou la limitation des places de stationnement peuvent donner lieu à des échanges fortement politisés, dans lesquels des visions opposées de la société et de la justice s'affrontent. Peuvent s'y exprimer des mobilisations collectives portées par un sentiment de d'injustice et s'y déployer une interpellation collective des pouvoirs locaux.

Il n'en reste pas moins que cette restriction de la participation à l'échelle du quartier emporte deux types de conséquences majeures. Elle contribue en premier lieu, en bornant ainsi l'horizon de la discussion à exacerber les égoïsmes locaux et sociaux. Les habitants sont fortement incités à réclamer un traitement plus favorable pour leur quartier et à rejeter toute contrainte nouvelle. Faute de pratiquer la concertation à une échelle plus vaste, celle de l'agglomération par exemple, les élus gardent le monopole de l'arbitrage entre ces différentes demandes et les points de vue de ces différentes enclaves démocratiques ne sont jamais invités à se confronter. « *La rencontre avec l'autre n'a nulle raison de s'opérer et cette fragmentation de la démocratie pose d'autant plus problème que les quartiers sont homogènes socialement* »<sup>435</sup>. Chaque groupe est incité à pratiquer la surenchère voire

<sup>434</sup> Catherine NEVEU, « *citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du nord, Lille* », Presse universitaires du septembre, 2003.

<sup>435</sup> Daniel CEFAI, Claudette LAFAYE, « *Lieux et moments d'une mobilisation collective. Le cas d'une association de quartier* », les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques, Paris, Editions De l'EHESS, 2001, pp. 195-228 ; Loïc Blondiaux et Sandrine Lévéque, « *la politique locale à l'épreuve de la démocratie. Une expérience de démocratie participative* », in Catherine Neveu, espace public et engagement politique. Enjeux et logique de la citoyenneté locale, Paris, l'Harmattan, 1999.

l'intimidation. Dès lors, l'intérêt public ne se compose pas dans la délibération mais dans le rapport de forces.

L'autre conséquence de cette localisation de la délibération est que l'espace de la participation se trouve aujourd'hui largement déconnecté de l'espace des problèmes et de la décision. Aujourd'hui les décisions les plus importantes se prennent à un niveau, l'échelon intercommunal, où la concertation se pratique de manière pour le moins inégale selon les lieux. Les structures intercommunales ne sont pas, on le sait, élues au suffrage universel direct. Dans ces conditions, les habitants sont invités à participer à un niveau où les décisions ne se prennent pas. L'essentiel se joue ailleurs, dans des instances de négociation entre élus, sur lesquelles ils n'ont qu'une information et une prise très faibles. « *La démocratie métropolitaine se pratique sur une base représentative* »<sup>436</sup>.

Plus fondamentalement encore, il est douteux que les transformations contemporaines de l'action publique allaien forcément dans le sens d'une plus grande ouverture à la participation citoyenne. La multiplication des niveaux de décision, de l'agglomération à l'Europe, la généralisation de formes de coopération entre acteurs publics et acteurs privés, les partenariats qui les associent désormais s'opèrent généralement hors de toute intervention citoyenne organisée. La complexification et l'opacification des processus de décision qui en résultent semblent même être un obstacle à l'exercice d'un contrôle démocratique externe.

Faut-il se résoudre dès lors à n'envisager la participation qu'à moindre échelle ? Certains évoquent les obstacles matériels innombrables qui s'opposeraient à toute tentative de faire participer directement l'ensemble des citoyens sur une échelle plus vaste. Robert Dahl souligne ainsi « *qu'il faudrait plus de 200 jours, à raison de 8 heures de délibération par jour pour que chacun puisse s'exprimer 10 minutes sur un sujet donné dans une ville de 10 000 habitants* »<sup>437</sup>. L'argument technique est-t-il toujours forcément probant ? Il existe aujourd'hui des dispositifs, l'instar des conférences de citoyens, qui se proposent de composer des « *mini-publics* » susceptibles de délibérer devant, sinon à la place de collectivités plus larges. « *Les nouvelles technologies d'information et de communication permettent aujourd'hui, en théorie, un désenclavement de la discussion jusqu'à laisser espérer à certains*

---

<sup>436</sup> Bernard JOUVE « *démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion* », in Bernard Jouve et Philippe Booth, *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l'université du Québec, 2004, pp. 293-328.

<sup>437</sup> Robert DAHL, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 107.

*l'avènement d'une démocratie électronique directe et sans entraves* »<sup>438</sup>. Des expériences de délibération à l'échelle multinationale ont même été tentées à l'instar du sondage délibératif portant sur l'avenir de l'Union européenne réalisé en 2007 avec la participation de citoyens venus des 27 pays de l'UE<sup>439</sup>.

Le caractère plus ou moins concluant de ces différents précédents doit-il conduire à toutes recherches de méthodes de participation et de délibération populaires donnant la possibilité à ceux qui s'y impliquent de poser des questions allant au-delà de leur environnement immédiat ? Confondre démocratie participative et démocratie de proximité, comme il est d'usage de le faire, revient à limiter considérablement l'impact de ces nouvelles formes politiques, à suggérer comme Joseph Schumpeter que la compétence des citoyens ordinaires ne peut s'exercer que sur des questions locales, les seules qui seraient à la portée de leur intelligence<sup>440</sup> et à entériner par la même occasion le caractère inéluctable de la spécialisation des rôles politiques dans nos sociétés.

---

<sup>438</sup> Thierry VEDEL, « *l'idée de démocratie électronique, Origines, visions, questions* », in Pascal Perrineau. Le désenchantement politique, La d'Aigues, Editions de l'Aube, 2003, pp. 243-266.

<sup>439</sup> Sous l'égide du think tank « Notre Europe » et avec le financement de l'Union européenne, cf. <http://www.notre-europe.eu>

<sup>440</sup> Joseph SCHUMPETER, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1967, p. 354.

## ***B : Le changement de la conception de la citoyenneté pour une citoyenneté politique et administrative réelle.***

Si, dans une démocratie délibérative élargie, les citoyens sont reconnus comme des acteurs adultes, c'est qu'ils disposent d'un « *savoir citoyen* ». Yves Sintomer disait «*ils vivent concrètement les conséquences des décisions publiques et disposent ce faisant d'un savoir d'usage qui échappe aux experts* »<sup>441</sup>. Le savoir d'usage enrichit le savoir technique. Certains jugements sont à la portée de tous les citoyens normalement éduqués. En raison de son expérience quotidienne d'habitant, de professionnel, de consommateur, le citoyen dispose d'une expertise qu'il peut mettre à profit pour la collectivité dans le débat public.

Cette plus-value des usagers ne s'impose pas forcément comme une évidence pour des élus confrontés à la médiocrité de certains temps participatifs. Si les citoyens peuvent être déçus, la charge déceptive n'est pas négligeable chez des élus pointant la faible implication mais aussi l'égoïsme, le repli sur des intérêts individuels, qui émaneraient principalement des citoyens dans les instances participatives. Mais, alors que le lien politique local est jusqu'à présent de manière prédominante fondé sur une relation de clientèle entretenue par les élus, est-ce bien sérieux d'attendre d'emblée un saut dans la vertu de la part des citoyens? Il revient à la qualité des procédures délibératives déployées par les collectivités locales d'amener les citoyens à distinguer l'intérêt général de leurs intérêts particuliers et de soumettre ceux-ci à celui-là quand cela s'impose.

Selon Philippe Corcuff « *Plutôt que de déplorer sans cesse les effets de l'individualisme contemporain sur la désaffection des formes traditionnelles d'organisation (partis et syndicats), sans doute vaut mieux voir combien cet individualisme est aussi porteur de formes renouvelées d'engagement politique* »<sup>442</sup>. Nos contemporains veulent peser, chacun, dans l'environnement et les décisions qui les concernent, ils ne souhaitent pas ou plus s'en remettre à des organisations chargées de vouloir pour eux et en leur nom. Mais pour que l'individu contemporain consacre du temps aux affaires publiques, il faudrait que ces espaces de discussion et de délibération offerts par les institutions comptent réellement. Qu'il soit aussi valorisant pour un individu de consacrer une soirée à discuter des affaires locales avec

<sup>441</sup>Yves SINTOMER, « *Du savoir d'usage au métier citoyen* », Journée d'étude franco-allemande du CIERA, « *Y a-t-il un savoir citoyen mobilisable dans la démocratie participative?* », Paris, 27 février 2006.

<sup>442</sup>Philippe CORCUFF, « *La question démocratique, entre présupposés philosophiques et défis individualistes* », in Alain CAILLE (dir.), *Quelle démocratie voulons-nous? Pièces pour un débat*, La Découverte, Paris, 2006.

ses semblables que de passer cette soirée en amoureux, au cinéma, en famille, devant la télévision, devant l'ordinateur...

Sans doute y a-t-il des attentes contradictoires chez nos concitoyens, entre désirs de délégation à un leader et volonté de peser personnellement sur des institutions critiquées. Les institutions locales actuelles renforcent la première tendance par le culte du chef et un lien politique d'abord conçu comme une relation de clientèle. D'autres institutions pourraient enclencher une dynamique vertueuse. Si l'on veut bien concevoir que l'individu n'est pas qu'un consommateur de richesse mû par l'appât du gain, mais aussi « *un être désireux d'exercer ses capacités au mieux, de s'élever donc, et par la même de contribuer à l'élévation collective de la société, la méthode délibérative offre une issue et ce faisant offre au peuple une dynamique d'organisation et donc d'existence* »<sup>443</sup>.

C'est à cette conception délibérative de la démocratie que la V ème République tourne le dos car elle a été construite autour de l'exécutif, des experts et de la technocratie, au plan national comme au plan local, reléguant les citoyens en position de mineurs. C'est pourquoi la mise en œuvre des principes délibératifs suppose la refondation des institutions, notamment locales. Cet idéal délibératif pourrait ne concerner que la seule activité des représentants, réunis ensemble au sein des assemblées locales. La dimension délibérative n'est pas intrinsèquement liée à celle de la participation populaire. La délibération peut se concevoir uniquement dans des cercles restreints comme ceux des assemblées locales. Rien n'est plus éloigné de cet idéal que l'actuel fonctionnement des assemblées locales. Sont en cause l'autorité excessive d'un seul sur l'ensemble des pouvoirs dans les collectivités locales comme la multiplication des collectivités locales induisant un fonctionnement en réseau articulé par les élus les plus cumulants, et au sein desquelles les décisions se prennent sans publicité mais au marchandage: « *je vote pour une piscine dans ta commune si tu votes pour une médiathèque dans la mienne* ». A l'inverse de ce qui se passe sous la Ve République, l'objectif est triple s'agissant de la démocratie représentative locale: il faut d'abord des représentants qui représentent vraiment, c'est-à-dire davantage à l'image de la société. Il faut ensuite des institutions politiques légitimes, dûment identifiées et au sein desquelles se prennent les décisions qui soient soumises à des échanges d'arguments dans le cadre d'un modèle parlementaire qui reste à inventer au niveau local, enfin.

Cette dimension délibérative gagne à fusionner avec la dimension populaire, insistant sur l'inclusion des citoyens ordinaires, en particulier au plan local. Des dispositifs et

---

<sup>443</sup>Marc CREPON et Bernard STIEGLER, *De la démocratie participative, Fondements et limites*, op. Cit.

des procédures favorisant l'appel à une participation politique continue des citoyens, assis sur les principes de publicité, d'argumentation et d'inclusion sont souhaitables. La délibération n'est pas forcément liée au niveau local. Et pourtant, c'est sur des sujets locaux que les procédures participatives ont vocation à s'appliquer en priorité car c'est à ce niveau notamment que le savoir d'usage des citoyens peut être le plus efficace. Dès lors, l'opposition traditionnelle entre, d'un côté, l'inévitable démocratie représentative et, de l'autre, le souhaitable autogouvernement du peuple y apparaît, plus que dans d'autres espaces politiques proposés par les collectivités locales. Cette opposition ne devrait pas se fonder sur une hypothétique démocratie de proximité qui enferme le citoyen dans un rôle d'usager et enferme la participation dans le micro-local. Il s'agit plutôt de faire du local, à travers la promotion d'une citoyenneté active et dotée d'effets, un tremplin pour poser les questions d'ensemble.

Reconnaitre les citoyens comme des adultes suppose également de leur laisser ouverte la possibilité d'imposer des débats, des décisions dans le cadre d'une démocratie qui n'est pas forcément consensuelle. Si la démocratie délibérative ne se confond pas avec la démocratie directe, elle n'exclut pas des dispositifs de démocratie directe par lesquels des citoyens peuvent obtenir des référendums locaux ou obtenir des représentants qu'ils mettent à l'ordre du jour de leur assemblée une question relevant de leurs compétences. Or, « *en l'état actuel du droit et des pratiques, les citoyens français, en matière d'initiative populaire, sont réellement traités comme des mineurs irresponsables, le contraste avec la situation en Europe ne manquant pas de frapper* »<sup>444</sup>.

On peut s'inspirer de certaines expériences françaises ou étrangères mais aussi d'outils proposés par certains sociologues du politique. Aujourd'hui, il n'est pas certain que ce soit réellement pour élargir le cercle des participants ou transformer les modes de fabrication de la décision publique que les représentants politiques appellent à la participation. Il s'agit bien plus pour eux de faire face à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la crise de la démocratie représentative et, plus encore, la panne de l'action publique. C'est ce rapport à la population qu'il convient de transformer dans une autre République, non pas seulement du point de vue politique, mais aussi, du point de vue administratif. Justement sur le plan administratif Jean Rivero soutenait « *il est de la démocratie comme de tout absolu : la*

---

<sup>444</sup>Petyo TSEKOV, *Direct Democracy, An Overview of history and practices*, Balkan Assist, 2005.

*certitude de n'y pouvoir atteindre ne doit pas décourager l'effort de s'en approcher* »<sup>445</sup>. Cet auteur s'est en effet très tôt aperçu que, si la démocratie présidait à la désignation du pouvoir politique, la mise en œuvre de celui-ci par l'administration laissait l'administré en situation de sujet. C'est pourquoi il conclura dans son précis de droit administratif que « *L'inspiration démocratique exige non pas la soumission passive de l'administré à une décision qui, élaborée dans le secret, s'impose à lui par la seule contrainte, bien plutôt, la recherche de l'adhésion raisonnée qui transforme le sujet en citoyen* »<sup>446</sup>. Cette conclusion tardive et personnelle résume donc l'essence de sa doctrine. La démocratisation de l'action administrative, tant par « *l'explication* »<sup>447</sup> que par la participation, consiste à transférer dans le chef de l'administré les droits dont il dispose en tant que citoyen face au pouvoir politique. La citoyenneté manifeste l'appartenance de l'individu à la communauté nationale et lui confère, par le lien que crée ce statut, le droit de participer à l'expression de la souveraineté nationale. Dès lors, il était logique de concevoir l'administré comme un citoyen, les deux notions étant aussi liées que l'étaient alors la loi et le règlement. Le règlement étant considéré comme un simple acte d'exécution de la loi, il était aisément déductible que l'assujettissement de l'administré était la contrepartie de sa citoyenneté sur le plan politique. La rupture de cette liaison, qui trouve sa cause dans la complexité croissante des affaires conférant à l'Administration une marge de discrétionnarité toujours plus importante et dans la consécration d'un pouvoir réglementaire autonome, contribue à dissocier les situations de citoyen et d'administré. Jean Rivero constatera en effet très vite le développement de la compétence normative de l'Administration, relevant que si « *la tyrannie d'une majorité [était] en général accidentelle et passionnée, la toute-puissance de l'Administration légiférante, au rebours, s'inscrit dans une continuité* ». Sitôt le constat d'un lien brisé entre le pouvoir administratif et la loi opéré, l'assujettissement de l'administré ne se justifiait plus par la seule citoyenneté politique. Rivero, suivi dix ans plus tard par Achille Mestre<sup>448</sup>, ne pouvait que conclure à la nécessité d'étendre à l'administré face au pouvoir administratif les droits dont il disposait face au pouvoir politique en démocratie. Sous l'angle qu'il a toujours adopté, il rappelait en 1986 qu'en pratique, « *pour la grande majorité des citoyens, le pouvoir, c'est*

---

<sup>445</sup> J. RIVERO, « *à propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui* » : démocratie et administration in *Mélanges J. Savatier*, p. 821.

<sup>446</sup> J. RIVERO, in D. 1947, *Chroniques XXXIII*, précis, *Mélanges J. Savatier*, 1964, précis ; *Mélanges J. Dabin*, 1963, précis ; *Droit social*, n°3, mars 1965, p. 166 et s.

<sup>447</sup> L'auteur soutient que l'explication est une première étape vers la démocratisation de l'action publique. Sans remettre en cause la définition formelle de l'acte administratif, l'explication notamment par la motivation, en permet la compréhension par l'administré et en garantit, par là même, une meilleure acceptabilité.

<sup>448</sup> A. MESTRE, « *La démocratie administrative* », *Mélanges P. Couzinet*, 1975, p. 562.

*avant tout l'Administration* »<sup>449</sup>. De quoi s'agit-il alors sinon de créer, par la participation de l'administré à l'action administrative, une « *citoyenneté administrative* ? »

On peut répondre par l'affirmative et que le droit administratif doit reconnaître à l'administré une « *citoyenneté administrative* ». Jean Rivero a perçu très tôt la tendance vers laquelle devait évoluer le droit administratif. Il inscrivait ses constats doctrinaux dans un mouvement qui lui semblait inéluctable en raison des « *métamorphoses de l'Administration* ». En tout cas sa vision a fait l'objet d'une confirmation par le législateur par la loi du 12 avril 2000 qui consacre la citoyenneté administrative et lui confère un régime juridique<sup>450</sup>. En cherchant à améliorer les relations des citoyens avec l'Administration, en leur conférant un statut protecteur dans le cadre des procédures administratives non contentieuses, la loi vient consacrer ce droit à l'explication.

La notion de « *citoyenneté administrative* », qui étend les droits du citoyen à la situation de l'administré, a fait l'objet d'études doctrinales<sup>451</sup>. Deux caractères la définissent. D'une part, la citoyenneté administrative permet de faire participer l'individu à l'exercice du pouvoir administratif. Elle permet d'associer celui-ci à celui-là comme conséquence de sa qualité de citoyen. D'autre part, elle implique que l'Administration donne au citoyen les moyens d'exercer sa citoyenneté en accédant à l'Administration et au droit, et par un droit de regard sur son fonctionnement. Autrement dit, par sa finalité, la citoyenneté administrative trouve un fondement dans les propositions doctrinales de Jean Rivero, d'une action administrative faisant place à l'explication et la participation.

La participation qu'appelait de ses vœux Jean Rivero se place aujourd'hui au cœur de la « *bonne gouvernance* » des institutions publiques<sup>452</sup>. Ce concept, élaboré par la Banque Mondiale dans les années 1990 pour évaluer l'efficacité de l'action publique des États et conditionner l'octroi de financements, fut repris par le droit communautaire<sup>453</sup>, et produit aujourd'hui toujours plus d'effets en droit français<sup>454</sup>. Reposant sur la collaboration et la

---

<sup>449</sup> J. RIVERO, *Ibid.* p. 826 et s.

<sup>450</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O. du 13 avril 2000, p. 5646.

<sup>451</sup> J. CHEVALLIER, « *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?* », RFAP, 2003, p. 203 et s.

<sup>452</sup> Banque Mondiale, *governance and development*, Washington, November 1992; *governance. The world bank's experience*, Washington, 1994.

<sup>453</sup> La constitution prend de plus en plus en compte des droits tirés de la gouvernance participative : article 7 de la charte de l'environnement ; droit de pétition citoyenne. Et plus largement en droit français : renforcement des partenariats publics-privés ; loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, organisation du débat public...

<sup>454</sup> Sur la participation : L. DUBIN, R. NOGUELLOU, « *la participation des personnes privées dans les institutions administratives globales* », in 3<sup>e</sup> session du séminaire: droit administratif comparé, européen et

recherche d'adhésion, la gouvernance implique la participation des personnes privées à la détermination des décisions publiques. Le concept permet de justifier l'évolution de l'intérêt général, mais aussi le recours à la concertation dans l'élaboration des actes unilatéraux. Au bout du compte toutes ces théories se concluent par l'insuffisance de la seule contrainte et la nécessité de garantir cette fameuse «*adhésion raisonnée qui transforme le sujet en citoyen*», d'où l'efficacité du droit et de l'action administrative.

---

global ; L'émergence d'un droit administratif global, Sciences-Po, chaire Mutation de l'action publique et du droit public, 11 mai 2007, in <http://chairemadp.sciences-po.fr>.

## **PARAGRAPHE 2 : Le renouvellement institutionnel du cadre de prise de décisions locales.**

### ***A : Le déverrouillage institutionnel.***

Le défaut de séparation et d'équilibre des pouvoirs : au niveau national tout d'abord la dépendance de l'autorité judiciaire et la domination du législatif par l'exécutif étaient évitables techniquement. Le texte de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958<sup>455</sup>, préalable à la rédaction de la Constitution et au vote référendaire, annonce les principes d'indépendance et d'équilibre des pouvoirs que la Constitution devait mettre en œuvre mais des principes à leur mise en texte, le pas est important. L'énumération des pouvoirs du premier ministre montre toute la latitude donnée au gouvernement pour agir et surtout pour intervenir dans le domaine parlementaire. Bien sûr, il faut comprendre le mot "*pouvoir*" dans certains cas comme "*possibilité de*" mais si le gouvernement décide d'utiliser les procédures de vote bloqué et d'ordonnances il peut gouverner par décret dans les domaines qui normalement relèvent de la seule compétence de la loi. Il reste bien peu de pouvoir au Parlement dont l'ordre du jour est fixé en toutes circonstances par le gouvernement. Le déséquilibre est d'autant moins démocratique qu'il privilégie un organe non élu par rapport à un organe élu. Il est vrai que le Parlement peut refuser ces procédures mais comment ne pas suivre un gouvernement issu de sa majorité parlementaire. Autre entorse majeure aux principes démocratiques : le peu de respect de la souveraineté populaire. Le gouvernement de la République Française, aux termes de la Constitution de 1958, est cependant un gouvernement du peuple, qui se fait par le peuple et pour le peuple (Art. 2 - Titre I). La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum (Art. 3 - Titre I). Les citoyens peuvent ainsi être amenés à voter par référendum en dehors des élections en vertu des articles 11 et 89 de la Constitution. Le peuple déclaré souverain est empêché de régner tant que ses

---

<sup>455</sup>Art. unique. Par dérogation aux dispositions de son Art. 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1er juin 1958 et ce dans les formes suivantes : Le Gouvernement de la République établit un projet de Loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après : 1.Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; 2.Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ; 3. Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement ; 4.L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et la Déclaration des Droits de l'homme à laquelle il se réfère. "*La révision doit être décidée par une résolution adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.*"

représentants ne lui ont pas permis de reprendre sa couronne. Le peuple est donc un souverain qui n'a de pouvoir que lorsqu'il est sollicité par d'autres que lui pour l'exercer. Il n'a été convié à se prononcer par référendum qu'une dizaine de fois depuis 1958 sur des questions qu'il n'avait pas soulevées lui-même et auxquelles il ne pouvait répondre que par oui ou non.

Autre entorse de taille, en admettant que techniquement la représentation seule soit possible on voit la non représentativité des élus et des gouvernants en général. Si les citoyens sont égaux en droits et ont un droit d'accès égal aux charges publiques, en pratique, il s'avère plus problématique de quitter un emploi salarié dans le secteur privé qu'un emploi dans le secteur public où l'on peut retrouver sa place à la fin de son mandat. De la même façon, il est plus facile pour quelqu'un qui exerce une profession libérale de se faire remplacer le temps de son mandat et de reprendre sa place ensuite. La longueur des mandats renforce cette inégalité d'accès aux charges publiques. Voici les pourcentages que donne R. de Sizif, des professions occupées par nos représentants à l'Assemblée nationale : « *52 % de fonctionnaires, 21 % de professions libérales, 6% de capitaines d'industrie qui ne peuvent se mettre eux-mêmes à la porte, et une grosse poignée de rentiers* »<sup>456</sup>.

Plus qu'une crise de la représentation, il s'agit d'une crise de manque de représentation. « *Pour faire simple disons que la crise de la monarchie absolue n'avait pas pour socle une reproche d'insuffisance de monarchie ou d'insuffisance d'absolutisme. Au contraire, ce que l'on reproche volontiers aujourd'hui à la démocratie représentative est d'être insuffisamment démocratique et insuffisamment représentative* »<sup>457</sup>. Le manque de représentativité socioculturelle des élus ou des membres du gouvernement n'est pas en soi incompatible avec la représentation de la volonté populaire. Quelle que soit sa formation ou son origine sociale tout mandataire est réputé agir conformément à la volonté de ses mandants. Les hommes au pouvoir sont élus en tant que représentants du peuple, ils ne sont pas choisis en tant qu'élite plus apte que le peuple à gouverner. La distance sociale entre gouvernants et gouvernés rend plus difficile la nécessaire ressemblance entre les uns et les autres. Mais le transfert de volonté sur lequel est basée la représentation est-il seulement possible ? « *L'idée de représentation implique que la volonté de l'un puisse être transmise à la volonté de l'autre. Or il s'agit là d'un transfert psychologiquement et historiquement impossible* »<sup>458</sup>. Là encore l'excuse technique semble incontournable car comment instaurer un système de mandat impératif sans

<sup>456</sup> R. DE SIZIF, *La Stochocratie*, Les Belles Lettres, 1998.

<sup>457</sup> G. VEDEL, *La démocratie continue*, (préface), Paris, Bruylant, 1995.

<sup>458</sup> Raymond POLIN, *La République - Entre démocratie sociale et démocratie aristocratique*, Paris, P.U.F., 1997, p. 138.

rigidité excessive, qui tienne compte de l'avenir tant national qu'international ? Le mandat des élus est idéalement impératif et pratiquement représentatif mais « [...] une chose est d'admettre "sagement" que délibérants et décideurs ne sont pas impérativement mandatés, une autre qu'ils échappent au contrôle des mandants dont ils ignorent superbement les aspirations »<sup>459</sup>.

Enfin, l'institution des partis politiques, créée en raison du grand nombre de citoyens et nécessairement intermédiaire entre élus et électeurs. Les partis définissent le mandat auquel seront attachés les élus et permettent à ces derniers de rester en contact avec leurs électeurs. Chaque parti est sensé représenter une fraction de la population dont il met en forme les aspirations, les idées, en leur donnant une cohérence théorique. Les partis choisissent les candidats et même s'ils n'ont pas le monopole dans ce domaine, très rares sont les candidats qui peuvent se présenter sans l'appui d'un parti. Aux termes de l'article 4 de la Constitution de 1958 : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Cette liberté laissée aux partis leur permet un fonctionnement généralement peu démocratique et une architecture pyramidale. Ce moule à hommes politiques est peu propice à la formation de démocrates. Pour Maurice Duverger, malgré leurs défauts, les partis politiques permettent de développer « *la conscience politique des citoyens et d'expliciter plus clairement les choix politiques* »<sup>460</sup>. Un rôle d'éducateurs en somme. Les partis ont un énorme pouvoir d'influence sur les électeurs comme sur les élus sans pour autant être représentatifs de l'ensemble de la population. L'homogénéisation de la formation et de l'origine sociale des hommes politiques se double d'une homogénéisation de la pensée propre aux partis politiques. « *Le parti est toujours une institution fermée qui organise sa vision du monde sur le mode amis/ennemis. [...] la différence devient fraction, le courant, la tendance se réduit à la banale expression des intérêts sectaires et particuliers. Pour l'exprimer en raccourci, le parti ne tolère pas la partie* »<sup>461</sup>. La bipolarisation induite par le mode de scrutin accroît l'appauvrissement de la pensée politique. On fabrique artificiellement deux courants de pensée aux idées d'autant plus floues, larges et englobantes qu'il faut séduire le plus grand nombre de citoyens. Les mots se vident de leur sens ou deviennent à ce point polysémique que liberté, égalité, fraternité et démocratie s'appliquent à des concepts opposés.

<sup>459</sup> E. PISIER, « *Les Modernes* », in *Démocratie*, sous la dir. de R. Darnton et O. Duhamel. Paris, Editions du Rocher, Paris, 1998

<sup>460</sup> M. DUVERGER, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel 1/ les grands systèmes politiques*, P.U.F. Paris, 1975.

<sup>461</sup> DONEGANI, J.M. SADOUN, *La démocratie imparfaite*. Paris, Gallimard 1994.

La réduction structurelle du nombre de partis renforce mécaniquement les quelques partis restant sans accroître leur représentativité. « *Plus un parti devient puissant, plus il s'organise, plus il se centralise, plus il devient encombrant, dangereux, voire néfaste* »<sup>462</sup>. J. J. Rousseau à son époque, dans *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique* de 1762 mettait déjà en garde contre « *les brigues* », « *les sociétés partielles* », les « *associations* » en ce qu'elles s'identifient chacune à la volonté générale et dévoient le sens du bien commun : « *mais quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres, et particulière par rapport à l'Etat; [...]. Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui* »<sup>463</sup>. Pour J. J. Rousseau, s'il n'était pas possible de supprimer ces « *sociétés partielles* » au moins fallait-il les multiplier afin que la volonté générale ne se transformât pas en une seule ou quelques volontés particulières. Les partis, s'ils sont indispensables au « *fonctionnement de la représentation politique* »<sup>464</sup>, sont potentiellement dangereux lorsqu'ils deviennent puissants. Le risque étant qu'ils créent l'opinion, la volonté générale, au lieu de la représenter. Alors quel contre-pouvoir à ce pouvoir qui, comme tout pouvoir sans contre-pouvoir efficient n'est qu'un abus de pouvoir à venir ? Le manque de représentativité d'un parti suffit-il à lui faire perdre son influence ? Formellement oui, le manque de représentativité se traduisant par une perte d'adhérents et donc une perte de puissance financière. Il se trouve qu'en pratique, le financement des partis politiques ne tient pas aux seuls adhérents et que leur puissance n'est pas proportionnelle à leur représentativité.

---

<sup>462</sup> Raymond POLIN, *La République entre démocratie sociale et démocratie aristocratique*, op. cit., p.138.

<sup>463</sup>J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Chapitre III, 1762.

<sup>464</sup>M. DUVERGER, « *Sociologie de la politique* », *Revue Française de sciences politiques*, volume 25, n° 4, 1975, p.91.

## ***B : La transformation des espaces publics civils en un espace public politique.***

Certaines approches démontrent comment l'action publique se développe sur un territoire donné, à travers les réseaux et à partir du concept de gouvernance. Toutefois, ces notions restent limitées et oublient notamment le rapport entre le politique et le citoyen. Celles-ci ne font pas référence, en règle générale, à la relation entre le politique et la population. L'existence d'un ordre social structuré et cohérent réduit le champ des possibilités des réformes administratives, donnant aux rationalités en présence un poids différent. On ne peut en aucun cas ignorer les conditions sociales et culturelles qui président la décision. Les pesanteurs que constituent les appartenances à des catégories sociales sont des freins aux réformes. Le réaménagement incessant des politiques publiques atteste de la volonté des acteurs politiques et aussi de l'administration de répondre aux attentes sociales. Cependant, la rhétorique du changement ne doit pas être exagérée: on ne peut pas innover pour innover. Le projet réformateur, toujours ambitieux au départ, se heurte à la mobilisation réactive d'autres forces qui s'emploient à maintenir le statu quo. C'est pourquoi toute politique publique passe par des marchandages et des compromis dans lesquels s'englue l'ardeur réformatrice. Au bout du compte, l'essentiel est de montrer qu'il y a eu réforme, tentative. Le débat public s'interprète dès lors comme la recherche d'un consensus avec les intérêts en présence. Les enjeux de pouvoir ont obscurci le processus. « *La rationalisation pratique qui domine la vie des affaires suppose un univers prévisible, calculable et donc contrôlable; elle suppose une systématisation de la connaissance scientifique et du droit par une meilleure maîtrise conceptuelle et s'accompagne d'une conduite de vie méthodique orientée par les valeurs unificatrices d'une éthique. Chaque sphère de valeurs s'autonomise de telle façon qu'elle se développe selon sa propre logique et ses propres lois de fonctionnement; ce faisant elle produit un système de valeurs et de normes qui lui sont spécifiques et qui risquent d'entrer en conflit avec d'autres sphères de valeurs qui se sont rationalisées selon une autre logique. L'autonomie interne des sphères particulières entraîne ainsi un degré de tension réciproque demeuré inconnu tant que le rapport au monde était naturel et sans contrainte. Le conflit qui naît alors est objectif car il dépend de différence dans la structure logique des formes de l'action sociale* »<sup>465</sup>.

On dit qu'il faut articuler d'avantage toutes les forces locales (le privé, le public,

---

<sup>465</sup> Henry MENDRAS et Jean ETIENNE, *Les grands thèmes de la sociologie par les grands sociologues*, Armand Colin, Paris, 1999, p.158

l'économie, le religieux) dans un système ouvert et non autoritaire, et ce, également pour dépasser le système notabilière. Le fossé entre le champ social (réduit en artisanat technico-fonctionnel) et celui du politique est inquiétant : un premier problème que soulève A. M. Fixot<sup>466</sup>, c'est le pouvoir qu'exerce le « *maire serial leader et superstar* » sur une « *sous-citoyenneté* »: en théorie et en pratique, d'un point de vue législatif et règlementaire, l'information des sphères politiques et socio-économiques est surtout diffusée par les autorités et les associations, par voie de concertation et de codécision, avis, saisine ou auto-saisine. Ces modalités institutionnelles devraient s'adapter à la démocratie représentative et participative, pour intégrer le citoyen à la vie publique, selon qu'il « *est considéré comme un habitant, un électeur, un contribuable, un usager des services publics, un administré...* »<sup>467</sup>

Les oppositions entre les divers acteurs intervenants sur le territoire urbain, entre les élus et les responsables administratifs d'un côté, et les représentants d'association de l'autre, entre service de l'Etat, intervenants économiques, communes, collectivités locales intermédiaires, etc., sont un obstacle au développement de la citoyenneté participative. Si l'homme politique doit accepter la confrontation publique, d'évidence, « *l'élaboration des projets en vase clos* »<sup>468</sup> fait que « *le principe de décision ultime reste irrationnel* »<sup>469</sup>. Les experts, et les « *fonctionnaires politiques* » ont en permanence des objectifs et des besoins budgétaires et maintiennent fermement un cap décisionnel: or, « *dès que les problèmes de la vie en société sont l'objet d'une régulation autoritaire, on entre dans la spirale de la déresponsabilisation avec sa suite naturelle, l'assistanat sociale. [...] Les règles technico-administratives doivent faire place au jeu de cette logique d'appartenance civique. Or, ce sentiment d'appartenance à la collectivité est liée à l'attitude que les responsables des instances politiques qui la symbolisent témoignent à son égard* »<sup>470</sup>. Il ne peut y avoir gouvernance s'il n'y a pas de débat public il faut donc un espace public qui permette aux citoyens de consulter les dossiers.

L'Etat devient un Etat négociateur: la gouvernance traduit des systèmes de négociation et non pas des systèmes de force (par la recherche de la règle, sans imposer la loi), dont le résultat n'est pas prédéfini et sera le fruit d'un contrat. La gouvernance va de pair avec la

<sup>466</sup> Anne-Marie FIXOT : « *l'exhortation démocratique de la politique de la ville* » : ville bonne à vivre, ville invivable, revue de Mauss, numéro 14, second semestre 1999, p. 244.

<sup>467</sup> « *Politique de participation et participation au politique : les habitants dans la décision locale* », territoire, les dossiers 2001, sept.-oct.1999, p.8.

<sup>468</sup> Anne Marie FIXOT, ibid., p. 248.

<sup>469</sup> H. MENDRAS et J. ETIENNE, op. cit., p.163.

<sup>470</sup> Anne-Marie FIXOT, Ibid. pp.248-252.

contractualisation: la gouvernance, c'est le gouvernement par contrat entre les différents acteurs publics et privés sans toutefois distinguer public et privé ce qui laisserait entendre qu'il y aurait que des gouvernants sans gouvernement surplombant (ex: la notion de projet urbain, ses principes de consultation et de contractualisation, non pas synallagmatique, avec une contractualisation de laquelle il est permis de sortir sans pénalisation mais en s'excluant du jeu). Le PACS est ainsi une forme de gouvernance; on évite une institutionnalisation juridique mais cela constitue une institutionnalisation sociologique. La gouvernance ne se juridise pas: c'est « *le vouloir rester ensemble* ». Toutefois, si le « *groupe* » se désunit, la manne de l'Etat disparaît. Les incitations étatiques sont fortes... mais il n'y a ni maire d'agglomération, de communauté de communes, seulement de présidents. Les formes de gouvernance ne sont-elles pas en train de prendre les formes que les formes politiques prendraient? (ex: l'Etat en France n'est pas capable de réformer les communes, de changer la carte; tout ce fait dans un processus négocié).

On se tourne vers une vision habermassienne d'une société communicationnelle, fondée sur la démocratie, la discussion publique. Le contrat social nait du débat public. La gouvernance est un concept se voulant être un paradigme, en rupture avec celui de « *centre/périmétrie* » marxiste. Y'a t'il avènement d'un nouveau mode de gouvernement ou s'agit il d'une nouvelle économie des pouvoirs agissant sur les décisions? Une première critique peut être émise à propos de l'optique consensuelle comme axiome de base de la gouvernance. Les gens souhaitent vivre ensemble, les fractures sociales ne sont pas des fractures décisives, les contradictions sociales seraient pour l'heure toujours contournable, et nous ne sommes plus dans une société de classe certes, mais les différences demeurent sous forme de fragmentation irrémédiable. Cependant tous les membres de la société sont potentiellement acteurs réels, des acteurs qui, d'une façon ou d'une autre jouent dans la balance.

L'analyse libérale véhiculée par l'idéologie de la gouvernance voit en blocs la société comme une société d'entrepreneurs capables d'adopter un point de vue collectif et de dépasser leur point de vue strictement. Les analyses marxisantes ne sont toutefois pas à évacuer. Sans faire du marxisme, il est possible de laisser les clivages sociaux et les hiérarchies prendre parts aux réalités sociales (ne pas tomber dans ce que l'on dénonce). Une deuxième critique concerne ce qui est propre à l'individualisme américain, inscrit culturellement et prégnant dans toute l'organisation américaine, aboutit à la défense des libertés individuelles et religieuses. La défense du secteur privé est l'axiome de base du concept de gouvernance aux

États Unies: le rapport entre privé et public fait du secteur public l'espace devant garantir les libertés privées. Cet individualisme se comprend historiquement aux États Unies, mais pas en France dans un État républicain qui, plus est à une échelle locale... Le système politique américain relève du principe de subsidiarité (l'État intervient en dernier recours en se substituant aux échelons premiers dans l'incapacité d'agir), ce qui n'entre que difficilement dans la vision occidentale.

Or, en France, comme dans la pensée d'Habermas, « *la communication publique doit être inclusive et sélective en même temps; elle doit être conduite de telle sorte que des sujets pertinents émergent, des contributions intéressantes et des informations fiables apparaissent, de bons arguments ou des compromis équitables en résultent. La liberté de communication des citoyens, est supposée conduire à l'usage public de la raison. Des acteurs collectifs de la société civiles qui sont suffisamment autonome et une sphère publiques qui est suffisamment sensible et inclusive peuvent tous deux percevoir des problèmes pertinents à l'échelle de toute la société, les transcrire en termes de questions publiques et donc engendrer, à travers divers réseaux, l' « influence » de l'opinion publique. Mais une telle « influence » n'est transformée en « pouvoir » que par l'interaction de cette communication publique informelle et diffuse avec les processus formellement organisés de formation de l'opinion et de la volonté, d'abord incarnés dans le complexe parlementaire et judiciaire. Le « pouvoir communicationnel » est produit selon les procédures démocratiques dans des décors délibératifs, puis il est transformé, via des programmes législatifs et des décisions de cours, et un « pouvoir administratif », disponible à fin d'implémentation. Cela est bien évidemment, l'image officielle dont s'écarte grandement le réel circuit du pouvoir »*<sup>471</sup> »

Le débat, c'est l'expérience de la discussion publique, préalable à la rationalité juridique dans laquelle s'inscrivent les formes délibératives. Seul l'intérêt général prime, discutable par tous les citoyens, du moins ceux placés en position de discussion. Comme Castoriadis le souligne, le problème des différences de conditions socio-économiques, propres à la structure productive de la société, entraîne inévitablement des iniquités. « *Il y a l'exclusion et même en dehors de l'exclusion, il y a la situation réelle des gens qui fait qu'ils n'ont effectivement pas d'intérêt pour cela; mais même, s'ils en avaient, ils n'ont pas vraiment le temps de s'en occuper activement. Il y a le fait que toute la structure de la société empêche*

---

<sup>471</sup> J. HABERMAS, *Morale et communication*, op. cit. p. 46.

*les gens de participer, et ça va de la structure du travail jusqu'à ce qu'on appelle droit* »<sup>472</sup>. Les principes démocratiques, n'empêchent pas qu'il faille « *décider de ce qui est décidable par la collectivité et de ce qui n'est pas décidable* »<sup>473</sup>. Enfin tout s'organise autour de l'espace des « *non consacrés* ». L'opinion publique devrait pouvoir construire un réseau d'influence, pour porter les problèmes de la sphère civile à la sphère politique. Mais, au-delà des principes démocratiques, Weber observe deux types de domination, exercés dans toutes relations de pouvoirs: « *par constellation d'intérêts* » et « *par autorité* »<sup>474</sup>. En fait, l'isolement de chaque niveau de débat entraîne la montée de pouvoirs parallèles, observables, entre autres, sur le territoire urbain: « *finalement, ceux qui décident ne connaissent généralement pas les problèmes qu'ils ont à trancher, tandis que ceux qui les connaissent n'ont pas le pouvoir de décider* »<sup>475</sup>. La loi du 24 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>476</sup> est la première traduction législative d'une nouvelle étape de la décentralisation annoncée par le Premier ministre Lionel Jospin le 27 Octobre 2001 à Lille. Ce texte s'inspire des conclusions de la Commission en concertation avec les principales associations d'élus locaux, tout en tenant compte du débat parlementaire sur la décentralisation qui a suivi la déclaration du gouvernement, le 17 janvier 2001. La réforme vise quatre objectifs essentiels:

- Associer plus largement les citoyens aux décisions locales,
- Renforcer les droits des élus locaux, notamment ceux de l'opposition,
- Faciliter l'accès aux mandats locaux et l'exercice des fonctions électives,
- Assurer la participation du public à l'élaboration des grands projets

Ainsi, ce texte favorise une plus grande participation des citoyens à la vie de leurs quartiers et de leurs communes, notamment au travers des conseils de quartiers. Leur création est facultative dans les communes de 20 000 à 80 000 habitants mais obligatoire pour les communes de plus de 80 000 habitants. Dans les quartiers des communes de 100 000 habitants et plus, des annexes de la mairie devront être créées. « *La démocratie est un régime où il y a des droits, où il y a un habeas corpus, où il y a la démocratie directe, et où la transformation des conditions sociales et économiques permet la participation des citoyens. Par exemple, qu'est ce que ça veut dire la liberté ou la possibilité pour les citoyens de*

<sup>472</sup> C. CASTORIADIS, « *la démocratie, villes bonnes à vivre, villes invivables* », revue du MAUSS n°14, 2<sup>nd</sup> semestre 1999, p. 212.

<sup>473</sup> C. CASTORIADIS, *Ibid.*, p. 210.

<sup>474</sup> H. MENDRAS ; J. ETIENNE, *op.cit.* p. 179.

<sup>475</sup> H. MENDRAS ; J. ETIENNE; *ibid.*, pp.179-181.

<sup>476</sup> Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité publiée au JO du 28 février 2002.

*participer, le fait de s'élever contre l'anonymat d'une démocratie des masses, s'il n'y a pas dans la société dont nous parlons quelques chose – quelque chose qui passe à l'as dans les discussions contemporaines, y compris chez Lefort d'ailleurs – qui est l'éducation du citoyen [...] ? Personne ne naît citoyen. [...] Mais on l'apprend en regardant d'abord la cité dans laquelle on se trouve »<sup>477</sup>.* C'est pourquoi après avoir transformé l'espace ou les espaces civiles en un espace politique, il est indispensable de transformer les citoyens en des citoyens politiques et administratifs.

---

<sup>477</sup> C. CASTORIADIS, « *villes bonnes à vivre, villes invivables* », op.cit., pp. 197- 198.

## SECTION 2 : Les réformes pour un autre fonctionnement des institutions locales.

Pour démocratiser la démocratie locale, il faut d'abord que le pouvoir s'exerce au sein des collectivités locales élues et ne se fragmente pas en de multiples lieux et réseaux non identifiés. Certains peuvent se réjouir que des dynamiques territoriales à géométrie variable s'enclenchent en fonction de projets, associant partenaires extérieurs, acteurs publics, toujours plus nombreux et au statut hétérogène, entreprises privées et groupes d'intérêts multiples. Si le pouvoir local tend à devenir pluriel, concurrentiel, dilué et peu identifié, au risque d'hypothéquer tout exercice de la citoyenneté locale, il le doit en partie à la faiblesse des institutions politiques locales. Identifier les pouvoirs locaux est la condition d'une décentralisation réussie: les collectivités locales doivent pouvoir être des contre-pouvoirs à un Etat qui reste puissant, bureaucratique et tentaculaire, et, en même temps, le recours à l'instance supérieure, l'État garant de l'intérêt général, doit être toujours possible. Ce sont des collectivités locales identifiées et un Etat garant de l'intérêt général qui rendent possible l'exercice de la démocratie locale.

La question de la multiplication des structures locales ne pourra pas être résolue indéfiniment en rajoutant toujours de nouvelles. C'est bien à la simplification des niveaux d'administration qu'il faut s'atteler. Le pouvoir local identifié doit être organisé selon un modèle conforme à la tradition parlementaire avec des droits pour l'assemblée et les oppositions politiques. Il s'agit notamment pour cela d'inscrire dans une nouvelle Constitution les principes de séparation des pouvoirs et de responsabilité politique: «*Les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus et dans des conditions prévues par la loi qui garantit la séparation des fonctions exécutive et délibérante. L'exécutif de chaque collectivité territoriale est responsable devant son assemblée*»<sup>478</sup>.

Les représentants, élus au suffrage universel, doivent être davantage représentatifs de la population et plus fréquemment renouvelés. Il n'est pas interdit de réfléchir aux modes de scrutin et à de nouveaux modes de désignation des représentants, faisant une part au tirage au sort et conférant un poids au vote blanc. C'est surtout le statut de l'élu qui constitue l'outil principal pour favoriser la rotation des représentants. L'actuel statut doit être revisité, pour être consolidé et pour l'envisager comme un véritable «*contrat de mandat*», définissant les

<sup>478</sup>Bastien FRANCOIS et Arnaud MONTEBOURG, *La Constitution de la VIème République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005.

relations entre élus et population.

## **PARAGRAPHE 1 : Dans la représentation.**

Les collectivités territoriales n'ont pas toutes le même statut : depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72 de la constitution prévoit que «*les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74*» de la même constitution. En dehors des régions, la catégorie des collectivités à statut particulier a donc été ajoutée, et leur existence constitutionnalisée dans le même temps. Cette révision a permis la reconnaissance de la diversité des collectivités territoriales, leur a autorisé l'expérimentation de compétences nouvelles et a consacré le principe de leur autonomie financière. Toutefois, des difficultés ont été mises en avant, à l'instar du comité Vedel qui a évoqué une «*situation préoccupante caractérisée par la confusion des attributions*» et a attiré l'attention des pouvoirs publics sur «*les excès de toutes natures engendrés si ce n'est par le nombre des communes françaises, du moins par la multiplication des échelons territoriaux d'administration du pays*»<sup>479</sup>.

Dès lors, nous pourrions envisager une refonte de l'organisation actuelle des collectivités territoriales pour permettre une mise en place d'un pouvoir local clair et identifié dans un Etat recentré dans ses pouvoirs régaliens.

La parlementarisation des assemblées territoriales, logique si l'on admet que les collectivités territoriales sont des cadres de la démocratie politique, «*tend à confirmer l'émergence d'une conception politique et plus seulement administrative des collectivités locales. Les intérêts de la collectivité ne sont plus seulement l'objet d'une gestion administrative, ils sont de surcroît l'objet d'une gestion politique*»<sup>480</sup> remarquait Sylvie Castanier. Son enjeu majeur est alors d'instaurer avant tout une véritable responsabilisation politique : celle de l'exécutif face à l'assemblée et celle, plus large, des élus face à leurs électeurs. La dynamique de rapprochement des règles de fonctionnement

---

<sup>479</sup> Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, dit commission ou Comité Vedel, était un comité de réflexion institué le 2 décembre 1992 sous la présidence du juriste français Georges Vedel et chargé de proposer des réformes institutionnelles pour la Cinquième République. Il a rendu le 15 février 1993 son rapport au président de la République, Mitterrand. Il a proposé d'instaurer un référendum d'initiative minoritaire qui aurait pu être déclenché par 1/5ème des parlementaires et 1/10ème des citoyens inscrits sur les listes électorales.

<sup>480</sup> Sylvie CASTANIER, *La parlementarisation des assemblées locales : L'institutionnalisation territoriale du pluralisme politique*, PUF de Pau et des Pays de l'Adour, 2002, p. 26.

des différentes assemblées politiques doit se traduire alors par l'extension aux collectivités territoriales de règles et/ou mécanismes constitutionnels initialement prévus pour les seules assemblées parlementaires, selon un processus de «*constitutionnalisation exogène* »<sup>481</sup>. Celui-ci «*résulte de l'application aux collectivités locales de règles constitutionnelles non prévues pour les collectivités locales, mais que le législateur souhaite leur appliquer. Cette constitutionnalisation n'est par ailleurs acceptée par le juge constitutionnel que dans la mesure où elle n'entre pas en contradiction avec la constitutionnalisation endogène* »<sup>482</sup>. Concentrée principalement sur le fonctionnement des organes locaux, la constitutionnalisation exogène tend à appliquer aux collectivités territoriales les règles fondamentales de la démocratie. Participant du mouvement plus large d'uniformisation du champ politique, ce processus doit apparaître parfaitement dans la dynamique de parlementarisation des assemblées locales, tant pour leurs règles de fonctionnement que pour celles régissant les rapports entre organes locaux, confirmant l'intégration des collectivités territoriales dans le fonctionnement de la démocratie globale.

---

<sup>481</sup> Celui-ci s'oppose à la «*constitutionnalisation endogène* », qui correspond à ce que nous qualifions plus simplement d'*inscription constitutionnelle* ; il s'agit donc de l'inscription constitutionnelle de dispositions relatives aux collectivités territoriales. Sur cette distinction, v. J.-M. PONTIER, «*L'emprunt des techniques du droit constitutionnel par le droit des collectivités territoriales* », in AUBY J.-B., FAURE B. (Sous la direction), *Le droit des collectivités locales. Les mutations actuelles*, Paris, Dalloz, « Actes », 2001, p. 84.

<sup>482</sup> Ibid

## **A : Un pouvoir local identifié avec un Etat recentré dans ses missions régaliennes.**

Des institutions démocratiques, identifiables, fondées sur l'élection sont à réaffirmer dans un monde local en réseau. Les collectivités locales sont d'abord étroitement liées entre elles, mais le sont aussi avec des établissements publics, des entreprises, des associations par une série de contrats temporaires pour la réalisation de politiques publiques. La question du «*qui fait quoi*» a de moins en moins de réponses satisfaisantes. De cette complexité est supposée naître une régulation spontanée: c'est ce qu'on appelle la gouvernance. Elle tient la masse des citoyens aux marges et si elle intègre certaines associations, notamment juridiques, il s'agit de certains de leurs membres. Peut-être peut-on parler de « participation », mais en la qualifiant tout de suite d'élitiste.

Contre ces visions, il convient de réaffirmer que la décentralisation consiste à centrer le pouvoir sur des collectivités locales élues, légitimes parce que connues et investies par les citoyens, avec des actions lisibles et susceptibles d'être publiquement évaluées.

La non-élection actuelle des structures intercommunales qui lèvent directement l'impôt et gèrent des compétences importantes est une grave anomalie. Lors des élections municipales de 2001, les activités des intercommunalités étaient peu présentes, à quelques exceptions près, dans les programmes des candidats. En tout état de cause leur élection doit être urgentement envisagée en même temps que celle des communes, par exemple par un vote préférentiel pour les conseillers communautaires, le jour de l'élection municipale. Inutile d'établir des seuils: les habitants, communes et structures intercommunales en milieu rural ont à être concernés par ces mesures de démocratisation. Seul le mandat unique pour les députés, en mettant fin à cette concurrence mortifère entre collectivités locales au Parlement, permettra d'opérer un choix entre les différents niveaux au lieu d'en ajouter toujours sans en enlever. Est-il normal que, lorsqu'en 2003 on confère de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales (droit d'être chef de file, droit à l'expérimentation, pouvoir réglementaire...), on les octroie de manière uniforme à tous les échelons? Le principe, désormais gravé dans la Constitution, de non-tutelle d'une collectivité locale sur les autres est-il bien sérieux au regard des objectifs de cohérence des politiques publiques? Le système actuel n'est guère tenable, personne ne le défend réellement, mais personne au sein du milieu politique professionnel ne se risque à le modifier activement. Pourtant, des propositions nombreuses, qui ont pour elles la force de l'évidence, sont émises en faveur d'un effacement progressif du département et d'une

affirmation de la région.

Le découpage des départements a été en partie fondé sur la volonté de permettre à chaque habitant de faire l'aller-retour entre son domicile et la préfecture en une journée de cheval.

C'est aujourd'hui la région qui correspond à cette préoccupation pratique. Les villes et les métropoles sont directement affectées par les compétences exercées par le département aussi importantes par exemples le social ou les routes, sans droit de regard sur ces questions fondamentales pour leur développement. Le département exerce les compétences de solidarité, au risque que les droits et les prestations soient bien différents d'un département à l'autre. Ces compétences de solidarité ne relèvent-elles pas de l'État? L'État n'a-t-il pas une vocation à affirmer en matière de solidarité au lieu de sous-traiter la question aux départements sans les moyens correspondants? Les compétences des départements pourraient être transférées d'une part aux agglomérations et aux pays, d'autre part aux régions, sans s'interdire, conformément aux principes de subsidiarité, un droit d'ingérence de l'État pour contraindre ou suppléer la collectivité défaillante, notamment en matière de solidarité<sup>483</sup>.

Il faut certes tenir compte de l'histoire et de l'ancienneté de l'institution départementale. Tant que les pays ne sont pas plus visibles, le département est difficilement effaçable en milieu rural. En revanche, dans les zones urbaines denses, il contribue à complexifier le système institutionnel et à hypothéquer la maîtrise de leur développement par les agglomérations urbaines<sup>484</sup>. D'ores et déjà, l'effacement du département dans les zones urbaines peut être engagé par la loi, avec un transfert des compétences vers les échelons régional et intercommunal.

La disparition des conseillers généraux, aujourd'hui en charge de l'intérêt de leur canton bien plus que de celui du département, donnera aux conseillers régionaux une visibilité qu'ils n'ont pas aujourd'hui. Les conseillers généraux sont toujours réélus ou presque, le mode de scrutin, uninominal dans le cadre du canton, les incitant à des pratiques clientélistes renforcées par leur histoire. Les conseillers régionaux, élus au scrutin de liste, paraissent bien davantage porteurs de l'intérêt de la collectivité régionale. Ils sont invisibles ou presque aujourd'hui, noyés qu'ils sont dans le peuple des élus locaux.

Le constat de la petitesse des régions à l'égard de leurs homologues européennes, du

---

<sup>483</sup>François ASCHER, *La société évolue, la politique aussi*, Odile Jacob, Paris, 2007.

<sup>484</sup>Institut de la décentralisation, Propositions pour une nouvelle décentralisation, 2007.

caractère inachevé et partiel des transferts de compétences à leur niveau est devenu récurrent. Il est probablement clair dans les esprits que la région a vocation à être une collectivité locale particulière en raison de sa situation intermédiaire entre l'Union européenne et l'État d'une part, et les collectivités infrarégionales d'autre part. Tout justifie que, comme dans la plupart des démocraties européennes, elle soit dotée d'un statut d'autorité organisatrice dans un certain nombre de domaines d'une part et qu'elle dispose d'autre part d'un pouvoir normatif autonome pour l'exercice de ses compétences<sup>485</sup>. Ce saut qualificatif dans la décentralisation préalable des régions: davantage de pluralisme dans le mode de scrutin, séparation des pouvoirs exécutif et délibératif, responsabilité politique du président devant l'assemblée régionale, statut de l'opposition, outils performants pour la participation des citoyens, évaluation externe et publique des politiques régionales, interdiction de tout cumul de mandats et fonctions pour les membres des exécutifs régionaux.

Si la régionalisation est une évidence, elle ne sera pas une réalité tant que, par la force du nombre et du cumul des mandats, les défenseurs du département et du statu quo seront les plus nombreux au Sénat, à l'assemblée nationale, mais aussi dans les associations corporatistes d'élus locaux. Le contexte politique n'est certainement pas favorable à une telle évolution. Après les élections régionales de 1986 et 1992, seules deux régions étaient à gauche. Depuis 2004, avec deux régions à droite, le scénario est identique mais inversé. La trajectoire de l'actuel président de la République le porte plutôt à la défense des départements. Les régions sont présentées abusivement, au regard de leurs compétences, pouvoirs, budget, comme des contre-pouvoirs à la maîtrise par l'UMP des principales institutions de la République<sup>486</sup>. Pour autant, le constat de l'opacité du système local et de la défaillance dans la définition des rôles des différentes collectivités publiques transcende les clivages politiques et émane de tous les milieux. La volonté d'un président de la République, disposé à la rupture par ailleurs, et disposant des moyens institutionnels pour agir, peut seule en l'état actuel sortir le pays de son imbroglio institutionnel. Il en va aussi de la définition du rôle de l'État dans une République décentralisée.

Les collectivités locales ont vocation à gérer le quotidien. La démocratie locale est incompatible avec les initiatives concurrentes et non coordonnées des collectivités locales qui suscitent une incompréhension généralisée. L'État doit renoncer à ses tentations présentes:

---

<sup>485</sup>François ASCHER, *Ibid.*

<sup>486</sup>Avec la victoire de la gauche et le basculement de la majorité sénatoriale dans son camp lors des élections du dimanche 25 septembre 2011, on peut nuancer cette affirmation. Rien n'est encore clair mais tout ne sera plus comme avant.

abandonner toute une série de compétences aux collectivités locales tout en exerçant sur elles un contrôle technique tatillon voire bureaucratique sans régler la question de la lisibilité de l'action publique locale. L'État, dans la République décentralisée que rend possible une autre Constitution que celle de 1958, a des missions stratégiques de régulation et de défense de l'intérêt général qui comportent plusieurs dimensions.

Le principe de subsidiarité, promu par l'Union européenne, sert souvent à justifier la décentralisation alors qu'il comporte aussi une obligation d'agir et d'intervenir activement pour l'autorité supérieure, en l'occurrence l'État. «*Une autorité quelconque ne doit s'exercer que pour pallier l'insuffisance d'une autorité plus petite. Si cette insuffisance est avérée, elle a par contre non seulement le droit, mais le devoir de s'exercer*»<sup>487</sup>. Dans cette affaire de décentralisation, recentrer l'État sur sa mission d'intérêts général suppose surtout qu'il intervienne activement pour garantir la solidarité nationale. Les incitations financières, par exemple dans le cas de la mixité sociale et de l'obligation théorique pour chaque commune d'avoir au moins 20 % de logements sociaux sur son sol, ne sont pas suffisantes pour rendre obligatoires ces mesures justes. Avec la loi SRU, la planification urbaine s'est dissoute dans des territoires qui comptent parfois des centaines de communes et plusieurs intercommunalités de nature différente. De même, la solidarité entre collectivités riches et pauvres est insuffisante parce que les élus locaux au Parlement veulent toujours préserver leur marge de manœuvre et que les collectivités locales sont trop nombreuses.

Une assemblée composée de députés exerçant ce seul mandat, ce faisant à même de légiférer dans un sens conforme à l'intérêt général, rendra contraignantes la solidarité et la péréquation entre collectivités.

Le droit à l'information est sans aucun doute assuré aujourd'hui. On peut s'enquérir sans difficulté du budget de telle ou telle collectivité. Ce n'est pas pour autant que l'information, disponible, soit lisible et transparente et qu'elle permette de répondre à la question de l'efficacité de telle politique locale. Dans l'extraordinaire superposition de structures, de politiques et de réseaux locaux, qui mène l'évaluation aujourd'hui? Qui exerce les activités d'inspection, d'audit, de contrôle? Qui permet de répondre à la question de l'efficacité, de l'adéquation des objectifs et des résultats? Qui compare les politiques menées ici ou là et propage les expériences les plus intéressantes? L'état central, dans un contexte où tout ce qui relève du quotidien est confié aux collectivités territoriales, doit renforcer son

<sup>487</sup>François RANGEON, « *Peut-on parler d'un intérêt général local?* », in Christian Le Bart et Rémi Lefebvre (dir.), *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, 2005, p. 45-65.

action dans des domaines stratégiques tels que la défense de l'intérêt général. C'est à L'état et à ses agents que pourraient revenir les activités d'audit et d'évaluation, par exemple à travers un outil fédérateur à promouvoir. Localement, la question de l'évaluation des politiques publiques doit être aussi l'affaire des citoyens et pas seulement celle des experts. Le conseil économique et social régional, sortant de son rôle purement consultatif, pourrait utilement prendre en charge l'évaluation de l'action publique en assurant son caractère public. En particulier, chaque assemblée locale devrait avoir annuellement un débat sur le rapport d'évaluation qui lui serait remis.

S'il était lui-même crédible dans les procédures participatives qu'il promeut, L'état, toujours dans un rôle stratégique de régulation à définir, pourrait, à travers ses agents locaux, évoluer vers une fonction d'arbitre et de garant des débats locaux organisés par les collectivités locales. Or il n'est pas en mesure aujourd'hui de jouer ce rôle tant la conception qu'il a lui-même de la délibération est restrictive. Dans les débats publics organisés par la Commission nationale du débat public dont il a la charge, le sens du débat est incertain. La prise de parole citoyenne n'a aucune force contraignante sur la suite de la décision. Pire, le débat peut être brutalement interrompu si les décideurs se mettent d'accord entre eux. A Bordeaux, un tel débat avait été engagé sur le projet de contournement autoroutier de la ville. Or le premier ministre annonçait la décision en décembre 2003, un mois avant la clôture du débat citoyen, court-circuitant ainsi des centaines de citoyens frustrés. A la condition que L'état soit crédible dans son rôle d'animateur de débats citoyens, ses administrations déconcentrées, comme la direction régionale de l'Equipement, pourraient être garantes des débats locaux organisés par les collectivités locales et notamment de la mise à disposition de l'information.

Par ailleurs, afin de donner une importance et une garantie qu'elles n'ont pas aujourd'hui aux procédures participatives déployées au sein des collectivités locales, le statut de la fonction publique territoriale devra intégrer une nouvelle catégorie d'emploi: chargé des procédures démocratiques. En suivant les objectifs de lisibilité de l'action publique locale et de concentration de L'état sur ses missions stratégiques de régulation, le contrôle de légalité pourrait évoluer profondément. Une fois les niveaux et les responsabilités clarifiés, le contrôle de légalité pourrait effectivement, comme en Belgique, sanctionner les empiètements de compétences d'une collectivité sur l'autre qui ont tant obscurci la décentralisation alors que la sanction de tels empiètements reste essentiellement théorique aujourd'hui.

L'assemblée, véritablement nationale grâce au mandat unique des députés, saura mieux

assurer les missions de L'état et mieux légiférer. Aujourd'hui, les lois sont tatillonnes, changeantes, le suivi de leur application n'est pas assuré. L'intervention de la loi est nécessaire chaque fois qu'est en cause l'encadrement de l'action des collectivités locales. Il en résulte des ajustements permanents de la législation applicable pour les différentes compétences transférées.

Des ajustements qui, par leur excessive fréquence, n'ont pas contribué à dessiner un paysage administratif lisible pour les citoyens. Le code général des collectivités territoriales compte 4 492 articles sur lesquels sont intervenues 3 029 modifications entre le 1er septembre 1996 et le 1er septembre 2005 pour la seule partie législative. Complétées par une série de décrets, pris loin de l'Assemblée, ces lois font peser sur les collectivités locales, en même temps qu'une forme d'incertitude, de lourdes tutelles techniques.

Ce n'est sans doute pas un hasard si les citoyens désertent les conseils municipaux, dont l'activité consiste pour une part à voter des délégations de compétences aux structures intercommunales, et pour une autre part à acter des décisions techniques imposées de manière très précise. Si un maire peut prendre un arrêté municipal sans débat ni vote, en revanche la moindre décision technique sur laquelle un conseiller municipal n'a aucune prise exige son vote. C'est l'idée même de délibération, de choix collectif, au sein des assemblées locales qui est en cause. Le soin mis par l'Etat à conserver des tutelles techniques nombreuses sur les collectivités locales n'est pas remis en cause par le législateur. Sans doute ceci s'explique par la volonté des grands élus locaux, cumulant souvent la présidence d'un exécutif avec un mandat de parlementaire, de garder leurs prérogatives en occupant leurs assemblées délibérantes avec des ordres du jour « *techniques* » plutôt qu'en organisant des débats d'orientation politique. L'Etat a aussi la mainmise sur les finances locales: en 1998, le budget des régions s'autofinancait aux deux tiers par la fiscalité locale. En 2002, il ne s'autofinance plus qu'à hauteur d'un tiers. Des impôts locaux ont été supprimés ou revus à la baisse. En 2005, avec 79,5 milliards d'euros inscrits au budget, la première dépense de l'Etat est le soutien aux collectivités locales. Dans ces conditions, la décentralisation des compétences est surtout un processus coûteux de complexification de la décision publique qui ne rime pas forcément avec l'autonomie des collectivités locales. C'est aussi contre de tels travers que le mandat unique nous prévaut, en recentrant le rôle de l'Etat sur ses missions stratégiques. L'autonomie des collectivités locales est souhaitable dans la mesure où, au préalable, leur fonctionnement et leur rapport aux citoyens seraient profondément revus.

## ***B : La parlementarisation des assemblées locales avec des modes de scrutin unifiés.***

Une fois les institutions locales et nationales comme leurs rôles identifiés, le même objectif de clarification radicale doit guider les transformations de la démocratie représentative locale. La confusion actuelle des pouvoirs sur une personne qui est le chef tout-puissant de la collectivité locale n'est pas une fatalité. On doit envisager des mécanismes de séparation de l'exécutif local et de l'assemblée délibérante en aménageant des mécanismes de contrôle et de contre-pouvoir. Dans notre projet d'une autre République, le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et délibératif locaux doit être constitutionnalisé, de même que le principe de la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée locale.

La démocratie québécoise offre un exemple assez stimulant puisqu'elle permet par certaines règles simples une régénération régulière de la représentation politique. A la fois par une limitation stricte du cumul des mandats, un système de contrôle des présences à l'Assemblée nationale, mais aussi une véritable culture de la relève dans les partis politiques. L'originalité de ce modèle tient aussi à la souplesse de son organisation territoriale susceptible de se réformer facilement, comme en témoigne la fusion des communes qui s'est opérée vers la fin des années 1990. Au Québec, le même jour, ont lieu séparément l'élection de l'assemblée locale et celle de son président. Le chef de l'exécutif, par ce mode de désignation, est clairement distinct de l'assemblée qui a vocation à le contrôler. En France, sans remettre en cause le principe de désignation du «*Premier ministre local* » en tant que tête d'une liste et d'une équipe, gardons en tête le principe de séparation des pouvoirs. Il faut que l'exécutif soit à minima clairement distinct de l'assemblée qui a vocation à délibérer et à la contrôler. Une fois l'élection passée, un exécutif est constitué, en faisant remonter de la liste victorieuse autant de membres que nommés dans l'exécutif. Les membres de l'exécutif ne prennent pas part au vote, et, dans le cadre de cette séparation, le président de l'exécutif ni aucun de ses membres ne peut présider l'assemblée, qui choisit son président en son sein.

Il convient alors d'organiser les relations entre ces deux pouvoirs distincts sur le mode parlementaire afin de permettre un contrôle et un débat inédit. Il faut d'abord instituer le couple de base du régime parlementaire: l'assemblée locale a la possibilité, si une minorité le demande et une majorité absolue le vote, de renverser l'exécutif; en contrepartie le président peut dissoudre l'assemblée. Ce système existe dans certaines régions espagnoles. Peu employé, il a le mérite d'inspirer à l'exécutif un minimum de respect à l'égard de son assemblée et de le rendre attentif aux propositions qui en émanent comme aux débats qui s'y déroulent. La nouvelle assemblée locale aurait les moyens d'action d'une assemblée

parlementaire qui contrôle et prend des initiatives: questions écrites et orales avec obligation de réponse, possibilités de créer des commissions présidées par un membre de l'opposition, possibilité de saisine de la chambre régionale des comptes et du tribunal administratif, maîtrise d'une partie de l'ordre du jour.

Nos parlements locaux seront dotés d'un statut de l'opposition. Aujourd'hui, une fois élue, une majorité dispose d'une grande latitude pour diriger. Les droits de l'opposition se limitent, en l'état actuel, pour l'essentiel à des règles d'affichage et d'information dans les publications des collectivités. Tout comme au plan national, les oppositions sont reléguées au rang de simple figurant. Les élus minoritaires doivent au contraire jouer un rôle constructif pour assurer la vitalité de la démocratie. C'est pourquoi un statut de l'opposition est indispensable pour renforcer la démocratie locale et, sans la paralyser, assurer un contre-pouvoir efficace et un contrôle du fonctionnement des instances. A titre d'exemple, la présidence de la commission d'appel d'offres des marchés publics, ou des commissions des finances, ou encore une présence obligatoire dans les conseils d'administration des HLM pourraient figurer dans le volet des droits de l'opposition, associés à de nouveaux moyens matériels pour participer à la vie de la cité.

Enfin, les territoires ruraux ne seront plus considérés comme des territoires hors pluralisme démocratique et les modes de scrutin assurant diversité politique et entrée des oppositions seront uniformisés.

Dans une autre République, les règles du jeu pour désigner les représentants seront plus stables qu'elles ne le sont aujourd'hui. Elles relèveront des lois organiques et ne pourront donc pas donner lieu à des ajustements circonstanciés.

Les modes de scrutin doivent être unifiés au niveau local, toujours dans le souci d'une plus grande lisibilité pour les citoyens: aujourd'hui, on ne compte pas moins de cinq modes différents de désignation des représentants locaux (les communes de moins de 3 500 habitants, les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI, les départements, les régions). Le mode de scrutin mixte entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, qui allie stabilité gouvernementale et pluralisme démocratique, peut être retenu comme mode unique de désignation, pour peu qu'il soit davantage équilibré qu'il ne l'est aujourd'hui dans les communes de plus de 3 500 habitants. Aujourd'hui, même dans le cadre d'un scrutin dit mixte comme pour les communes de plus de 3 500 habitants, la proportionnelle sert le plus souvent de repoussoir dans les débats. Seule la logique majoritaire serait à même de dégager une majorité et de mener des politiques. Cet argument a ses limites. En Allemagne, par exemple,

la proportionnelle intégrale et l'absence de majorité n'empêche pas de gouverner localement: elles peuvent même stimuler le débat contradictoire, favoriser la participation de tous les conseillers municipaux et la constitution de majorités circonstancielles en fonction des projets locaux débattus. C'est vers des modes de scrutin unifiés et plus équilibrés entre logique majoritaire et représentation proportionnelle qu'il faut tendre.

Des innovations dans le mode de désignation des représentants peuvent être envisagées. En particulier, si généralisation il y a de tels scrutins de liste, la liberté de l'électeur doit être accrue. Aujourd'hui, l'électeur qui vote pour désigner le conseil municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants, ou un conseil régional, ne dispose d'aucune latitude pour exprimer son choix. Il vote sur des listes bloquées, qu'il doit accepter en bloc ou rejeter en bloc, sans pouvoir d'intervention. Les possibilités de panachage propres aux communes de moins de 3 500 habitants pourraient être utilement étendues à d'autres échelons afin que les citoyens choisissent véritablement leurs représentants.

Quelques régimes démocratiques ont institué le vote obligatoire (Belgique, Australie). En France, la question n'est jamais envisagée au nom de la liberté de l'électeur. Or, dans une démocratie forte, les citoyens n'ont pas que des droits, ils ont aussi des devoirs. Et, en réalité, la liberté de l'électeur ne s'en trouve pas substantiellement amoindrie dès lors que le secret du vote lui permet de voter « blanc », ce qui revêt, dans un contexte de vote obligatoire, une signification analogue à celle de l'abstention.

Le corollaire du vote obligatoire serait de conférer une puissance au vote blanc. Nous pouvons parfaitement imaginer que, lors d'élections locales, le pourcentage de votes blancs donne lieu à une désignation proportionnelle de représentants par tirage au sort parmi une liste de citoyens volontaires. Les représentants locaux seraient ainsi désignés d'une part à travers l'élection active et libre sur des listes présentées aux électeurs, le plus souvent par des partis politiques, et pour une autre part, par un tirage au sort correspondant aux votes blancs exprimés de ces listes. Les représentants présentés au suffrage des électeurs utilement rejoins par des représentants désignés par tirage au sort. Le tirage au sort peut être considérés comme une caractéristique de la démocratie: il permet la rotation des charges et des rôles (par l'alternance du commandement et de l'obéissance), il fonde la légitimité du commandement, il tient à distance le professionnalisme, il donne corps à l'idée majeure selon laquelle la politique est l'affaire de tous, il réalise l'égalité entre citoyens. N'oublions pas que le local a vocation à être le lieu d'expérimentations et de tentatives. Vote obligatoire, vote blanc et représentation politique trouveraient alors ainsi force et cohérence.

Le statut de l'élu n'a de sens que s'il vise à améliorer la rotation des mandats, non pas à créer un métier protégé ou une activité statutairement protégée en sus de l'activité professionnelle. Un statut de l'élu non couplé à une limitation, dans le temps et dans l'espace, des mandats a peu de chance d'aider au renouvellement du personnel politique. Il en va de même de la réforme paritaire. Au moment de son baptême, aux élections municipales de 2001, on a beaucoup entendu que les femmes feraient de la politique autrement, au risque de durcir une prétendue identité féminine faite d'abord de dévouement. S'il convient d'être pragmatique par rapport à ce pari bien fondé, les femmes ayant historiquement, socialement, culturellement comme charge spécifique la prise en main de l'univers domestique, elles ont peu de raisons de cumuler spontanément moins que les hommes et de moins s'engager dans une carrière politique. C'est pourquoi le non-cumul des mandats, la parité, le statut de l'élu constituent un trio indissociable pour un objectif de renouvellement permanent des représentants.

Toute évolution du statut de l'élu doit désormais comprendre des obligations afin de l'inscrire dans une réforme visant à démocratiser les institutions. La notion de «*contrat de mandat*» est dans la réalité plus pertinente que celle de «*statut*». D'abord, elle renvoie à l'idée que la fonction élective n'est pas définitive tout en installant des garanties nouvelles en termes de droits nécessaires pour gommer les disparités de traitement entre élus. C'est aussi la garantie d'une amélioration certaine de la compétence et d'une recherche de résultats pour celui ou celle qui doit désormais rendre des comptes, comme un cadre dirigeant d'entreprise, décideur mais responsable. Ce nouveau principe ne retient de la dimension professionnelle que son utilité rationnelle en même tant qu'elle sécurise l'élu dans la fonction en garantissant ses droits, ainsi que son retour à l'emploi dans la mesure où ce contrat est passé avec la collectivité publique. Tout en favorisant le retour à l'emploi, il est enfin indispensable de ne pas concevoir une indemnité comme un salaire ou une rente, mais comme la seule compensation du service rendu à la collectivité? Sans doute faut-il saisir cette nouvelle manière d'envisager le statut de l'élu pour renouveler le vocabulaire. Le terme même d'«*élu*», qui renvoie en France plus qu'ailleurs à la dimension aristocratique de l'élection, gagnerait à être progressivement remplacé par celui de «*délégué*» qui implique davantage compétences et responsabilités.

Ce contrat de mandat s'inscrit dans le cadre de relations renouvelées entre gouvernants et gouvernés et n'a de sens que dans une transformation globale de la démocratie intégrant simultanément non cumul des mandats et dispositions crédibles en matière de participation citoyenne. Le contrat de mandat exige contre-rendus contraignants de mandat, temps consacré

à l'exercice du mandat, temps consacré à faire vivre de manière crédible les dispositifs de participation, compétences et professionnalisme dans l'exercice du mandat. En contrepartie, il s'agit d'un ensemble de règles régies par des dispositions du code des collectivités locales, du code civil, du code du travail, comprenant au moins 5 principes.

- Une formation obligatoire: Le droit à la formation des élus locaux est garanti par les articles L 2123-12 à L 2123-16 du code général des collectivités territoriales. En l'état actuel, la loi prévoit que les collectivités locales doivent consacrer obligatoirement des moyens à la formation des élus. Ceux-ci sont libres de les utiliser... ou pas. Aujourd'hui, il s'agit d'un droit individuel propre à chaque élu et la formation doit être adaptée à ses fonctions. La formation doit être dispensée par un organisme agréé.

Trente jours avant le stage de formation, l'élu salarié présente sa demande de congé à son employeur qui doit en accuser réception. Si celui-ci ne refuse pas cette demande au plus tard le quinzième jour précédent le début du stage, le congé est considéré comme accordé. La perte de revenus occasionnée par sa participation au stage est compensée par la collectivité locale sur la base d'une fois et demie la valeur horaire du Smic sur production par l'élu de justificatifs.

Selon ces règles, la formation pour les élus repose essentiellement sur un principe de droit social plus que de droits et d'obligations politiques. Ainsi, jugerait-on acceptable que, après plusieurs années de mandat, un élu ne sache toujours pas garantir la transparence dans l'attribution d'un marché public? Pourtant, comment se passer de formation quand on est face à des décisions qui engagent l'avenir de ses concitoyens ou face à des problèmes que l'on ne sait pas résoudre? Quand les collectivités locales engagent près de 70 % de l'investissement public? À l'inverse, il faut généraliser l'échange entre élus d'horizons différents (territoires ruraux ou urbains, élus jeunes ou vieillissants, relevant de zones touristiques ou désertées, dynamiques ou en déclin, etc.), entre élus de professions variées croisant leurs expériences et leurs expertises avec des chercheurs, des témoins engagés, des spécialistes.

Selon le principe du contrat du mandat, la formation ne serait plus seulement un droit, mais une véritable obligation. Ainsi le militant qui devient élu comme le citoyen tiré au sort est assuré d'avoir accès à une offre de formation en matière de finances publiques locales, marchés publics, etc. Seule cette obligation ancrera un principe simple: une personne égale un mandat, égale une expérience. Cette formation sera assurée par un organisme indépendant. Aujourd'hui les fonds affectés à la formation des élus, au contenu incertain, vont trop à une nébuleuse d'association d'amis. Il ne faut pas confondre militante et formation aux fonctions

électives publiques.

-De nouvelles garanties professionnelle: selon l'actuel statut de l'élu, la suspension du contrat de travail n'est valable que pour les maires des communes de 10 000 habitants au moins pendant la durée de leur mandat. Ils peuvent ensuite, à la fin de leur mandat et sur leur demande, bénéficier d'un stage de remise à niveau. Les fonctionnaires sont quant à eux placés, sur leur demande, en position de détachement.

Ces dispositions sont injustes et inégalitaires vis-à-vis de certains travailleurs et des maires des plus petites communes, des adjoints, conseillers généraux ou régionaux qui consacrent par exemple une mi-temps à leur mandat. Le retour à l'emploi doit alors être garanti pour tout élu qui en fait la demande et s'étendre bien au-delà des protections actuelles contre les absences à l'égard de certains élus. Le Code du travail constitue un levier pour faire évoluer le statut des élus. Il doit reconnaître un congé électif, prévoyant la réintégration du salarié à son poste de travail avec un système de variations permettant le temps partiel et des modulations indemnifiaires possibles.

-Favoriser le retour à l'emploi après un mandat parlementaire: l'inégalité de situation entre les élus locaux et les parlementaires conduit bien souvent à n'envisager l'amélioration de leur statut que pour les premiers. Toutefois, une des raisons qui poussent les parlementaires au cumul des mandats dans le temps, et ce faisant à la professionnalisation politique, est bien qu'ils perdent progressivement toute possibilité de retour à une activité professionnelle en dehors de la politique. Les professions libérales perdent leur clientèle, les salariés du privé n'actualisent pas leurs compétences techniques et peuvent vite être déconnectés de leur profession d'origine: seuls les fonctionnaires sont assurés d'un retour à l'emploi par le biais de la mise en disponibilité. Il y a certes des motifs psychologiques qui poussent à se maintenir en permanence dans le milieu politique par le cumul des mandats: difficile de revenir à une vie « *civile* » lorsqu'on a connu la distinction liée à l'élection. Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les raisons pratiques qui poussent à s'installer durablement dans une carrière politique. Aussi, et d'autant plus nécessairement qu'une limitation du cumul dans le temps sera établie dans une prochaine République, il faut prévoir un droit au reclassement pour les parlementaires. Une cellule de reclassement, empruntant ses méthodes à la gestion des ressources humaines, peut et doit être installée au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat dans l'objectif de renouveler les parlementaires. Un tel régime est préférable au régime de protection que se sont accordés les députés en 2003 en cas de non-réélection à l'Assemblée nationale, trop exorbitant par rapport à la situation des travailleurs qu'ils ont vocation à

représenter.

-Un plafonnement réel et la réévaluation des indemnités d'élus: les indemnités des élus locaux pour frais de mission et de représentation sont prévues aux articles L. 2123-18 et L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales. Les indemnités pour frais de représentation sont accordées aux seuls maires. Le remboursement de frais est en principe exonéré d'impôt. Les articles L. 2123-20 à L. 2123-24 régissent les indemnités de fonction pour les maires, maires délégués, adjoints et conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, qui perçoivent, dans le cas d'un exercice effectif de ces fonctions, une indemnité destinée à compenser leur perte de revenus résultant de la réduction ou de la cessation de leurs activités professionnelles et à couvrir les frais inhérents à l'exercice de leur mandat. Sur le plan légal, un plafonnement des indemnités de fonction est prévu mais, dans la réalité, la pratique de l'écrêttement permet de reverser à un élu de son choix la somme au dessus du plafond légal d'indemnités. Cette pratique doit être abolie, afin de lever les effets de seuil et d'empêcher tout clientélisme ou rente de situation entre élus.

Nous proposons d'instaurer un plafond effectif et de réévaluer les indemnités pour les élus des petites communes qui ont les charges les plus importantes. Souvent, aujourd'hui, les élus des petites communes rurales renoncent à une partie de leurs faibles indemnités, par sentiment de culpabilité à l'égard d'un budget communal fortement contraint. Ces indemnités ne doivent pas être facultatives mais garanties.

- Le renforcement des droits sociaux pour les élus: ces droits sont fixés en matière de Sécurité Sociale et de retraites aux articles L. 2123-25 du Code Général des collectivités territoriales. Les élus locaux qui ont cessé d'exercer leur activité professionnelle sont affiliés au régime général de la Sécurité Sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité. Les cotisations sociales de la commune et de l'élu sont calculées sur la base des indemnités perçues par l'élu.

S'agissant de la retraite des élus locaux, deux cas de figure existent: les élus qui ont une activité salariée et sont normalement affiliés au régime général de la Sécurité Sociale, ceux qui ont une indemnité et cotisent au régime spécial. Dans un grand nombre de cas, les variations de cotisations privent d'une partie de leurs droits des élus qui connaissent la précarité. *A minima* il faut instaurer une cotisation systématique pendant le congé électif et durant l'indemnisation, ainsi que le versement d'une allocation de fin de mandat pour les élus qui n'auraient pas retrouvé une activité professionnelle.

Aujourd'hui, la décentralisation a un coût de fonctionnement élevé, qu'on l'évalue en terme de superposition des structures ou d'illisibilité de l'action publique. Les dépenses de fonctionnement de l'intercommunalité laissent pantois. Le coût de la complexité locale pourrait être employé pour faire vivre une démocratie locale conçue comme un service public et assurant rotation des mandats, responsabilité des élus et participation des citoyens.

Le contrat de mandat doit être envisagé comme le moyen d'incarner une idée: l'élu ne devient pas un super-citoyen au-dessus des autres grâce à l'élection, c'est une personne qui se dédie un temps sur la chose publique et à laquelle les citoyens délèguent une parcelle de leur souveraineté. En ce sens, le contrat de mandat est inséparable de contrôle, de sanction et de règles éthiques. Par exemple, un élu condamné pour corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt dans l'exercice de son mandat ne pourrait plus être éligible. Les présences, non seulement au sein des structures élues mais aussi au sein des organismes publics dans lesquelles les élus représentent une institution, peuvent être contrôlées et, comme dans d'autres pays, donner lieu à des jetons de présence qui modulent l'indemnité de fonction. D'autres règles permettraient de renouveler symboliquement le pacte républicain comme le fait, pour les délégués politiques, de prêter serment en début de mandat sur la Constitution.

Aujourd'hui le statut des élus locaux dépend des Assemblées locales, donnant lieu à une application très variable. Demain c'est l'État, *via* le préfet, qui en sera le garant. Les plus petites communes notamment pourront mieux ainsi garantir les droits et devoirs des élus locaux.

Certes, il ne suffira pas de changer les institutions pour changer la politique. À l'inverse, nous ne changerons pas les pratiques sans changer de système politique. L'esprit public est trop souvent malmené là où le clientélisme et l'exacerbation des communautarismes sont entretenus par des élus locaux plus soucieux de réélection que de cohésion citoyenne. C'est aussi en proclamant la participation à la vie politique comme une vertu en soi qu'une nouvelle Constitution peut encourager des changements décisifs en démocratie participative.

## PARAGRAPHE 2 : Dans la participation

Comme nous l'avons vu, nombreux sont les pays qui organisent de plus en plus des référendums, des forums citoyens, des jurys citoyens, des modalités de gouvernance collaborative, de budgétisation participative et d'autres modèles dans lesquels les citoyens interviennent directement. La participation citoyenne est généralement considérée comme un élément important de la citoyenneté démocratique et du processus décisionnel démocratique. De nombreux théoriciens soutiennent que la participation citoyenne a une influence positive sur la qualité de la démocratie. Nos observations ont indiqué que la participation citoyenne a une série d'effets positifs sur la démocratie : elle permet une meilleure connaissance des dossiers, elle améliore les compétences civiques et la participation publique, et elle contribue à susciter l'adhésion des participants aux décisions. Nous avons distingué différents types d'innovations participatives et avons vu leur influence positivement démocratique. Notre analyse a révélé également comme nous le souligne Cécile Blatrix, « *que la contribution de la participation à la démocratie varie selon le type d'innovations démocratiques, et que, quel que soit ce type d'innovation, cette contribution concourt à la légitimation de la décision* »<sup>488</sup>. Cependant, comme nous l'avions soutenu précédemment aussi, en France la participation, malgré un contexte politique, juridique et institutionnel favorable, n'est pas satisfaisante pour permettre un processus décisionnel démocratique. Dans ce paragraphe, après un bref rappel de ce contexte<sup>489</sup>, nous proposerons une solution pour son évolution démocratique, à savoir la crédibilisation des instances de participation et nous prônerons un changement du cadre légal de la participation citoyenne.

### **A : Un contexte déjà favorable pour la participation citoyenne à la prise de décisions locales**

Nous nous situons en premier lieu dans un double contexte, politique et législatif, extrêmement favorable en apparence à l'idée de participation démocratique<sup>490</sup>.

---

<sup>488</sup> Cécile BLATRIX « *La démocratie participative en représentation* », Sociétés contemporaines, vol .2, n° 74, 2009, pp. 97-119

<sup>489</sup> Nous avions évoqué l'essentiel de ce contexte dans la première partie de la thèse c'est pourquoi ce bref rappel.

<sup>490</sup> En témoigne par exemple, l'actualité éditoriale de ce thème, cf. notamment pour la France, BEVORT A., *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de sciences po, 2002; NEVEU C., *Citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, Lille, Septentrion, 2003 ; *Espaces et sociétés*, 112, Ville et démocratie, 2003 ; RUI S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 et, dans un registre non savant : Falise M., *Démocratie participative : promesses et ambiguïtés*, Editions de l'aube, 2004. Pour une bonne revue de ces travaux, cf. Lefebvre R., NONJON M., « *La démocratie locale en France. Ressorts et usages* », *Sciences de la Société*, 60, 2003, pp. 10-28. Pour un aperçu du

### a. Sur le plan politique et législatif

Au plan politique, le consensus est fort autour de l'idée d'une démocratisation de la sphère publique locale. L'intérêt suscité par l'expérience de Porto Alegre sur le budget participatif, devenu la référence politique d'une grande partie de la gauche mondiale, la prolifération des dispositifs de participation ou la résurgence du référendum local semble en attester. Mais nous montrerons qu'il s'agit d'un consensus de façade, derrière lequel les ambiguïtés demeurent nombreuses. Les contenus placés derrière cette idée de participation varie très fortement selon les interlocuteurs.

Au plan législatif, le contexte s'est considérablement renouvelé au cours de ces quinze dernières années<sup>491</sup>. Deux séquences législatives peuvent être distinguées.

- *Le début des années quatre-vingt-dix* a vu surgir une série de textes emblématiques qui ont posé le principe de la consultation, de l'information et de la concertation avec les habitants. La *Loi d'Orientation sur la Ville en 1991* a posé en principe la nécessité d'une concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier. Si l'on sait les espoirs qu'a pu faire surgir la politique de la ville en cette matière, on sait aussi les difficultés rencontrées et l'échec de leur traduction en actes<sup>492</sup>. Deuxième texte emblématique : *la Loi sur l'administration territoriale de février 1992* qui elle aussi reconnaît le droit des habitants de la commune à être informés et consultés. Cette loi accouchera cependant d'une souris juridique, les dispositions qu'elle porte en matière de participation restant extrêmement timides (possibilité de créer des commissions extra-municipales, référendum consultatif...). *La Loi Barnier du 2 février 1995* enfin, qui invente le « débat public » à la française se présente comme le troisième texte emblématique de cette première période, en obligeant à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement<sup>493</sup>. La caractéristique principale de cette première vague législative elle, est de se situer presque exclusivement au niveau des principes. Elle ne prévoit guère d'obligation formelle, sauf en

---

dynamisme de la réflexion sur ces questions dans le monde anglo-saxon, cf. FUNG A., OLIN WRIGHT E. (eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003.

<sup>491</sup> Pour plus de détails sur cette matière législative Cf. RASERA M., *La démocratie locale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002 ; BLONDIAUX L., MARCOU G., RANGEON F. (dirs.), *La démocratie locale. Représentation, Participation et espace public*, Paris, P.U.F., 1999.

<sup>492</sup> Cf. par exemple, BACQUE M-H., SINTOMER Y., « *Gestion de proximité et démocratie participative* », Les Annales de la recherche urbaine, n°90, septembre 2001, p. 148-155.

<sup>493</sup> Sur cette législation, cf. RUI S., *La démocratie en débat*, op. cit. et VALLEMONT S., *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2001.

matière de débat public. Le contenu réel de ce « droit » à la participation et à l'information reste indéniablement obscur.

- *Depuis la fin des années quatre-vingt dix*, nous assistons à l'introduction, en droit positif, de mesures un peu plus contraignantes. Trois autres textes peuvent servir ici de jalons. *La loi Voynet pour l'Aménagement du territoire et le développement durable de juin 1999* introduit les conseils de développement dans le cadre de la mise en place des pays et auprès des agglomérations. Ces conseils de développement auxquels participent des membres de la « société civile » ont vocation notamment à être associés à l'élaboration des chartes de Pays. *La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, de décembre 2000* prévoit quant à elle une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. *La loi Vaillant du 27 février 2002* enfin, traite notamment des conseils de quartier et du débat public. Elle oblige à la création de tels conseils dans les villes de plus de 80 000 habitants et donne à la Commission nationale du débat public le statut d'autorité administrative indépendante.

L'ensemble de cette législation va dans le sens d'un renouvellement des formes de la démocratie contemporaine, qu'il illustre également la multiplication des dispositifs de concertation qui se mettent en place aujourd'hui dans les collectivités locales ou tendent à accompagner de manière de plus en plus systématique les grands projets d'aménagement<sup>494</sup>.

#### **b. Sur le plan de la forme de la participation citoyenne.**

Des dispositifs variés mettent aujourd'hui à l'épreuve cet impératif de concertation ou de délibération.

Trois familles de procédures peuvent être ici distinguées.

- *La participation des habitants aux affaires locales se matérialise sous la forme d'assemblées ou de conseils qui empruntent aux formes les plus traditionnelles de la démocratie locale*. Il en va ainsi des conseils de quartier, qui s'inscrivent dans des traditions plus anciennes. Aux Etats-Unis, les town meetings, forme qui remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle, ont subsisté jusque de nos jours, notamment en Nouvelle Angleterre<sup>495</sup>. Les *neighborhood councils* ou assemblées de voisinage constituent une réalité encore vivace dans de nombreuses villes

<sup>494</sup> Nous avons formulé en début de cette 2<sup>e</sup> partie l'hypothèse selon laquelle la montée de cet « impératif délibératif » pourrait correspondre à un changement en profondeur de la conception dominante de la légitimité et de l'intérêt général, cf. BLONDIAUX L., SINTOMER Y., « *L'impératif délibératif* », *Politix*, 57, 2002, p. 17-35.

<sup>495</sup> BRYAN F.M., *Real Democracy. The New England Town Meeting and How it Works*, Chicago, The Chicago University Press, 2004

américaines<sup>496</sup>. En Europe, les conseils de quartier s'inscrivent dans une tradition plus récente. C'est au cours de la seconde moitié des années soixante que les « comités de quartier » se sont multipliés notamment en France et en Italie. Cette première époque, qui n'a malheureusement pas encore trouvé ses historiens<sup>497</sup> contraste cependant fortement avec les expériences actuelles de conseils de quartier. Là où, dans les années soixante, la démocratie participative, portée par les mobilisations associatives, résultait d'un mouvement « ascendant » ou « bottom-up » à l'exemple des Groupes d'Action Municipale, les années quatre-vingt dix sont marqués par un mouvement « descendant » ou « top-down » : ce sont les autorités municipales qui sont à l'origine de la quasi-totalité des expériences, qu'elles initient et contrôlent<sup>498</sup>. Il en va de même pour les différentes formules d'ateliers urbains : la plupart des ateliers urbains d'aujourd'hui n'ont plus grand chose à voir avec les ateliers populaires d'urbanisme éclos dans les années soixante-dix et liés aux luttes urbaines<sup>499</sup>.

De ces formes classiques peuvent être rapprochées aujourd'hui les multiples déclinaisons qui tentent d'associer toute ou partie de la population d'une municipalité à la discussion des affaires locales : conseils municipaux d'enfants ou de jeunes ; conseils de résidents étrangers ; conseils de sage ; comités consultatifs d'association ; commissions extra-municipales, conseils municipaux interactifs, forums de discussion internet...<sup>500</sup>. Il convient de mettre à part le budget participatif, tel qu'il se pratique notamment à Porto Alegre, le seul aujourd'hui à articuler efficacement la discussion qui s'effectue au sein d'assemblées populaires avec la décision politique, en l'occurrence les choix budgétaires<sup>501</sup>.

---

<sup>496</sup> Cf. BERRY J.M. et al., *The Rebirth of Urban Democracy*, WASHINGTON D.C., Brookings Institutions, 1993.

<sup>497</sup> Sur l'oubli de cette première vague d'expériences de démocratie participative Cf. HATZFELD H., « *Les années 1970 entre politique et histoire. La construction d'une période de transition* », Communication au colloque de l'AFSP « Science politique et histoire », 6 mars 2004.

<sup>498</sup> GONTCHAROFF G., « *Le renouveau des comités de quartier* », in Blondiaux (L.) et al., *La démocratie locale*, *op. cit.*, p. 305-328.

<sup>499</sup> Cf. HATZFELD H., « *Municipalité socialiste et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma -Gare* », Revue française de science politique, vol. 35, n° 3, 1986, p. 374 -397; NEVEU C., *Citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du Nord*, *op. cit.*, p. 71 et ss. Sur un exemple d'atelier d'urbanisme aujourd'hui, cf. NONJOU M., « *Participation des habitants et règles du jeu municipal* », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n°35, 2001, p. 205-220.

<sup>500</sup> Jusqu'à présent, seuls les conseils municipaux d'enfants ont fait l'objet d'investigations sérieuses : cf. notamment BLATRIX C., « *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes* », in E. DARRAS (dir.), *La politique ailleurs*, Paris, P.U.F., 1998. Sur le rôle des NTIC, cf. les numéros spéciaux des revue Hermès, *Démocratie locale. Fr*, n°26, 2000 et de Sciences de la Société, *Démocratie locale et internet*, n°60, 2003.

<sup>501</sup> Sur cette expérience, voir GRET M. et SINTOMER Y., *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002; ABERS R., *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*, Londres, Lynn Rienner Publishing, 2000.

- De ces formules d'association des habitants aux affaires locales se distinguent les dispositifs de consultation accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement<sup>502</sup>. L'enquête publique, même réformée par la loi Bouchard en 1983, n'est que l'une des modalités d'une telle concertation, la plus embryonnaire et la plus critiquable<sup>503</sup>. La multiplication, au cours de ces dernières années, des conflits ouverts autour de projets d'aménagement, qu'ils soient locaux ou transversaux (Lignes THT, TGV, Autoroutes...)<sup>504</sup>, a conduit les autorités politiques à généraliser le recours au « débat public » comme mode d'anticipation ou de régulation des conflits<sup>505</sup>. Mieux encore : à l'instar de certaines expériences québécoises, comme celle du BAPE

(Bureau d'Audience Publique sur l'Environnement)<sup>506</sup>, la législation française autour du débat public ouvre de nouveaux champs à ce type de participation. La Commission nationale du débat public, aux moyens renforcés par la Loi du 27 février 2002, tente aujourd'hui de fixer les cadres de référence d'une telle démarche. A minima, une « obligation d'informer et de débattre » se met progressivement en place en ces domaines<sup>507</sup>. A maxima, ce sont les conditions d'élaboration et d'adoption des projets qui pourraient être affectés par ces procédures de concertation.

- Depuis quelques années sont apparues enfin des *constructions démocratiques plus originales*, pour la plupart issues directement ou indirectement des sciences sociales, à l'instar des Jurys de citoyens, issus d'une innovation allemande née dans les années soixante-dix et

---

<sup>502</sup> ROMI R., « *Les pratiques de concertation en matière d'environnement* », in L. Blondiaux et al., *La démocratie locale*, op. cit., p. 149-160.

<sup>503</sup> Nous l'avions vu plus haut dans la première partie, mais cf Blatrix (C.), « Le maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique politique de l'enquête publique », in L. Blondiaux et al., *La démocratie locale*, op. cit., p. 161-176 ; PIECHACZYK X., « *Le rôle des commissaires enquêteurs et l'intérêt général* », Politix, n° 42, 1998, p. 93-122.

<sup>504</sup> Sur la montée des conflits : JOBERT B., « *L'aménagement en politique, ou ce que le syndrôme Nimby nous dit de l'intérêt général* », Politix, 42, 1998, p. 67-92; CATHERIN V., *La contestation des grands projets publics*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; LOLIVE J., *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1999; RUI S., *La démocratie en débat*, op. cit.

<sup>505</sup> Cf. notamment BLATRIX C., « *Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective* », Politix, 57, 2002, p. 79-103 ; FOURNIAU J.M., « *Participation et délibération : l'expérience des débats publics dans le domaine de l'aménagement* », in castagna B. et al. , *La situation délibérative dans le débat public*, Tours, Presses de l'Université François Rabelais, 2004 ; SIMARD L., « *L'apprentissage comme ressource pour la régulation des projets : quels effets sur le débat public* », in *Ibid.*

<sup>506</sup> GAUTHIER M., « *Débat public, concertation et médiation environnementale au Québec* », in *Ibid.*

<sup>507</sup> LASCOUMES P., « *L'obligation d'informer et de débattre : une mise en public de l'action collective* », in Gerstlé (J.) (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

mis au point par le sociologue Paul Dienel<sup>508</sup>, de la conférence de consensus née au Danemark et introduite timidement en France<sup>509</sup> ou du sondage délibératif<sup>510</sup>. Ces dispositifs relèvent d'une démarche commune et procèdent d'une même intention: associer le temps d'une consultation se déroulant sur quelques jours un groupe de citoyens ordinaires, tirés au sort et/ou volontaires, à l'élaboration d'un choix collectif portant sur un projet précis (jurys de citoyens), d'ampleur locale ou nationale (jurys de citoyen, conférence de consensus) ou une question largement débattue au plan national (conférence de consensus, sondage délibératif). Ce groupe de citoyens (d'une dizaine dans le cas du jury de citoyens à plusieurs centaines dans le cas du sondage délibératif) a charge de produire un jugement éclairé, susceptible d'enrichir le point de vue de l'autorité en charge. Ces dispositifs ont démontré, notamment en relation avec des controverses sociotechniques, que la perspective d'une démocratisation des choix scientifiques commençait à devenir crédible<sup>511</sup>. Ces trois grandes familles de dispositifs diffèrent sous de nombreux aspects, qu'il s'agisse des publics adressés, des formes de représentativité mise en œuvre ou du lien avec les autorités. La principale ligne de partage tient à leur degré de formalisation et d'institutionnalisation. Il semble essentiel de ce point de vue de distinguer les dispositifs ad hoc, liés à une opération donnée (débat public, concertation) ou à une controverse particulière (jurys de citoyens, sondage délibératif, conférence de consensus), des dispositifs qui cherchent au contraire à institutionnaliser la participation ou la délibération en relation avec un territoire (conseils de quartier, conseils de développement...) un service public ou un ensemble d'équipements (commissions locales de l'eau ou des services publics...). Dans le premier cas, il s'agit le plus souvent de prévenir et d'organiser un conflit présent ou latent. Dans le second cas, la perspective est tout autre et la question posée est la suivante : comment assurer la participation des citoyens sur le long terme, dans la durée et hors de toute perspective d'action ? Tout change ainsi selon que le

<sup>508</sup> Cf. par exemple DIENEL P., *Die Planungszelle*, Westdeutscher, Opladen, 1997 ; SMITH G., WALES C., « *Citizen Juries and Deliberative Democracy* », *Political Studies*, n° 48, 2000 ; SINTOMER Y., KOEHL E., *Les jurys de citoyens berlinois*, Rapport pour la D.I.V., Août 2002, 135 p.

<sup>509</sup> MARRIS B., JOLY P.B., « *La gouvernance démocratique par consultation* », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38, 1999 ; BOY D., DONNET-KAMEL D., ROQUEPLO P., « *Un exemple de démocratie participative : la conférence française de citoyens sur l'usage des OGM dans l'alimentation* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, 2000.

<sup>510</sup> Mis au point par le politiste américain James Fishkin, cf. FISHKIN J., *The Voice of the People*, New Haven, Yale University Press, 1995. Cf. BLONDIAUX L., « *Sondage et délibération* », *Politix*, n° 57, 2002, p. 167-180. ; PRICE V., NEIJENS P., « *Deliberative Polls : Toward Improved Measures of Informed Public Opinion* », *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 10, n° 2, 1998.

<sup>511</sup> Cf. CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001; ROWE G., FREWER L., « *Public Participation Methods : A Framework for Evaluation* », *Science, Technology and Human Values*, vol. 25, n° 1, 2000.

dispositif s'inscrit ou non dans le cadre d'un conflit, au point qu'il faille peut-être s'interroger sur le sens de formes démocratiques qui chercheraient à pérenniser la participation sans relation avec un projet, une controverse ou un conflit particulier.

Mais ces procédures partagent un certain nombre de traits en commun, qui autorisent leur rapprochement :

Tous ces dispositifs ont d'abord pour enjeu *d'assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs*. Ils se présentent comme un moyen d'ouvrir la représentation et de transgresser les frontières classiques de la démocratie représentative. Ils visent également, on l'a dit, à *produire du jugement public au travers de la discussion collective* et de la rencontre entre acteurs d'origines différentes. Ce sont bien en ce sens des « forums hybrides » (Callon) où se rencontrent des acteurs très différenciés : citoyens, élus, experts. Seule change la manière dont cette discussion est organisée, son caractère plus ou moins public et constraint. *Tous ces dispositifs ont ensuite un caractère consultatif*. Ils ne sont jamais en prise directe avec la décision démocratique, à l'exception, mais dans certaines limites, du budget participatif de Porto-Alegre ou des « enveloppes de quartier » dont certaines municipalités dotent parfois leurs structures de participation locale.

Il est à noter enfin que les concepts auxquels font référence ces procédures (ceux de participation, de débat, de discussion, de concertation, de proximité...) ont pour particularité d'être flous, ambivalents et de pourtant faire l'objet d'une très forte valorisation symbolique. La « rhétorique participative », repose sur un investissement fort de ces vocables et une inflation qualificative soutenue. Cette rhétorique de la participation, largement pratiquée par les élus, contraste le plus souvent avec les moyens réels qui sont mis à la disposition de ces structures ne serait-ce qu'au niveau municipal. Sans moyens matériels ni possibilité d'action juridique, souvent confiés à des médiateurs contractuels ou à des emplois jeunes, relevant de délégations dévalorisées au sein des conseils municipaux, sans véritable poids politique les instances participatives de font figure d'institutions pauvres dans les structures politiques municipales.

Un tel paradoxe mérite à tout le moins d'être creusé.

Les conséquences potentielles de ce renouvellement des formes démocratiques sont pourtant considérables. A travers la généralisation de ce type de procédures, il est possible de faire l'hypothèse selon laquelle s'amorce un *changement substantiel dans la conception de la légitimité* qui prévaut dans nos sociétés politiques. La légitimité d'une mesure ne dépendrait

plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend mais de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit<sup>512</sup>. Toute décision semble devoir aujourd'hui avoir fait l'objet d'une concertation préalable, d'une délibération incluant l'ensemble des acteurs concernés par la décision. C'est également notre conception même de l'intérêt général qui pourrait être en jeu derrière ce mouvement en faveur de la participation. En faisant droit à différentes conceptions de l'utilité collective, on retire par la même aux élus et à l'Etat, adossés sur leur système d'expertise, le monopole de la définition de l'intérêt général.

Dans le cadre français, tout particulièrement, cette évolution implique une transformation des attitudes et des procédures qui ne peut qu'avoir des répercussions importantes sur l'ensemble des acteurs concernés par l'action publique. Les experts, à commencer par les services techniques des municipalités, ont l'obligation aujourd'hui de se justifier, d'argumenter à nouveaux frais, de se confronter aux habitants et d'intégrer dans leurs choix des craintes jugées autrefois « irrationnelles ».

Au regard des habitants, ceux ci sont l'objet d'une « injonction participative » qui contraste pour le moins avec le rôle presque exclusivement passif qui leur a été dévolu depuis plus de deux siècles dans nos systèmes politiques où une stricte division du travail politique entre gouvernants et gouvernés a toujours été respectée. La plupart de ces dispositifs ont l'ambition au contraire de faire participer les habitants à la définition des enjeux, à la préparation des solutions voire même à l'évaluation des décisions. C'est enfin notre conception du rôle de l'élu qui pourrait à terme changer : peut-il se contenter d'être un chef d'orchestre, un animateur de procédures de débat public, ou reste-t-il pleinement maître de la décision ? Lui aussi se trouve contraint de changer ses manières de faire, d'argumenter, s'exposer au risque de la confrontation dans un processus de justification et de confrontation qui est désormais public et ne se limite plus seulement à l'élection.

---

<sup>512</sup> Cf. sur ce point MANIN B., « *L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine* » (entretien avec L. Blondiaux), *Politix*, n° 57, 2002, pp. 37-56; MANIN B., « *Volonté générale et délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération démocratique* », *Le Débat*, n° 33, 1985.

## ***B : La crédibilisation et l'adaptation des instances de participation à la prise de décisions locales.***

### **a. La crédibilisation des outils de participation à la prise de décisions locales.**

Avec les instances citoyennes, il ne s'agit pas d'une participation *ad hoc*, ponctuelle, dans le cadre d'une mobilisation sur un enjeu précis ou de réunions ciblées sur une décision donnée. Il s'agit d'une participation qui dure dans le temps, et ces instances sont particulièrement soumises au risque de la fossilisation.

S'agissant des instances de participation mises en place par les collectivités locales, les conseils de quartier, institués par la loi de février 2002, sont aujourd'hui les formules les plus en vue. Leur création, obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants, est maîtrisée par les maires qui fixent la délimitation des quartiers, la composition des conseils de quartier, leurs relations avec la mairie. Ils reposent sur un pari: c'est à partir du quotidien et du voisinage qu'il est possible d'impliquer les individus.

Il n'est pas certain qu'en termes d'instances citoyennes les conseils de quartier soient les plus pertinents. La participation des citoyens est spécialisée à un échelon sans pouvoir (*le quartier*) alors que l'articulation de ces niveaux aux échelons de pouvoir, notamment à l'intercommunalité, n'est pas assurée. Aujourd'hui on nomme «*conseils de quartier*» des choses infiniment différentes selon les endroits, comme le révèlent les enquêtes de sociologues du politique, et notamment Loïc Blondiaux. Certaines instances participatives de quartier s'apparentent à une simple déconcentration de l'administration municipale. Les conseils de quartier servent alors d'interlocuteurs de base, de guichet pour l'action municipale, et il n'y a pas véritablement de dimension de débat public. D'autres ont visiblement été mises en place dans le but de quadriller et d'encadrer la population sous prétexte de mieux cerner ses attentes. Dans d'autres cas enfin, elles jouent un rôle pleinement politique et remplissent à minima cette fonction essentielle en démocratie, parfois oubliée, l'interpellation des élus.

Pour qu'elles n'aient pas de «*participatives*» que le nom, ces instances pourraient, en suivant les exemples déployés à Porto Alegre et à Québec, chercher à remplir un certain nombre de critères dans leur organisation. Ces points de repère sont d'autant plus utiles que, dans les conseils de quartier, la participation est instituée.

D'abord, faire face au premier risque que comportent les conseils de quartier: limiter la «*participation*» à une activité décorative non reliée aux échelons de décisions que sont les mairies et les structures intercommunales. La participation dans le quartier cantonne la

discussion à l'environnement immédiat, aux crottes de chien et autres problèmes de voirie ou d'incivilité. Cette forme de dépolitisation transforme les assemblées de quartier en chambre d'écho d'égoïsmes locaux et fait courir le risque de marginaliser les populations absentes de ces instances. Lorsqu'un conseil de quartier se mobilise contre l'implantation d'un centre de toxicomane, lorsque des riverains mettent en avant la préservation de leur environnement pour refuser un projet d'aménagement, lorsque le syndrome « *nimby* » (not in my back yard, pas dans mon jardin) s'exprime sans nuance, où est le gain démocratique? Les décisions importantes se prennent à un autre niveau que celui du quartier. La participation se fait dans les quartiers, mais la politique, ailleurs. À moins de prendre le risque de renforcer le scepticisme des citoyens et de consolider les égoïsmes, les conseils de quartier doivent être reliés aux niveaux de décisions et à l'environnement plus large. L'harmonisation des points de vue et des intérêts à l'échelle plus large de la ville et de la structure intercommunale peut être organisée. Cette articulation ne se décrète pas. L'exemple de Porto Alegre montre qu'elle résulte d'un mécanisme savant, en perpétuelle évolution et lié à la pratique. A minima, une coordination des représentants des quartiers à l'échelle de l'agglomération peut aider à sortir de la proximité pour monter en généralité à un échelon politique.

Ensuite, il faut être conscient de ce que les habitants ne participeront pas sans un minimum de délégation. En maintenant les citoyens dans un décor participatif, on se condamne à renforcer les frustrations de ceux qui auraient un temps acceptés de jouer le jeu. Certaines municipalités prétendent aujourd'hui mettre en place des « *budgets participatifs* » en se contentant d'attribuer à ces conseils de maigres enveloppes d'investissement tout juste susceptibles d'acheter un banc ou quelques jardinières. À l'inverse, le conseil de quartier doit décider librement d'un budget d'équipement et de fonctionnement pour le quartier avant d'imaginer, sur le modèle brésilien, un budget municipal construit en partie à partir de la participation. De la même manière, pour que compte la participation, les délégués de quartier ne doivent pas seulement avoir les élus pour interlocuteurs épisodiques. Le projet participatif suppose que l'administration locale soit pleinement intégrée. Les processus participatifs modifient les processus décisionnels, les rallongent, introduisent de la complexité. Il ne faut pas avoir peur de ralentir la décision. Si les agents administratifs ne sont pas concernés par les dispositifs participatifs, n'interviennent pas comme interlocuteurs dans les conseils de quartier, ceux-ci courrent le risque de ne s'inscrire que dans un processus de communication politique.

Par ailleurs face au constat quasi-universel selon lequel les jeunes, les catégories populaires et les personnes d'origine étrangère ont tendance à fuir les structures de

participation, il s'agit d'inventer les procédures qui facilitent leur intégration tout en légitimant toutes les formes de prise de parole. Les formules pour désigner les délégués des conseils de quartier qui associent les acteurs mobilisés au sein des associations et les citoyens ordinaires paraissent les prometteuses, surtout quand elles sont fondées sur le tirage au sort. Afin d'éviter la transformation des conseillers de quartier en nouveaux notables ainsi que leur essoufflement, la rotation des conseillers de quartier à mi-mandat est souhaitable. Une fois les citoyens appartenant aux groupes les plus défavorisés présents physiquement dans ces enceintes de discussion, comment rendre possible leur prise de parole? Plus largement, comment rendre utiles et possibles toutes les prises de parole? Aujourd'hui, à bien des égards, les citoyens sont dans une situation difficilement tenable. On leur demande de s'exprimer, mais dès qu'ils le font un peu trop fort, la parole leur est retirée. On leur demande d'être des citoyens ordinaires, mais aussi de connaître parfaitement les dossiers et d'être informés des arcanes de la législation et de l'action publique. On leur demande de s'investir dans leur cité, mais en faisant abstraction de leur intérêts particuliers et sans être le moins du monde rémunérés!

A minima, pour surmonter ces contradictoires qui risquent d'aboutir à une désertion pure et simple des participants les conseillers de quartier doivent bénéficier de moyens, notamment de formation, et surtout d'expertise. Aujourd'hui, la rhétorique de la participation largement pratiquée par les élus contraste avec la faiblesse des moyens qui sont mis à la disposition de ces structures. Or, pour être en mesure de proposer un projet pour leur quartier, voire un contre-projet à celui de la municipalité, pour retirer pour eux-mêmes des gratifications à participer, les conseillers de quartier doivent pouvoir bénéficier de l'aide d'architectes, d'urbanistes, de sociologues, de géographes, de consultants.

Enfin, afin d'intéresser le public plus large que celui des participants, des comptes rendus des conseils de quartier doivent être diffusés largement dans le quartier, par tous les moyens de diffusion existants, sans omettre de rendre publiques les différences qui s'y expriment.

Par ailleurs il faut qu'il ait une nouvelle culture de la formalisation. À côté de ces dispositifs qui cherchent à institutionnaliser la participation en relation avec un territoire (conseil de quartier, conseil de développement) ou en lien avec un service public (commission locale des SP), se développe le principe général d'une concertation en tous domaines qui s'incarne ponctuellement dans des débats ad hoc, liés à une opération donnée (débat public, réunion publique, etc.). Des réunions publiques sur tel ou tel projet, éventuellement pour faire

face à une controverse, sont organisées, et on en reste là.

Or, si l'objectif est d'articuler la discussion publique à la décision politique, il faut développer une culture de la formalisation, assez étrangère à la culture française à la différence de ce qui se joue à Québec. Pour que la présence et la prise de parole à de telles réunions ne soient pas inutiles, il faut des traces de ce qui a été dit, des ordres du jour et des comptes rendus. Tous ces éléments formels de la discussion doivent être établis et diffusés. Les différences exprimées doivent être rendues publiques et répercutées vers un public plus large que les seuls participants. Il ne s'agit pas de rejouer un rêve consensuel où tout le monde serait d'accord. La démocratie a peu à voir avec le consensus *a priori*, sauf si la délibération commune est fructueuse. Tous les canaux (affiches, journaux, Internet) doivent être utilisés pour répercuter cette information plurielle. La publication répétée des débats, des différences dans le temps fait exister et compter une opinion publique majoritaire. Une telle formalisation est la clef qui permettra de relier l'expression publique à la décision. Il est *a priori* plus facile de faire participer les citoyens à une opération ponctuelle voire conflictuelle que d'assurer la participation des citoyens sur le long terme, dans la durée et sans relation avec un projet, une controverse. Encore faut-il que les dispositifs ponctuels ne soient pas des opérations de communication, mais bien des procédures qui informent la décision.

Des outils nouveaux sont à inventer notamment pour les collectivités locales dont le territoire est le plus vaste. Les régions se targuent de faire de la «*démocratie participative*» alors qu'elles fonctionnent souvent sur un mode très classique et élitiste de décision publique. Bien souvent, une fois qu'il a rencontré un chef d'entreprise ou un directeur de laboratoire, un président de région est persuadé d'avoir bien œuvré dans le sens de la démocratie participative. C'est ainsi qu'on finit par spécialiser la démocratie participative au niveau communal et bien souvent au niveau du quartier, échelon sans pouvoir de décision.

**b. L'adaptation des outils de participation aux différents niveaux de décisions.**

Des outils restent à inventer pour les collectivités les plus importantes. Des constructions plus originales ont parfois émergé au cours des années récentes, pour la plupart issues des sciences sociales, comme les jurys de citoyens ou les sondages délibératifs. Dans ces deux cas, il s'agit de construire un panel représentatif de la population impliqué dans un processus délibératif long et contradictoire. Les participants sont invités à se prononcer sur une politique ou un enjeu régional. Ils se réunissent de manière répétée dans le temps, entendent une expertise contradictoire, discutent et peuvent idéalement arriver à un avis unanime. Ce groupe de citoyens (une dizaine dans le cas de jurys de citoyens, une centaine dans le cas des sondages délibératifs) a pour charge de produire un jugement éclairé, susceptible d'enrichir le point de vue de l'autorité en charge.

Il faut que le processus et ses résultats soient rendus publics afin d'être articulés à la décision. Il ne s'agit pas d'en faire une aide à la décision secrète, confidentielle et ne liant pas l'autorité. Celle-ci peut certes faire des choix finals opposés, mais en connaissance de cause et en assumant son engagement contraire. Ces constructions démocratiques originales allient les avantages d'une participation quantitative (des participants représentatifs de la population) et d'une participation qualitative (un avis construit suite à une discussion informée et contradictoire). Elles pourraient être particulièrement privilégiées pour les niveaux de décisions publiques qui mettent en avant l'étendue de leur territoire et le nombre des habitants qui y résident pour récuser dans les faits la pertinence de la participation des habitants.

Parmi les collectivités locales, les régions sont des commanditaires réguliers de sondages sur les attentes de la population, et d'audits opérés par des cabinets de consultants sur l'état d'un secteur et les politiques à mener. Ces données restent le plus souvent confidentielles et c'est à ce niveau que pourrait aussi se développer une culture de la publicité.

En outre, si l'on veut articuler participation citoyenne et lieux de pouvoir, sans doute la promotion de conseils économiques et sociaux intercommunaux est-elle souhaitable. De tels conseils feraient en partie échapper les intercommunalités à leur dimension élitiste, non contrôlées, et au marchandage entre élus qui les caractérise. Ils ne seraient pas forcément et exclusivement désignés par un préfet au nom d'une représentativité sociale ou économique comme au niveau régional. Le tirage au sort, parmi les citoyens dits ordinaires, les incite à s'impliquer bien plus qu'ils ne le feraient spontanément et élargit ce faisant l'origine sociale

des représentants.

Mais également il ne faut plus avoir peur de la démocratie directe locale. Il faut en finir avec cette méfiance absolue de la démocratie directe au niveau local vue comme une sorte d'hérésie dangereuse par les élus locaux au Parlement. Aujourd'hui, dans la loi, si les exécutifs régionaux, départementaux, municipaux peuvent décider d'organiser des référendums décisionnels, cela doit être sur leur strict domaine de compétences. En l'état actuel du croisement des compétences, il est quasiment impossible de dégager des domaines propres de compétences. En outre, les résultats ne sont pris en compte que si la moitié des électeurs a voté. L'initiative populaire, elle, est rendue quasi impossible par la loi au regard des seuils nécessaires, elle ne concerne que certains objets communaux et intercommunaux, les exécutifs restent libres d'organiser ou non la votation et de suivre ou non les résultats de vote. Une initiative populaire réussie ne peut aboutir qu'à l'organisation d'une consultation pour avis dont la mise en œuvre dépend des collectivités locales. Les électeurs ont par ailleurs un droit de pétition pour « *demander* » l'inscription d'une question à l'ordre du jour à l'assemblée locale.

Le référendum local n'a d'intérêt que si une initiative populaire en la matière est possible, comme en Suisse, en Allemagne, au Portugal, en Italie, aux Pays-Bas... Pas s'il est uniquement un outil de décision descendant aux mains des élus. La seule existence de l'initiative suffit à entraîner un gouvernement inclusif, soucieux de tenir compte des oppositions et des différences. L'initiative doit tout à la fois être crédible et protégée des initiatives trop minoritaires: si 20% des habitants de plus de 18 ans signent une demande de référendum, celui-ci doit pouvoir avoir lieu sans maîtrise de la décision d'organisation par l'assemblée locale. Une initiative réussie donne lieu à référendum. Dans le même sens, le « *droit d'initiative* » doit être réel et non formel. Il s'agit d'affirmer une obligation pour collectivités locales de se saisir du problème soulevé et d'organiser un débat au sein de leur conseil dès que 10 % des habitants du territoire le leur demandent.

La démocratie directe doit pouvoir trouver toute sa place dans les petites communes rurales. Pour l'instant, la logique consiste à faire valoir le faible nombre d'habitants dans les villages pour les exclure systématiquement des règles démocratiques ou aménager celles-ci dans un sens toujours restrictif au nom de l' « *évidence de la démocratie locale* » dans les petites communes. Mieux vaudrait opérer un renversement complet de perspective et saisir les conditions rares de démocratie directe qu'offrent les villages. La démocratie directe requiert le rassemblement de l'ensemble des citoyens sur un même lieu. Par exemple sur le modèle de la

*grassroots democracy* anglo-saxonne, on pourrait imaginer qu'un maire de commune de moins de 3 500 habitants ait l'obligation d'organiser deux fois par an une assemblée générale de son village sur les questions en cours, dont le budget. La démocratie locale tire sa force symbolique de la possibilité mythique de la démocratie directe. Là où matériellement de tels rassemblements de citoyens sont possibles, il serait dommage de s'en priver. Et les assemblées générales de village viendraient ainsi utilement compléter les fêtes de village, l'*« être ensemble »* pourrait être articulé au *« décider ensemble »*.

Enfin il faudra tenir les promesses de la démocratie électronique. Le contraste entre des blogs de citoyens sur la vie municipale et des sites municipaux est parfois saisissant. Les collectivités locales ont créé leur site Internet. Si quelques cas emblématiques tels que Parthenay ou Issy-les-Moulineaux, inscrits d'emblée dans un registre citoyen, ont été médiatisés, la plupart de ces sites restent conçus selon le modèle d'une vitrine technologique. L'actuelle démocratie électronique subit les travers de la démocratie dans laquelle elle s'inscrit: communication, contrôle, etc. Les réalisations viennent quelques peu contredire les propos euphoriques antérieurement tenus sur l'inéluctabilité de la démocratie électronique, comme sur l'imaginaire politique lié à la participation citoyenne qui devait la caractériser.

Les collectivités dotées d'un site Internet ouvrant des espaces de discussion publique à travers des forums sont minoritaires et ceux-ci sont alors presque toujours modérés. Le peu de message qu'ils reçoivent révèle leur stade embryonnaire. Enfin la participation des élus est rarissime: ils sont les grands absents de ces forums. La crédibilité de ces forums de discussion comme outil de dialogue entre élus et citoyens est affectée par l'incertitude relative à la réelle prise en considération des messages par les élus eux-mêmes et au devenir des requêtes ou suggestions ainsi formulées. Dans le cadre du fonctionnement quotidien des forums se pose un problème identique à celui rencontré pour le *« courrier à la mairie »*. Les délais de réponse peuvent paraître rédhibitoires. Cette absence de réactivité directe des élus soulève également le problème de l'utilité et du rôle du forum.

Pour développer les potentialités de la démocratie « électronique », il faudrait que les collectivités locales offrent des accès publics gratuits à Internet afin de développer une communication électronique. Qu'elles publient les comptes rendus des conseils municipaux, intercommunaux, départementaux, régionaux sur leur site. Que ces comptes rendus puissent donner lieu à des débats sur des forums où les élus interviennent pour expliquer leur position et réagir aux commentaires. Qu'une synthèse en soit faite et mise en ligne. Bref, il faudrait que les outils qu'offre la technique soient investis par les responsables politiques dans un sens

participatif.

Il faut surtout que l'expression puisse être libre. Les seules limitations légitimes sont celles relatives à la loi ou aux bonnes mœurs. En l'état actuel des forums modérés, rien ne garantit qu'il n'existe pas des modérations problématiques. Les sites sont conçus comme des outils de communication et de promotion des collectivités locales. Quand il y a forum possible, les encadrements se justifient par le souci de ne pas publier de critiques diffusant une image moins radieuse que celle que les communicants souhaitent promouvoir. La parole est en partie encadrée et l'usage des forums par les internautes entravé par deux types de limitation. Les internautes doivent se conformer à des thèmes que la collectivité publique a préalablement définis sous peine de voir leur contribution supprimée ou non diffusée. Sur les forums non thématiques ou « libres », les internautes peuvent aborder les sujets de leur choix, sous réserve du respect d'une charte éditoriale formelle ou implicite définie par la collectivité. Ces différentes limitations permettent à la collectivité (via le modérateur) de tracer les frontières d'un espace d'expression dans lequel elle seule peut juger de la légitimité de tel ou tel propos.

Les rares forums Internet reflètent ainsi la conception générale qui prévaut lors de la mise en place d'un outil destiné à améliorer la participation à la gestion des affaires publiques locales. Ils illustrent dès lors la tension toujours vive dans les dispositifs participatifs mis en œuvre par l'autorité politique entre la manifestation des revendications citoyennes et le souci des responsables de maîtriser cette expression en vue d'éviter les conflits ou les « débordements » qui pourraient en résulter. Aujourd'hui, le rôle prééminent du webmestre sur les sites des collectivités locales inhibe les potentialités de la démocratie électronique. Nul doute que, dans le cadre institutionnel régénéré de la démocratie locale, elles trouveront à s'épanouir.

Aujourd'hui, les blogueurs sont venus créer vie et débats électroniques sur la vie politique locale là où les sites officiels ne le permettent pas, ou le permettent peu ou mal. La création des sites personnels et des blogs bouleverse la diffusion des données publiques. En particulier, blogueurs et autres adeptes de la Toile n'hésitent plus sur leurs sites ou pages personnelles à rapporter et à diffuser par écrit, par le son et par l'image des informations publiques au sens où elles émanent d'une personne publique ou la concernent. L'information publique n'est plus seulement transmise par les médias traditionnels mais aussi par ces nouveaux médias dont se sont emparés bon nombre de citoyens.

Cette irruption citoyenne a perturbé le traitement traditionnel de l'information entre

élus et professionnels de l'information, au point que certains édiles se sont saisis de l'arme juridique pour tenter de se « prémunir » contre ces nouveaux Gutenberg.

Face aux incertitudes contemporaines, il est souhaitable d'affirmer que le principe selon lequel la libre diffusion des informations publiques locales est un élément de la participation des citoyens à la vie de la collectivité locale, sous la réserve évidente du respect de la législation protégeant la vie privée, en particulier pour les tiers (non membres des conseils et présents dans l'assistance, par exemple). Cette publicité s'applique à l'ensemble des collectivités disposant d'un conseil élu et délibérant.

#### **c. L'instauration de nouvelles règles de la participation citoyenne.**

Ces changements doivent se faire en érigeant un cadre constitutionnel et légal fiable pour une participation effective des citoyens à la prise de décisions locales.

En effet, avant tout d'abord le mandat unique pour les députés permettra une législation en matière de droit de la participation locale qui aura peu à voir avec l'actuelle. On pourra toujours dire que les pratiques ne découlent pas du droit, on aura du mal à faire croire que des pratiques délibératives élargies peuvent surgir d'un système institutionnel élitiste et purement représentatif.

Ensuite des assemblées locales légitimes, habituées à la délibération à travers des mécanismes de type parlementaire, avec des relations aux gouvernés renouvelées par la rotation des mandats, diffuseront une culture de la délibération à travers toute la société locale. Il y a peu de raisons que l'actuel système présidentiel génère d'autres relations politiques que celles qu'il suscite: des relations de clientèle.

Enfin, les principes constitutionnels ont une valeur. Plutôt qu'un vague droit des citoyens à être consultés sur les affaires locales comme actuellement, la Constitution peut comporter un article: « *Le droit des habitants à participer aux décisions qui les concernent est indissociable du principe de libre administration des collectivités locales* ». Si une telle rédaction peut apparaître superfétatoire, elle a le mérite de lier clairement et symboliquement autonomie locale et participation des habitants, décentralisation et démocratie locale.

#### **1/ La constitutionnalisation du droit de participation des citoyens à la prise de décisions locales.**

Participer c'est prendre part, en l'occurrence, à la décision. Ceux qui proposent, débattent et délibèrent ne sont pas forcément ceux qui votent les textes, ni ceux qui les

appliquent dans une démocratie. Il faut en finir absolument avec cette sorte de schizophrénie: la célébration de la participation d'un côté, floue et non moins contraignante, et la décision « *à la papa* » de l'autre, réservée à quelques uns. Il faut localement laisser la place à des initiatives citoyennes dont les effets soient en lien avec la prise de décision. Il faut organiser des délibérations crédibles et dont les résultats informent et produisent de la décision. Il faut que l'action publique soit guidée par les préférences des citoyens afin que les citoyens aient prises sur les décisions.

Associer dans la Constitution le droit à la participation des habitants au principe de libre administration n'empêche pas de préserver un article décisif: « *les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* »<sup>513</sup>. Seulement, la coexistence de ces deux articles modifie sensiblement le rôle des élus en mettant sous tension la démocratie représentative et participative. Les délégués politiques ont alors pour mission de promouvoir des espaces de délibération autour de leurs propositions. Cette discussion libre, ouverte, égalitaire, à partir d'hypothèses formulées par des élus, peut déboucher sur du consensus ou un point de vue largement majoritaire. Aux élus alors de prendre acte de l'avis des habitants, quitte à abandonner leur point de vue initial, et de le porter dans toutes les arènes où ils ont à représenter leur collectivité locale. Cette discussion

---

<sup>513</sup> Article 72 de la Constitution « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.*

*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.*

*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.*

*Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.*

*Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».*

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois

peut déboucher sur du dissensus, des points de vue opposés dont aucun ne s'impose avec la force du nombre. Aux élus, une fois exprimées et rendues publiques ces différences, de prendre leurs responsabilités et d'opérer des choix en rendant compte, conformément à l'idée d'engagement politique qui fonde l'élection.

Aujourd'hui, les élus locaux se présentent volontiers comme des animateurs du débat local, cette nouvelle casquette fait pleinement partie de la rhétorique politique locale moderne, sauf que les conditions institutionnelles ne sont pas réunies pour transformation cette figure rhétorique en nouveau modèle d'action publique.

Un tel droit dans la Constitution ferait de la citoyenneté une valeur en soi. Aujourd'hui bien des citoyens qui s'engagent un temps dans des réunions, des instances ou des procédures de participation proposées par les autorités locales ont des doutes sérieux quant à la valeur de cette participation. Ils sont plutôt enclins au scepticisme et rapidement tentés par le retrait, tant ces procédures ont d'abord pour objet d'assurer des fonctions de communication et de légitimation pour le pouvoir local. Les gens ne participeront pas sans un minimum de délégation. Si on appelle les habitants à participer à des réunions le soir, il faut que cette participation compte, qu'elle soit désirable.

Une nouvelle constitution, loin de celle écrite par et pour de Gaulle en 1958, placerait la citoyenneté en son cœur et favoriserait l'implication des citoyens. Cette constitution, valorisant la citoyenneté en soi et s'appuyant sur une organisation bien différente des pouvoirs publics, appellerait, en cohérence avec elle, une série de lois pour rendre effectif le droit à la participation qui transformeraient notablement la démocratie.

## 2/ Le renouvellement des lois encadrant la participation citoyenne à la prise de décisions locales.

Les arènes de discussion publique se sont multipliées depuis quelques années. Cette offre participative doit être maintenant clairement reliée à la décision finale, ce qui suppose un certain nombre d'inflexions quant à la manière de les concevoir. Les outils possibles sont multiples et ils sont à repenser dans un sens articulé à la décision pour sortir des ambiguïtés et lever les difficultés du public à situer la place de ces dispositifs. On ne participe pas à « *la participation* ». On participe à des instances, des groupements, des associations, des débats, des votes, etc. Chacune de ces possibilités doit être mise sous tension avec la démocratie représentative pour cesser de jouer comme outil de légitimation et de communication des élus.

Ces lois et ces pratiques renouvelées ne se détaillent pas dans une Constitution, qui

doit rester un texte court et lisible organisant les rapports entre les pouvoirs publics, dont celui des citoyens. En revanche, elles sont rendues possibles par un nouveau texte qui ferait sauter les verrous que pose fermement la Ve République.

Pour cela il faut tout d'abord discuter et fixer la règle participative en début de mandat. En effet au début de chaque mandature, l'ensemble des collectivités locales pourraient se trouver dans l'obligation de procéder à une discussion publique qui consignerait dans une charte les méthodes et modalités de la concertation retenues jusqu'à la prochaine élection, chaque territoire restant ainsi libre d'inventer sa règle du jeu. Il s'agit d'une proposition du CANARCQ (carrefour national des associations d'habitants et des comités de quartier). Une loi pourrait organiser cette obligation. La loi n'a certes pas à contraindre, à figer trop méticuleusement les modalités de participation, sa crédibilité reposant sur le renouvellement des outils, dans une perspective vivante, évolutive, affinée au cours du temps. La loi doit pour autant offrir les garanties d'une démocratie participative crédible.

En l'absence actuelle d'une loi, rien n'empêche cette construction collective d'une règle du jeu de la concertation publique et dotée d'un statut officiel entre deux élections. En matière de participation, il y a beaucoup de questions qui se posent, nécessitant d'être débattues et tranchées. Les procédures de participation peuvent toucher l'ensemble des citoyens comme dans les réunions, les assemblées, les conseils de quartier. Elles peuvent concerner un échantillon représentatif des citoyens, comme dans les jurys citoyens et les sondages délibératifs. Elles peuvent aussi s'adresser à des citoyens mobilisés et organisés dans des associations. La participation peut passer par des structures et conseils et/ou par des procédures ponctuelles. Les questions sont nombreuses, difficiles, elles doivent donc être débattues. Quel modèle privilégié ? Le modèle de l'assemblée ouverte à tous ou celui du petit groupe d'habitants sélectionnés ? Comment faire venir les jeunes, les catégories populaires et les personnes d'origine étrangère ? Comment faire pour que leur parole soit entendue et prise en compte ? Comment articuler les échelles ? Comment relier les enceintes de la discussion aux lieux effectifs de la prise de décision ? Les dispositifs se doivent d'être représentatifs. Mais représentatifs de quoi ? Quelle représentativité ? Comment renouveler les dispositifs ? Les participants ?

Cette charte a plusieurs vocations. Notamment, celle de fixer des observatoires locaux de la démocratie locale. Rares sont les municipalités qui se sont dotées, comme à Poitiers et à Paris, d'un observatoire de la démocratie locale capable de produire de la réflexivité, d'aider à l'évaluation des dispositifs et au cumul des savoirs. Pourtant, ce regard critique, permanent,

d'un observatoire confère sa crédibilité à la démarche participative. Les acteurs de terrain sont le plus souvent démunis face aux problèmes récurrents que soulève la mise en œuvre des dispositifs de participation.

Une telle charte a vocation à clarifier les relations avec les associations. Quelles sont les associations financées par les pouvoirs publics locaux ? Quels sont les choix en matière de politique associative ? Avec quels objectifs ? Si on s'attache à promouvoir à l'avenir des instances de coordination entre les différents acteurs publics pour répondre au défi de la complexité locale, quelles associations y siégeront et sur quels critères ? Par exemple le président de la collectivité peut s'engager à rendre compte annuellement de la politique associative et de ses choix budgétaires dans des forums publics auxquels est convié le monde associatif local dans son ensemble.

En outre, une telle charte peut résoudre une des questions majeures relatives à la crédibilité de la démarche participative. Quelle garantie d'indépendance à l'animation des dispositifs participatifs ? Aujourd'hui, ce sont les adjoints à la démocratie locale, les chefs de projet et autres agents en développement, parfois les cabinets de consultants positionnés en ce domaine, qui ont le plus souvent en charge l'animation des débats. Cette animation dans des cabinets de consultants, même rémunérés sur les fonds publics, est sans doute gage d'indépendance. Mais est-ce la bonne formule ? Il convient à minima de discuter et fixer une règle pour l'animation des débats.

Il en va de même de l'indépendance de l'évaluation de l'action des responsables politiques. La question de la responsabilité politique des élus devant les citoyens a été souvent résolue par la pratique volontaire, encore inégale, des comptes rendus de mandats, organisés à des rythmes variables. Ces face-à-face organisés de responsables politiques avec des citoyens, prompts à l'interpellation, ne sont pas à sous-estimer mais leur portée est limitée. Si l'on souhaite donner aux délégués politiques les moyens de faire valoir combien ils ont bien respecté le programme sur lequel ils s'étaient engagés, et, dans le même mouvement, aux électeurs le pouvoir de vérifier ce qu'il en est effectivement, alors sans doute faut-il être prêt à organiser un pouvoir d'expertise indépendant.

La charte participative de début de mandat a vocation à clarifier la situation, opérer des choix, fixer une règle du jeu.

Ensuite il faudrait généraliser la présence citoyenne. Il faut introduire des citoyens partout. Des efforts ont été faits depuis quelques années, notamment pour les services publics

locaux à travers les commissions intégrant des usagers. Il faut élargir et amplifier la démarche, en particulier en introduisant une présence citoyenne dans les commissions d'appel d'offres. Certes, les citoyens qui veulent participer, consacrer du temps et de l'énergie à leurs institutions politiques sont aujourd'hui minoritaires. Il est difficilement contestable que l'offre intéresse différemment la population selon ses caractéristiques sociales. Mais on peut parier sur un élargissement civique dans une démocratie locale renouvelée. En attendant, la présence de quelques citoyens dans la régulation des biens collectifs a des effets vertueux pour l'ensemble des citoyens.

De nombreuses associations prennent ici ou là le relais d'un pilotage politique défaillant de la gestion de certains services publics locaux. C'est le cas de la gestion de l'eau, encore souvent déléguée à des sociétés privées qui ont parfois versées des pots-de-vin et alimenté les caisses noires des partis politiques pour obtenir des marchés publics par le passé. Peu prolixes sur les marges qu'elles réalisent encore aujourd'hui, ces sociétés cherchent d'abord à réaliser des profits à travers l'exploitation d'un bien public vital pour l'humanité, et c'est souvent l'un des premiers postes de dépenses des collectivités sur lequel les élus n'exercent pas toujours leur pouvoir de contrôle. Au niveau décentralisé, dans les bassins d'eau, les associations d'usagers peinent encore à trouver leur place, mais peu à peu comme à Grenoble, Castres, Cherbourg, elles poussent leurs élus à changer d'orientation politique et, dans certains cas, à faire le choix d'un retour en régie publique directe pour la gestion des eaux de leur collectivité.

Dans ce secteur, la démocratie locale se fait jour, dans les autres elle se cherche encore. Il faut l'institutionnaliser, notamment en prévoyant la présence des associations d'usagers dans toutes les instances et leur conférer un poids décisif.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la démocratie représentative, mais de la guider, d'impulser voire d'infléchir le choix des représentants de la population en exerçant un droit de regard permanent sur les pratiques de la gestion publique. Ainsi, contre la fatalité du désamour de la politique, le partenariat entre les élus et les citoyens qui œuvrent directement pour permettre aux décideurs publics de garder la maîtrise des choix de gestion qu'ils font (ou qui ont été effectués avant leur entrée en fonction par leurs prédecesseurs) produits des effets encourageants. Et ce qui vaut pour l'eau doit être de mise pour le logement social, par exemple en renforçant le poids des amicales de locataires, mais aussi en prévoyant la présence des associations pour le droit au logement dans les commissions d'attribution de manière à faire en sorte que ce droit soit effectif et opposable là où les actuels représentants

désignés par les préfets sont souvent sous contrôle des maires. Dans ce domaine aussi la limitation du cumul des fonctions est indispensable, un maire ne doit plus avoir en main la distribution des logements sociaux, les sociétés d'économie mixte et les marchés publics. Les citoyens et l'opposition doivent y trouver leur place.

Enfin il faudra promouvoir une citoyenneté de résidence. En effet, il faut en finir avec l'actuelle conception restrictive de la citoyenneté et de la participation locales. Le fait que le timide droit actuel à la participation ne puisse concerner que les électeurs constitue une insulte pour les résidents contribuables locaux non européens. Par exemple, le droit de pétitionner pour demander à une collectivité locale de se saisir d'une question, au-delà de ses drastiques conditions, n'a été juridiquement ouvert qu'aux seuls électeurs. Il apparaît pour le moins délicat dans ces conditions d'exclusion de demander aux étrangers une meilleure intégration.

Les Européens peuvent participer aux élections locales et européennes depuis 1996. L'ensemble des droits à la participation, y compris celui de désigner les représentants politiques d'un territoire, doit concerner tous ses habitants. La France est maintenant en retard sur le droit de vote des étrangers aux élections locales par rapport à la plupart des autres pays européens qui ont conditionné le plus souvent l'octroi du droit de vote à une durée minimale de présence de cinq ans, conformément à la convention du Conseil de l'Europe de 1992 sur ce sujet. La citoyenneté de résidence est la seule envisageable dans la démocratie participative locale à venir.

## **CONCLUSION GENERALE**

Le système politique local actuel n'est guère tenable. Au nom de la « *démocratie locale* », la politique institutionnelle de décentralisation a construit depuis trente ans un pouvoir politique à la fois fort par son caractère féodal et faible du fait de sa fragmentation et de sa dilution. Le processus décentralisateur a surtout montré combien la Ve République est assise sur un puissant corporatisme à même de faire triompher les intérêts professionnels les plus puissants dans le cadre d'une décentralisation féodale. L'AMF et les autres associations d'élus locaux sont à considérer comme de véritables institutions de la République. Elles font prévaloir leurs intérêts corporatistes en amont des textes de loi, au moment de leur discussion et de leur vote, en aval dans la négociation des décrets et l'application des lois. Ce corporatisme, associé à la surreprésentation des élus locaux dans le processus de fabrication de la loi, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, aboutit à une décentralisation faite par les élus locaux et pour les élus locaux. Une décentralisation coûteuse, extraordinairement complexe, concurrentielle, où s'enchevêtrent structures multiples, financements croisés, réseaux divers sans logique, sans transparence véritable et sans prendre la démocratie locale au sérieux.

Le système est plus ou moins régulé par des grands cumulants, la démocratie participative se résumant actuellement à la coexistence d'un système politique hyper représentatif, d'une intense rhétorique valorisant la participation et d'une floraison d'expériences dont le sens est pour l'instant incertain. Il ne faudrait pas que les élus qui portent les dispositifs participatifs, et qui occupent souvent des positions dominantes dans la hiérarchie municipale, s'épuisent dans ce décalage entre leur ambition participative et les possibilités qu'offre à la participation citoyenne l'actuel système politique local.

L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République constitue une ironique défaite pour ceux qui défendaient une VIe République citoyenne, adaptée aux aspirations contemporaines de la démocratie. Elle aboutit à un effet exactement contraire, et si l'on doit désormais parler de nouvelle République, c'est pour caractériser la concentration des pouvoirs dont il a voulu faire sa marque. Ce faisant, cette personnalisation fait écho à l'actuelle conception du pouvoir au sein des collectivités locales. En outre, son élection a favorisé, a priori, le statu quo en matière de cumul des mandats d'une part. D'autre part, le système institutionnel local, malgré la réforme du 16 décembre 2010, n'a pas beaucoup évolué dans le sens d'une démocratisation de la décision pour les raisons que nous avons vues plus haut. Or, dans les deux cas, le maintien en l'état est néfaste à la démocratie. D'ailleurs, nul ne défend véritablement le statu quo sur ces deux points. Mais personne ou presque, dans le milieu

politique professionnel, ne souhaite activement les réformer.

La commission sur la réforme des institutions, mise en place par le président de la République à l'issue de son discours d'Epinal, le 12 juillet 2007, sur le thème d'une « *démocratie irréprochable* », s'est révélée une structure peu utile parce qu'elle n'a pas fait des propositions fortes en matière de limitation du cumul des mandats dans la Ve République. Il est possible, probable, qu'elle a jugé ce point trop en contradiction avec les intérêts, les croyances et les pratiques du milieu politique professionnel et a prolongé l'épais silence qui a recouvert cette question depuis le second tour de l'élection présidentielle de 2007. Après la victoire de Nicolas Sarkozy il n'y a pas eu un mot lors du discours d'Epinal sur cette spécificité française nuisible, ni un commentaire journalistique sur la pratique cumulante des nouveaux députés alors même que le mandat unique des députés avait semblé émerger comme un enjeu dans la campagne électorale. Il y a eu peu de réactions face au retour en arrière qu'à constitué l'autorisation pour les nouveaux ministres de demeurer présidents de collectivités locales. Il est sans doute significatif que le geste inédit de Ségolène Royal s'appliquant à elle-même une limitation dans l'exercice de ses mandats en ne se représentant pas à la députation n'ait pas été commenté ni porté à son crédit. Les primaires socialistes de 2011 pour la candidature présidentielle de 2012 ont vu triomphé François Hollande qui est l'un des grands cumulards.

C'est pourquoi il incombe sans doute aux citoyens d'enclencher eux-mêmes une dynamique vertueuse de leurs institutions en se saisissant de leur bulletin de vote pour imposer progressivement un mandat unique pour les députés. Lors des élections municipales de 2008, les électeurs pouvaient faire du cumul des mandats un critère de vote pour qu'aucun député ne soit réélu maire, mais il n'en fut rien. Si une réforme des institutions pour une « *démocratie irréprochable* » ignore cette question centrale, si les députés ne sont pas capables de s'autocontraindre dans leurs velléités de cumul, si les partis politiques ne sont pas capables de faire évoluer d'eux-mêmes les règles d'investiture, sans doute revient-il aux citoyens de les contraindre à être des représentants nationaux. La démocratie locale est une affaire trop sérieuse pour en laisser la définition aux seuls élus locaux professionnels.

Or le niveau local offre des conditions suffisamment rêvées pour prendre la démocratie au sérieux et faire des citoyens les bénéficiaires de la décentralisation. La participation locale, si elle est effective, constitue ce premier pas à partir duquel la démocratie peut reprendre pied là où les conditions de proximité (un nombre restreint d'habitants sur un territoire délimité) la rendent possible. De ce point de départ aussi simple qu'incontournable, des exigences

citoyennes toujours renouvelées peuvent se propager vers le pays entier, l'Europe, le monde. Pour fabriquer de la démocratie, il faut produire une mécanique institutionnelle vertueuse dans laquelle la responsabilité politique, associée à l'exercice d'un contre-pouvoir citoyen, est au cœur de la vie publique. C'est à cette condition que le couple démocratique citoyens-élus pourra se réconcilier. Autrement dit, pour changer la politique, il faut changer les institutions, faire des réformes nationales et locales. Pour changer la démocratie, il faut inventer de nouvelles règles de fonctionnement de la politique nationale et locale. Quelques mesures simples, entre souplesse et efficacité, permettraient une transformation radicale du pouvoir politique local, c'est-à-dire de la manière dont on s'organise et décide. Sans remettre en cause le principe de l'élection, ces règles feraient exister de véritables parlements et gouvernements locaux. Une démocratie délibérative associant le plus grand nombre, articulée à la décision et devenant un impératif, pourrait alors s'épanouir. Cet impératif participatif et délibératif a partie liée à l'émergence concomitante de questionnements au sein du monde social, qui ont pu les faire apparaître comme des réponses pertinentes aux transformations structurelles de la société et de la politique. Il n'aurait pu en être ainsi sans le travail d'une large « nébuleuse réformatrice » autour de la question démocratique, qui a joué un rôle de passeur entre monde académique et politique<sup>514</sup>. Souvent, les universitaires participent plus ou moins directement à la conception et à la mise en œuvre de dispositifs innovants, qui répondent à leurs vœux normatifs et qui constituent des laboratoires où mettre à l'épreuve leurs conceptions.

Nombre des chercheurs sur la démocratie délibérative et la démocratie participative perçoivent celles-ci comme un troisième âge du gouvernement représentatif, succédant à la république parlementaire et à la démocratie partidaise, favorisant une prise de décision et un consentement plus éclairés et s'opposant à la montée en puissance d'une démocratie d'opinion purement médiatique. Il est indéniable que le républicanisme de type durkheimien est en perte de vitesse. L'idée classique selon laquelle l'élection sélectionne les « *meilleurs* », et donc un groupe qui serait le seul à pouvoir vraiment délibérer, aux deux sens que le français sonne à ce terme, ne semble plus crédible. L'infexion communicationnelle du gouvernement représentatif constitue une tendance réelle, même si elle se voit contrebalancée par des tendances plébiscitaires. On peut cependant douter que les mutations actuelles s'y réduisent, surtout dans leurs pointes les plus dynamiques. En témoigne notamment l'Assemblée citoyenne tirée au sort parmi les citoyens de Colombie britannique, au Canada.

---

<sup>514</sup> En témoigne notamment le « manuel » à succès J. GASTIL, P. LEVINE, (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005 op. cit.

Elle fut chargée en 2004 d’élaborer la proposition de réforme du mode de scrutin qui fut l’année suivante soumise à référendum<sup>515</sup>. Gordon Gibson, conseiller du Premier ministre et créateur de l’Assemblée citoyenne, justifia cette innovation de la façon suivante : « *Nous sommes [...] en train d’introduire de nouveaux éléments aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie directe. Ces nouveaux éléments diffèrent dans le détail mais ils ont une chose en commun. Ils apportent à l’ensemble un nouveau type de représentants, différents de ceux que nous élisons. À l’heure actuelle, les deux voies permettant la prise de décision sont profondément influencées, voire sous la coupe d’experts et d’intérêts particuliers. L’idée de démocratie délibérative est essentielle pour faire entrer en lice l’intérêt public, porté par des panels de citoyens tirés au sort. Les représentants traditionnels que nous élisons sont choisis à travers un consensus majoritaire, pour une période de temps longue, en tant que professionnels, avec une compétence légale illimitée pour agir en notre nom. Le nouveau type de représentants dont nous parlons sont choisis au hasard, pour une courte période, en tant que citoyens ordinaires et pour des tâches spécifiques et limitées*<sup>516</sup> ».

Parallèlement, la diffusion des procédures de démocratie directe, initiative populaire, référendum et recall, s’est notamment accrue dans les pays démocratiques au cours des dernières décennies, dans une vague parallèle à celle qui a porté des procédures de démocratie délibérative, les mêmes acteurs étant souvent actifs sur ces deux fronts. Des expériences comme le budget participatif de Porto Alegre ont articulé gouvernement représentatif et mécanismes de démocratie directe, tandis que l’idée d’un « quatrième pouvoir » participatif a été discutée lors des réformes constitutionnelles en Bolivie et en Équateur.

De tels phénomènes excèdent le gouvernement représentatif tel qu’on peut le définir en suivant Bernard Manin : « *élection des gouvernants à intervalles réguliers, liberté d'action par rapport aux gouvernés, liberté symétrique de l'opinion publique par rapport aux gouvernants et processus de prise de décision incluant l'épreuve de la délibération publique*<sup>517</sup> ». Comme le disait Rosanvallon : « *Il faut penser cette vague d'innovation comme partie prenante d'une pluralisation des modes de la légitimité démocratique*<sup>518</sup> ». L’élection au scrutin majoritaire de représentants tranchant à leur tour par vote les questions en débat se

<sup>515</sup> M. E. WAREN, H. PEARSE, (dir.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

<sup>516</sup> G. GIBSON, « *L’Assemblée citoyenne de Colombie britannique* », in SINTOMER Y. (dir.), *La démocratie participative, Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, n° 959, avril 2009, pp. 62-63.

<sup>517</sup> B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

<sup>518</sup> P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

voit englobée dans une dynamique plus complexe. Les dispositifs participatifs et délibératifs pourraient être en passe de constituer un pendant « *citoyen* » à la montée en puissance des cours constitutionnelles, des autorités administratives indépendantes ou des formes de gouvernance internationale qui ne ressortent pas elles non plus du gouvernement représentatif.

Si certains auteurs radicalisent l'opposition entre les théories de la délibération et celles de la participation, il est plus fructueux de travailler à des synthèses au moins partielles entre ces deux paradigmes. Plusieurs pistes s'ouvrent dans cette perspective. Jusqu'aux années 2000, la littérature sur les mouvements sociaux et celle sur la participation et la délibération se sont largement ignorées. Une première piste passe en conséquence par l'étude des parallèles entre les dispositifs institutionnalisés, participatifs et délibératifs, et les mouvements sociaux, les modalités de délibération au sein de ces derniers méritant une attention toute particulière. La seconde piste consiste à analyser des expériences qui jouent sur la participation et sur la délibération, comme le budget participatif de Porto Alegre ou l'Assemblée citoyenne de Colombie britannique, en particulier lorsqu'elles sont en lien direct avec la prise de décision ; à s'interroger sur l'articulation potentielle des mini-publics et du grand public<sup>519</sup> ou encore à étudier les rapports entre le débat contradictoire devant un public muet et les discussions plus interactives sur les choses de la cité. Les chercheurs français pourraient y jouer un rôle particulier en confrontant systématiquement les théories de la délibération avec les travaux issus de la « *sociologie de la critique* », une rencontre qui ne s'est jusqu'ici guère faite qu'à la marge. La troisième piste serait de croiser les travaux sur la démocratie délibérative et ceux sur l'espace public. Menés jusqu'à présent dans des champs académiques largement différents, ils gagneraient à se féconder mutuellement. En tout état de cause, de telles synthèses ne résulteront pas simplement de travaux académiques. Des expériences sociopolitiques d'ampleur constitueront des incitations et des terrains indispensables dans la tentative de dépassement des tensions entre ces deux notions que sont la participation et la délibération.

Nous ne disposons aujourd'hui en France que de deux concepts pour qualifier ces expériences démocratiques, ceux de Démocratie représentative et de Démocratie participative. Il est intéressant de souligner au passage que, sauf exceptions, semble avoir été quasiment abandonnée en France la référence à l'autogestion ou à la démocratie directe, à la différence

---

<sup>519</sup> R. E. GOODIN, J. DRYZECK, « *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics* », *Politics and Society*, n° 34, 2006, pp. 219-244; FUNG A., « *Minipublics : Deliberative Designs and their Consequences* », in SHAWN W. ROSENBERG (dir.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Londres, Palgrave, 2008, pp. 159-182.

de ce qui peut se jouer autour de cette notion de démocratie participative, en Amérique latine par exemple<sup>520</sup>. De manière significative, la notion d'*empowerment* est également restée jusqu'ici non traduite<sup>521</sup>. Le problème avec le couple de notions à notre disposition, c'est que si nous savions bien ce qu'est la démocratie représentative et ce qu'en sont les principaux caractères<sup>522</sup>, nul ne sait véritablement ce que recouvre la notion de « *démocratie participative* ». A quoi s'agit-il de faire participer les citoyens ? A la décision, à la discussion ou à une opération de communication mise sur pied par des autorités ? Certains élus ou maître d'ouvrages ont vu ainsi l'opportunité de communiquer sur la démocratie, jusqu'à théoriser pour certains l'idée d' « *événementiel démocratique* » pour reprendre les termes entendus récemment de la bouche d'un consultant<sup>523</sup>. S'il existe aujourd'hui un « *fétichisme de la proximité* » dans le discours politique français<sup>524</sup>, la rhétorique de la participation n'a rien à lui envier. Nombreux sont les acteurs qui communient au long de colloques, de séminaires et de discours autour de ce mot fétiche qu'est la participation. Bien peu la pratiquent réellement. A ce vocable se réfèrent des initiatives trop différentes pour que le terme ne finisse pas par être purement et simplement galvaudé.

En France, les acteurs de la participation se reposent parfois sur une échelle issue de la sociologie des organisations anglo-saxonne des années soixante et qui distingue quatre échelons de la participation selon le degré d'implication des habitants : l'information, la consultation, la concertation et la codécision<sup>525</sup>. Mais cette échelle n'est pas des plus stables conceptuellement. Les catégories en sont floues et ne possèdent aucune valeur juridique ou normative. Cette échelle n'a pas fait non plus l'objet d'un travail de conceptualisation politique véritable, qui permettrait de dégager clairement les critères d'une bonne concertation ou d'une véritable codécision, par exemple.

---

<sup>520</sup> Sur l'abandon de la thématique de l'autogestion, cf. VIVERET P., « *L'autogestion : un mort bien vivant !* », *Mouvements*, n° 18, 2001, pp. 38-43.

<sup>521</sup> Voir sur ce point l'analyse discutable mais intéressante de DONZELOT J., MEVEL C., WYEKENS A., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003. Pour une approche plus nuancée du même objet cf BACQUE M-H., « *Gestion de proximité et démocratie participative : une comparaison entre la politique de la ville en France et le développement communautaire aux USA* » dans le présent volume. Pour une comparaison France-Pays Bas voir le travail intéressant de BEVORT A., CHARASSE D., *Performances institutionnelles et traditions civiques comparées aux Pays Bas et en France*, Paris, La Documentation française, 2002.

<sup>522</sup> Cf. MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmant Lévy, 1995.

<sup>523</sup> Sur le lien entre communication locale et participation, cf. Pouvoirs Locaux, n° 52, 2002, « *Communication, médias et démocratie locale* ».

<sup>524</sup> LEFEBVRE R., « *Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation »*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, n° 35, 2001, p. 111-132.

<sup>525</sup> ARNSTEIN S., « *A Ladder of Citizen Participation* », The Journal of American Institute of Planners, n° 35, 1969, pp. 216-224.

C'est la raison pour laquelle il convient de s'intéresser à l'émergence depuis une dizaine d'années dans la philosophie politique anglo-saxonne d'une nouvelle catégorie, celle de « *démocratie délibérative* », développée notamment à partir des réflexions de deux philosophes politiques parmi les plus importants du XXe siècle : Jürgen Habermas et John Rawls<sup>526</sup>. Sans reprendre en détail les attendus de cette notion, les théoriciens de la démocratie délibérative s'entendent *a minima* sur trois principes :

- *Un principe d'argumentation* : le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons. C'est la force du meilleur argument qui doit prévaloir. L'argumentation qui prévaut dans le forum est ici opposée, comme chez Elster, à la négociation qui opère sur le marché. Il convient dès lors d'organiser des procédures qui permettront de faire surgir les meilleurs arguments et permettront de s'éloigner d'une conception exclusivement agrégative de la légitimité.

- *Un principe d'inclusion* : la discussion doit être ouverte au plus grand nombre, et dans l'idéal à tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision. C'est ce critère qui distingue la délibération démocratique d'autres formes de délibération (ce qui en particulier dans un pays comme la France où la notion de délibération est traditionnellement associée aux assemblées représentatives ou aux jurys rend l'association de ces deux termes problématique). Il faut rechercher dans la mesure du possible les conditions d'une discussion égalitaire, libre, non violente et ouverte.

- *Un principe de publicité ou de transparence*, qui distingue cette délibération d'autres formes de délibération moins démocratiques et ouvertes.

Cette approche de la délibération a pour elle le mérite de définir clairement ce que pourrait être un horizon régulateur des pratiques dans les démocraties existantes. A la différence de l'idée de « *démocratie participative* », il ne s'agit plus de laisser croire aux habitants qu'on les fait participer à la décision au risque de produire de la frustration et du cynisme.

Voilà des pistes pour mettre en place un procédé démocratique de prise de décisions locales.

---

<sup>526</sup> Cf. sur l'ensemble de cette littérature BLONDIAUX L., SINTOMER Y., « *L'impératif délibératif* », op. cit. et MANIN B., « *L'idée de démocratie délibérative...* », op. cit.

## **ANNEXES**

**Résultats du questionnaire sur la démocratie locale  
au regard des élections municipales  
de mars 2001**

**Communes : 198 communes ont été sélectionnées**

- 165 à moins de 2.500 habitants,
- 6 de 2.501 à 3.499 habitants,
- 27 à plus de 3.500 habitants.

**Cent communes ont répondu au questionnaire,  
soit un taux de réponse de 53,76%.**

**Répartition des 100 communes en fonction de leur population**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
<b>Sur les 100</b>	84%	1%	15%
<b>Rapporté à leur ensemble respectif</b>	50,9% (84 sur 165)	16,67% (1 sur 6)	55,55% (15 sur 27)

**Nombre d'envois :**  
**compte-tenu des listes et candidatures multiples de certaines communes, 295 envois ont été effectués.**  
**Cent dix réponses ont été obtenues, soit 37,288%.**

*Remarque : tous les chiffres figurant dans les tableaux sont exprimés en pourcentages.*

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

**I. Liste des candidats aux municipales**

1) Etiez-vous obligé(e) de respecter la parité pour constituer votre liste ?

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	/	/	95%
<b>Non</b>	100%	100%	5% (?)

2) Si non, vous personnellement, pourquoi l'avez-vous appliquée ?

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>
Par conviction	57%	/
Par obligation politique	1,5%	50%
Par demande familiale ou amicale	/	/
Par demande des colistiers	8%	/
Par instinct	25,5%	50%
Par hasard	8%	/

3) Quelle que soit la taille de votre commune, est-ce que la parité a été difficile à respecter ?

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	55%	/	63,5%
<b>Non</b>	45%	/	36,5%

4) Si oui, Pourquoi ?

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
beaucoup de femmes refusent pour des raisons familiales ou professionnelles	91%	100%	80%
beaucoup d'hommes y sont hostiles	/	/	/
la politique est une affaire sérieuse donc une affaire d'hommes	/	/	/
les sortants, très méritants, étaient majoritairement des hommes	9%	/	20%

**CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE**

**II. Liste des candidats**

**5) Comment avez-vous constitué votre liste ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
en reprenant les sortants essentiellement	27%	67%	19,4%
en faisant appel au monde associatif	13%	/	16,4%
en utilisant les relations amicales	25%	33%	25,4%
en utilisant les relations familiales	3%	/	/
en utilisant les relations politiques	2%	/	11,9%
En privilégiant l'hétérogénéité des sexes, des âges et même géographique	2%	/	/
en utilisant les relations syndicales	/	/	6%
après avoir été sollicité(e) par le « futur candidat »	9%	/	6%
du fait de la notoriété professionnelle du candidat (médecin ou avocat apprécié, par exemple)	3%	/	10,4%
Du fait de leur compétence technique ou professionnelle	2%	/	1,5%
Suite à une rencontre informelle	14%	/	3%

**III. La campagne électorale**

**6) Avez-vous fait appel à la presse ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	31%	100%	59%
Non	69%	/	41%

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

7) Si oui, à quels quotidiens locaux ?

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Ouest France	51%	50%	45,2%
Liberté Normandie. Le Bonhomme libre	32%	50%	25,85
L'Eveil	3,5%	/	9,65%
La Renaissance du Bessin	3,5%	/	/
Le Pays d'Auge	10%	/	19,3%

Nombre d'articles	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
1 ou 2 article(s)	44%	/	9%
3 ou 4 articles	28%	/	9%
5 à 9 articles	24%	100%	27%
Plus de 10 articles	4%	/	55%

8) Avez-vous sollicité des journaux nationaux ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	/	/	4,5%
Non	100%	100%	95,5%

- Si oui, lesquels ?

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Est Républicain	/	/	50%
La Croix	/	/	50%

- Si oui, combien de fois ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
1 ou 2 article(s)	/	/	100%
3 ou 4 articles	/	/	/
5 articles et plus	/	/	/

9) Est-ce que vous avez utilisé de la publicité par voie de presse durant la campagne municipale ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	4,5%	/	4,5%
Non	95,5%	100%	95,5%

*CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE*

**10) Si oui, combien de fois ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>1 ou 2 fois</b>	50%	/	100%
<b>3 ou 4 fois</b>	25%	/	/
<b>5 fois et plus</b>	25%	/	/

**11) Etes-vous passé à la télévision, durant la campagne électorale ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	/	/	14%
<b>Non</b>	100%	100%	86%

**12) Si oui, combien de fois ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>1 ou 2 fois</b>	/	/	100%
<b>3 ou 4 fois</b>	/	/	/
<b>5 fois et plus</b>	/	/	/

**13) Sur quelle chaîne ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>France 3</b>	/	/	100%
<b>Autre(s)</b>	/	/	/

**14) Avez-vous été interrogé(e) par une chaîne de radio ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	2%	/	27%
<b>Non</b>	98%	100%	73%

**15) Si oui, combien de fois ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>1 ou 2 fois</b>	100%	/	67%
<b>3 ou 4 fois</b>	/	/	33%
<b>5 fois et plus</b>	/	/	/

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

16) Par quelle station ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Cocktail FM	/	/	10%
Europe 2	/	/	10%
Radio bleue	/	/	30%
Radio France	50%	/	/
Radio Normandie Caen	/	/	20%
TSF 98	50%	/	30%

**IV. La campagne électorale**

17) Parmi ces moyens de communication, lesquels avez-vous utilisé ?

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Affichage	3	1	2
Site Internet	5 (peu cité)	/	5
Porte-à-porte	4 (peu cité)	/	3
Réunion publique	2	1	3
Tract	1	5	1

*A) L'affichage*

18) Avez-vous utilisé une seule affiche ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	48%	100%	90%
Non	52%	/	10%

19) Quel nombre d'affiches avez-vous fait imprimer ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
200	87%	/	73%
201 à 500	/	/	13,5%
501 et plus	13%	/	13,5%

**CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE**

**20) Comment avez-vous fait pour coller vos affiches ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
en faisant appel aux bonnes volontés familiales et amicales	20%	/	26,5%
en faisant appel aux autres colistiers	80%	100%	47%
en faisant appel aux militants de votre parti politique	/	/	23,5%
en payant des personnes	/	/	3%

*B) Le tractage :*

**21) Combien de sorte de tracts avez-vous utilisé durant votre campagne électorale ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Une	58%	/	14%
Deux	27%	/	24%
Trois	13,5%	/	19%
Quatre et plus	1,5%	100%	43%

**22) Combien de tracts avez-vous fait imprimer ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
<b>Moins de 200</b>	31%	/	6%
<b>201 à 500</b>	21%	/	/
<b>501 à 1000</b>	24%	/	/
<b>1001 à 4999</b>	22,5%	/	23,5%
<b>5000 à 9999</b>	1,5%	100% (7 500)	35,25%
<b>Plus de 10 000</b>	/	/	35,25%

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

**23) Où ces tracts ont-ils été distribués ?**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
dans les boîtes aux lettres	88%	33%	43,5%
sur le marché	2,5%	33%	32,5%
dans la rue	3,5%	33%	21%
à l'entrée d'édifices religieux (église, temple, synagogue, mosquée)	1,5%	/	/
lors de diverses manifestations importantes (culturelles, par exemple) organisées par la municipalité sortante	3,5%	/	/
A la sortie des écoles	1%	/	/

**24) Comment ces tracts ont-ils été distribués ?**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
en faisant appel aux bonnes volontés familiales et amicales	29%	/	19,5%
en faisant appel aux autres colistiers	65%	100%	47%
en faisant appel aux militants de votre parti politique	/	/	25%
en payant des personnes	6%	/	8,5%

**C) Les réunions publiques**

**25) En avez-vous organisé ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	39%	100%	100%
<b>Non</b>	61%	/	/

**Si oui, Combien de réunion(s) publique(s)**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
Une	70%	100%	40%
Deux	23%	/	10%
Trois	7%	/	5%
Quatre	/	/	20%
Plus de quatre	/	/	25%

**CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE**

**26) Si vous n'en avez pas organisé : pourquoi ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Etant souvent dans la commune, vous rencontrez quotidiennement les électeurs	48%	/	25%
Vous pensez qu'il est plus important d'agir que de serrer les mains	16%	/	25%
Vous participez à toutes les manifestations importantes de la commune	24%	/	25%
Vous êtes très connu politiquement ou professionnellement	12%	/	25%

**27) Avez-vous fait beaucoup de porte-à-porte ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	19%	/	56,5%
Non	81%	100%	43,5%

*D) Les rencontres avec les électeurs (autres que réunions publiques)*

**28) Avez-vous été plus présent dans les grandes manifestations locales durant le premier trimestre 2001 ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	22%	100%	30,5%
Non	78%	/	69,5%

**29) Durant ce même trimestre, les élus ont fréquenté les lieux suivants :**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Les marchés	4%	/	38,5%
Les lieux de culte	4%	/	/
La poste	15%	/	/
le ou les café(s)	23%	/	23%
Les petits commerces	31%	/	27%
Les manifestations associatives	8%	100%	/
Les autres lieux publics (école, rues)	15%	/	11,5%

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

**30) Pourquoi ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
l'année de l'élection municipale est une année durant laquelle les électeurs veulent vous voir plus régulièrement	15%	/	5%
lorsque l'on sollicite le suffrage des électeurs, il est correct d'aller régulièrement à leur rencontre	63%	/	68,5%
cela fait partie du « parcours du combattant » de l'élu local	22%	100%	26,5%

**31) Que vous ayez été vous-même présent ou non sur le terrain électoral, quelle a été l'attitude de vos colistiers ?**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
ils ont été majoritairement sur le terrain	71%	100%	50%
ils ont été assez nombreux à y aller ; mais certains s'y sont expressément refusés	20%	/	36%
ils ont majoritairement refusé d'y aller	9%	/	14%

**32) Pensez-vous que l'attitude de vos colistiers à l'égard du terrain électoral a été :**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
favorable à l'élection de la liste	73%	100%	73%
défavorable à cette élection	/	/	13,5%
sans incidence sur cette dernière	27%	/	13,5%

**V. Coût de la campagne**

**33) Avez-vous été officiellement soutenu par un parti politique ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	2%	/	41%
Non	98%	100%	59%

**CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE**

**34) Si oui,**

est-ce que cela a grandement soulagé votre investissement financier ?

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	8%	/	75%
Non	92%	/	25%

**35) On dit généralement que l'investissement financier est ordinaire, classique, que la part investie par chaque membre de la liste dépend de son positionnement dans la future majorité : est-ce vrai ?**

	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Oui	22%	100%	38%
Non	78%	/	62%

**36) Si oui, pouvez-vous le préciser en remplissant le tableau suivant**

**Pour un maire**

Proposition	- 2500 hb	2501 à 3499 hb	+3500 hb
Rien	/	/	/
Moins de 76 €	49%	/	9%
De 76 à 150 €	22,5%	/	36,5%
De 151 à 300 €	14,5%	/	9%
De 301 à 530 €	4%	/	9%
De 531 à 760 €	8%	/	/
De 761 à 1150 €	/	100%	/
De 1151 à 1500 €	/	/	/
De 1501 à 2300 €	/	/	/
Au-delà de 2300 €	2%	/	36,5
<b>Précisez le montant exact, si vous le souhaitez :</b>	Les montants proposés varient de 18 à 3 500 € (12 réponses sur 87 questionnaires !) ; le montant moyen se situant aux alentours de 450 €.	Non précisé	Le montant moyen est de 6 500 €.

*CRISE ET MUTATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE*

**Pour un adjoint**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
Rien	7,5%	/	/
Moins de 76 €	57,5%	/	18%
De 76 à 150 €	25%	/	27%
De 151 à 300 €	7,5%	/	27%
De 301 à 530 €	2,5%	/	/
De 531 à 760 €	/	/	18%
De 761 à 1150 €	/	100%	10%
De 1151 à 1500 €	/	/	/
De 1501 à 2300 €	/	/	/
Au-delà de 2300 €	/	/	/
<b>Précisez le montant exact, si vous le souhaitez</b>	Les montants proposés varient de 4 à 183 € (8 réponses sur 87 questionnaires !) ; Le montant moyen se situant aux alentours de 63,5 €.	Non précisé	Non précisé

**Pour un conseiller municipal**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
Rien	18%	/	22%
Moins de 76 €	67%	100%	44%
De 76 à 150 €	12%	/	22%
De 151 à 300 €	3%	/	12%
De 301 à 530 €	/	/	/
De 531 à 760 €	/	/	/
De 761 à 1150 €	/	/	/
De 1151 à 1500 €	/	/	/
De 1501 à 2300 €	/	/	/
Au-delà de 2300 €	/	/	/
<b>Précisez le montant exact, si vous le souhaitez</b>	Les montants proposés varient de 4 à 183 € (6 réponses sur 87 questionnaires !) ; Le montant moyen se situant aux alentours de 72 €.	Non précisé	Non précisé

**CAMPAGNE ÉLECTORALE ET DÉMOCRATIE LOCALE**

**37) Est-ce que le remboursement de l'État vous paraît suffisant ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>OUI</b>	36,5%	/	55%
<b>NON</b>	63,5%	100%	45%

**38) Que représente-t-il, en pourcentage, au regard du coût total de votre campagne électorale**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
Rien	100%	100%	16,5%
Moins de 5%	/	/	/
De 5% à 10%	/	/	/
De 11 à 15%	/	/	5,5%
De 16% à 20%	/	/	5,5%
De 21% à 25%	/	/	/
De 26% à 30%	/	/	/
De 31 à 40%	/	/	/
De 41 à 50%	/	/	5,5%
De 51 à 60%	/	/	11%
De 61 à 70%	/	/	5,5%
De 71% à 80%	/	/	23%
De 81 à 90%	/	/	/
De 91 à 100%	/	/	11%
Plus que 100%	/	/	16,5% !

**VI. Vos impressions de campagne**

**39) Si plusieurs listes concourraient, pensez-vous qu'il y a eu, à tous les niveaux, égalité de moyens entre elles ?**

	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
<b>Oui</b>	92%	100%	52%
<b>Non</b>	8%	/	48%

**40) Si non, pourquoi ?**

<b>Proposition</b>	<b>- 2500 hb</b>	<b>2501 à 3499 hb</b>	<b>+3500 hb</b>
du fait d'une inégalité de moyens financiers	12,5%	/	22%
du fait d'une différence de moyens humains (bénévolat, militantisme)	37,5%	/	17%
du fait qu'une liste a bénéficié de la logistique d'un parti politique	25%	/	26%
du fait d'une inégalité de moyens de communication	12,5%	/	26%
En vertu du principe de « La prime aux sortants »	/	/	9%
Parce que la liste sortante a usé des moyens communaux	12,5%	/	/

<b><u>Cnejac norme nf s 31 010</u></b>	<b><u>Sonometrie v4 site cnejac rev 08 02 05</u></b>	<b><u>Bruits - nouvelles exigences reglementaires 2006</u></b>
<p>L'utilisation de la Norme <b>NFS 31- 010</b> lors d'une expertise judiciaire à fin <b>NFS 31-010</b> Caractérisation et mesurage des bruits de l'environnement -.  <b><a href="http://www.cnejac.org">http://www.cnejac.org</a></b></p>	<p>norme <b>NF S 31 010</b> Afnor sonomètre de classe 1 pour la mesure d'expertise.  <b><a href="http://www.cnejac.org">http://www.cnejac.org</a></b></p>	<p>les mesures sont effectuées conformément à la norme <b>NFS 31 010</b> relative à la caractérisation et au mesurage des bruits de l'environnement.  <b><a href="http://www.cnidep.com">http://www.cnidep.com</a></b></p>

 i

<b><u>La normalisation acoustique en france</u></b>	<b><u>Livre 3</u></b>	<b><u>Telecharger le questionnaire - questionnaire relatif a la norme nf</u></b>
<p><b>NF S 31-010</b> Révision Caractérisation et mesurage des bruits de l'environnement Méthodes particulières de mesurage FD S 31-115 Guide sur les.  <b><a href="http://media.lcpc.fr">http://media.lcpc.fr</a></b></p>	<p>Livre Mesurer le bruit dans l'environnement - <b>NF S31-010</b>, Bruit dans l'environnement - Tome 1 normes générales - Bruit des machines - Tome 2 bruit des.  <b><a href="http://pepr44.free.fr">http://pepr44.free.fr</a></b></p>	<p>1 – Vous êtes un utilisateur habituel de la norme <b>NF S 31-010</b>.  <b><a href="http://www.dbstop.com">http://www.dbstop.com</a></b></p>
<b><u>Fiche technique etudes acoustiques</u></b>	<b><u>Code de la sante publique</u></b>	<b><u>Reglementation relative aux bruits de voisinage - reglementations</u></b>
<p>3 Etude d'impact acoustique prévisionnelle, mesures selon <b>NFS 31 - 010</b> et NFS 31 - 084 puis modélisation et calcul prévisionnel.  <b><a href="http://www.kietudes.com">http://www.kietudes.com</a></b></p>	<p>Art.1334-34 du code de la sante publique, sont effectuées selon les dispositions de la norme <b>NF S 31-010</b> relative a la caractérisation et au mesurage des bruits.  <b><a href="http://corenc.reseaudescomunes.fr">http://corenc.reseaudescomunes.fr</a></b></p>	<p>Norme <b>NF S 31-010</b> Caractérisation et mesurage des bruits de l'environnement - Méthodes Particulières de mesurage Norme NF S 31-085.  <b><a href="http://ingenierieacoustique.eu">http://ingenierieacoustique.eu</a></b></p>

# Table des matières

LISTE DES SIGLES.....	3
INTRODUCTION .....	8
PREMIERE PARTIE:.....	25
LES INSUFFISANCES DEMOCRATIQUES DU PROCEDE ACTUEL DE PRISE DE DECISIONS LOCALES .....	25
CHAPITRE PREMIER : La représentation citoyenne: un modèle aux effets critiquables .....	28
SECTION 1 : La mise en œuvre de la démocratie représentative locale et ses effets sur le procédé de prise de décisions: une politique non désintéressée. .....	31
PARAGRAPHE 1 : Les théories sur les modes de représentation politique locale et leur application au système français. .....	33
A : Les avantages et les inconvénients des modes de scrutins locaux français par rapport à la prise de décisions démocratiques locales. .....	36
a. Les scrutins à suffrage universel direct : communal, cantonal et régional. ....	36
b. Le scrutin à suffrage indirect : le scrutin intercommunal.....	41
B : La réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010: une avancée démocratique partielle. .....	44
a. L'élection directe des élus communautaires : un pas de franchi vers plus de démocratie locale.....	46
b. Le statut juridique du conseiller territorial : une ratée pour la fin du déficit démocratique local.....	50
PARAGRAPHE 2 : Le régime juridique de l'élection des représentants locaux : entre imprécision et inefficacité. ....	54
A : La lettre du droit électoral local : imprécision et insuffisance de règles éparses.....	55
a. l'éparpillement et l'insuffisance des textes encadrant le droit électoral.....	55
b. L'intervention du juge administratif : une démarche en contre-sens du droit électoral au nom de la démocratie. .....	61
B : L'esprit du droit électoral : négligence des problèmes essentiels de la campagne électorale.....	67
a. L'hypocrisie du droit électoral par rapport aux décisions juridictionnelles. ....	67
b. Un droit inefficace au profit de la préservation de la démocratie locale : .....	76

SECTION 2 : Le fonctionnement de la démocratie représentative locale : des contre-pouvoirs dans une situation de subordination. ....	81
PARAGRAPHE 1 : Une hyper puissance des exécutifs locaux.....	82
A : Des pouvoirs disproportionnés par rapport à la légitimité.....	83
B : La main mise des autorités locales sur les conseils de quartier et les associations.....	86
PARAGRAPHE 2 : Une opposition locale impuissante.....	90
A : Un pluralisme insuffisant dans les assemblées locales.....	91
B : Une opposition en pratique muselée.....	95
CHAPITRE II: La participation citoyenne : une solution aux effets limités .....	99
SECTION 1 : le cadre formel de la participation à la prise de décisions locales. ....	101
PARAGRAPHE 1 : Le cadre constitutionnel de la participation à la prise de décisions locales: un renforcement de la souveraineté populaire mais pas de la participation. ....	102
A : Le référendum local : Les déconvenues d'un procédé bâillonné.....	104
B : La pétition : un outil aux mains des autorités locales.....	110
PARAGRAPHE 2 : Le cadre législatif de la participation citoyenne à la prise de décisions locales.....	112
A : Historique des lois sur la participation citoyenne à la prise de décisions locales.....	113
B : Des lois qui confirment les élus dans leur position dominante en matière de prise de décisions locales. ....	118
SECTION 2 : La réalité de la participation citoyenne à la prise de décisions locales.....	123
PARAGRAPHE 1 : l'absence de volonté des élus et la technicité des outils de participation citoyenne à la décision locale.....	125
A : Une volonté qui cadre mal avec la pratique de participation à la prise de décision locale. ....	126
B : des instruments trop techniques qui suscitent le manque d'intérêt des citoyens en matière administrative et financière aux conseils de quartier qui ne sont que des associés. ....	130
PARAGRAPHE 2 : Des procédures de participation loin des objectifs affichés : un échec de la mise en œuvre par l'Etat du principe de participation. ....	133
A : Les enquêtes publiques ou la démocratie consultative.....	135
B : Le débat public : des imperfections structurelles à l'ignorance des pouvoirs publics... ..	143

Conclusion de la première partie .....	148
DEUXIEME PARTIE: .....	151
LE RENOUVELLEMENT ET LA REACTUALISATION DU PROCEDE DE PRISE DE DECISIONS LOCALES : une nécessité imparable .....	151
CHAPITRE 1 : L'appropriation des théories de la démocratie participative et délibérative et leur mise en application. .....	154
SECTION 1 : La portée théorique des notions de délibération et de participation sur le processus décisionnel.....	161
PARAGRAPHE 1 : Délibération et participation : essai de mise au point d'un certain paradoxe. ....	164
A : République et délibération : entre participation démocratique et une crainte du grand public. ....	166
a. Délibération et participation démocratique dans les républiques antiques.....	166
b. Délibération et participation dans les visions modernes : du durkheimisme à la délibération des masses.....	168
1 : Délibération et communication dans la vision durkheimienne .....	168
2 : Le républicanisme face à la délibération des masses.....	171
B : La théorie de l'espace public et son évolution.....	175
La notion d'espace public dans les années 1960. ....	175
b. La reformulation de la notion habermassienne et sa reprise par les sciences sociales et humaines. ....	177
Paragraphe 2 : L'idée d'une démocratie procédurale.....	180
A : La procéduralisation de la démocratie participative.....	182
B : La démocratie délibérative et les modes de participation.....	187
a. La notion de démocratie délibérative et la signification de la délibération.....	187
b. Délibération démocratique et démocratie délibérative .....	191
SECTION 2 : Les raisons de se méfier tout en prenant au sérieux la démocratie participative et délibérative.....	194
PARAGRAPHE 1 : Les critiques contre la démocratie délibérative et la démocratie participative.....	195
A : Les critiques théoriques de la démocratie délibérative.....	195

B : Les critiques sociologiques des dispositifs participatifs de la démocratie participative.197	
a/La démocratie participative comme instrument de renforcement des inégalités sociales. ....	197
La démocratie participative comme instrument contre les groupes organisés.....	198
La démocratie participative comme instrument de manipulation .....	199
La démocratie participative comme trompe-l'œil .....	199
PARAGRAPHE 2 : Les contre-critiques et les raisons de prendre au sérieux la démocratie délibération et participative.....	201
A : Les arguments en défaveur des attaques contre la démocratie délibérative et participative.....	202
a. La possibilité de concevoir une approche non rationaliste de la délibération.....	202
b. Les pratiques conflictuelles dans les dispositifs de participation .....	204
B : Les raisons de prendre au sérieux la démocratie participative et délibérative. ....	207
a. L'avantage théorique de la participation et de la délibération sur le procédé de prise de décisions locales. ....	207
b. L'impact pratique de la délibération et de la participation sur la prise de décisions locales.....	210
CHAPITRE 2 : Le domaine de la prise de décisions locales : un renouvellement du cadre pour une décision plus démocratique. ....	212
SECTION 1 : Les réformes fondamentales dans l'organisation des institutions locales.....	215
PARAGRAPHE 1 : Le renouvellement du cadre formel de la prise décision locales.....	218
A : Le déverrouillage idéologique.....	219
B : Le changement de la conception de la citoyenneté pour une citoyenneté politique et administrative réelle.....	231
PARAGRAPHE 2 : Le renouvellement institutionnel du cadre de prise de décisions locales. .	237
A : Le déverrouillage institutionnel. ....	237
B : La transformation des espaces publics civils en un espace public politique. ....	241
SECTION 2 : Les réformes pour un autre fonctionnement des institutions locales. ....	247
PARAGRAPHE 1 : Dans la représentation.....	248
A : Un pouvoir local identifié avec un Etat recentré dans ses missions régaliennes. ....	250

B : La parlementarisation des assemblées locales avec des modes de scrutin unifiés. ....	256
PARAGRAPHE 2 : Dans la participation .....	264
A : <i>Un contexte déjà favorable pour la participation citoyenne à la prise de décisions locales</i> .....	264
a. Sur le plan politique et législatif .....	265
b. Sur le plan de la forme de la participation citoyenne. ....	266
B : La crédibilisation et l'adaptation des instances de participation à la prise de décisions locales.....	272
a. La crédibilisation des outils de participation à la prise de décisions locales.....	272
b. L'adaptation des outils de participation aux différents niveaux de décisions. ....	276
c. L'instauration de nouvelles règles de la participation citoyenne.....	280
1/ La constitutionnalisation du droit de participation des citoyens à la prise de décisions locales. ....	280
2/ Le renouvellement des lois encadrant la participation citoyenne à la prise de décisions locales. ....	282
CONCLUSION GENERALE .....	287
ANNEXES.....	295
BIBLIOGRAPHIE.....	301

## **BIBLIOGRAPHIE**

## I : Ouvrages généraux

### A : Français

BOUCHERON P., OFFENSTADT N. (dir.), *L'espace public au Moyen Âge*, Paris, PUF, 2011, 436 pages.

DEWEY J., *Le public et ses problèmes*, Paris, Gallimard, 2010 première édition 1927.

RENAUT Marie-Hélène, *Histoire des idées politiques : de l'Antiquité à nos jours*, éditions ellipses, 2<sup>ème</sup> édition Paris, 2010, 153 pages.

NEMERY J.-C.,(dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?* Collection GRALE, L'Harmattan, 2010, 368 pages.

BACQUE Marie Helene et SINTOMER Yves, *La Démocratie participative inachevée, Genèse, adaptations et diffusions*, Edition Yves Michel, Paris, mars 2010, 238 pages.

GIRARD Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann, 2010, 550 pages

ELIASOPH N., *L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*, Paris, Economica, 2010 première édition 1998, 352 pages.

VANBREMEERSCH Nicolas, *De la Démocratie Numérique*, Edition Seuil, Février 2009, 99 pages.

HIEBEL D., *Rôles institutionnels et politique de la contio sous la République romaine (287-49 av. J.-C.)*, Paris, De Boccard, 2009.

CARREL M., NEVEU C., ION J., (dir.), *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 2009, 314 pages.

MENY Yves, *Le système politique français*, 6<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2008, 149 pages.

LATOUR B., LIPPmann W., *Le public fantôme*, Paris, Démopolis, 2008 première édition 1922, 192 pages.

ROSANVALLON P., *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, 367 pages.

SOUCHARD Maryse, PINSON Jean-Claude, VIENNE Jean-Michel et GAUBERT Joël, *Le Populisme aujourd'hui*, m-editer, 2007, 110 pages.

ASCHER François, *La société évolue, la politique aussi*, Odile Jacob, Paris, 2007, 308 pages.

NEGT O., *L'espace public oppositionnel*, Paris, Payot, 2007, 307 pages.

BROWN W., *Les habits neufs de la politique mondiale. Néo-libéralisme et néo-conservatisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2007, 137 pages.

PAOLETTI Marion, *Décentraliser d'abord, Démocratiser d'abord, le gouvernement local en question*, La Découverte, Paris, 2007, 154 pages.

SINTOMER Yves, *Le Pouvoir au peuple, Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007. 176 pages

BOURG D., BOY D., *Conférences de citoyens : mode d'emploi*, Paris Descartes, 2005, 105 pages.

LE BART Christian ET LEFEBVRE Rémi, *La proximité en politique. Usages, rhétorique, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005, 305 pages.

LILTI A., *Le monde des salons. Sociabilité et mondanité à Paris au XVIIe siècle*, Paris, Fayard, 2005, 568 pages.

SPITZ J. F., *Le moment républicain en France*, Paris, Gallimard, 2005, 523 pages.

FRANCOIS Bastien ET MONTEBOURG Arnaud, *La Constitution de la VIème République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005, 191 pages.

CHEVALLIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy et DUHAMEL Olivier, *La Ve République, 1958-2004 : histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin, Paris, 2005, 595 pages.

RANCIERE J., *La haine de la démocratie*, La Fabrique, Paris, 2005, 106 pages.

RUI Sandrine, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004, 264 pages.

GUERARD Stéphane, *Crise et mutation de la démocratie locale*, Harmattan, Paris, 2004, 367 pages.

PASQUIER D., *Les sens du public : publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, 2004, 520 pages.

CICERON, *De l'orateur*, (55 av. J.-C.), 3 volumes, tome 3, Paris, Les Belles Lettres, 2003, 213 pages.

DEWEY John, *Le public et ses problèmes*, Paris, Publication de l'université de Pau/Farrago, 2003, 1ere édition 1927, 336 pages.

FALISE Michel, *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*, préface de Martine Aubry, Editions de l'Aube, 2003, 208 pages.

ZEMOR Pierre, *Pour un meilleur débat public*, Presses de sciences politiques 2003, 137 pages.

NEVEU Catherine, *citoyenneté et espace public. Habitants, jeunes et citoyens dans une ville du nord*, Lille, Presse universitaires du septembre, 2003, 246 pages

LAGACE M., PREVOST P., TREMBLAY M.-E., SEVIGNY B., MARTEL D., *Démocratie, e-démocratie et gouvernance : esquisses de définitions*, Québec, CEFRIQ et Université de Sherbrooke, 2002, 41 pages.

CARTIER M., 2002, *Les groupes d'intérêts et les collectivités locales, une interface entre le citoyen et l'Etat*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 137 pages.

LEVY P., *Cyberdémocratie. Essai de philosophie politique*, Paris, Editions Odile Jacob, 2002, 275 pages.

REMOND Bruno, *De la démocratie locale en Europe*, Presses de sciences politiques 2001, 153 pages.

CALLON M., LASCOUMES P., et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001, 358 pages.

CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques en France de 1789 à 1958*, Armand Colin, collection « Classic », Paris, 2001, 748 pages.

ZASK J., *L'opinion publique et son double*, 2<sup>e</sup> vol., Paris, L'Harmattan, 2000, 336 pages.

SPITZ Jean-Fabien, *L'Amour de l'égalité. Essai sur la critique de l'égalitarisme républicain en France 1770-1830*, Paris, Vrin, 2000, 286 pages

HEURTIN Jean Philippe, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF 1999, 288 pages.

SINTOMER Yves, *La Démocratie impossible, Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris, 1999, 403 pages.

MENDRAS Henry et ETIENNE Jean, *Les grands thèmes de la sociologie par les grands sociologues*, Armand Colin, Paris, 1999, 256 pages.

PAPADOPoulos Y., *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 237.

REYNIE D., *Le triomphe de l'opinion publique. L'espace public français du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Odile Jacob, 1998, 357 pages.

ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, 491 pages.

HABERMAS J., *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, première édition 1996, p. 76, 386 pages.

BLONDIAUX L., *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris, Seuil, 1998, 600 pages.

DE SIZIF R., *La Stochocratie*, Les Belles Lettres, 1998, 138 pages.

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, 557 pages.

POLIN Raymond, *La République - Entre démocratie sociale et démocratie aristocratique*, Paris, P.U.F., 1997, 321 pages.

RUZE F., *Délibération et pouvoir dans la cité grecque de Nestor à Socrate*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1997, 584 pages.

WOLTON D., *Penser la Communication*, Paris, Flammarion, 1997, 416 pages.

BALIBAR E., *La crainte des masses*, Paris, Galilée, 1997, 455 pages.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 319 pages.

SADRAN Pierre, *le système administratif français*, Montchrestien, « Clefs politiques », Paris, 1996, 156 pages.

HANSEN M., *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1995, 493 pages.

DELOYE Y., *École et citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, 431 pages.

DONEGANI, J.M. SADOUN, *La démocratie imparfaite*. Paris, Gallimard 1994, 270 pages.

SCHEER L., *La démocratie virtuelle*, Paris, Flammarion, 1994, 154 pages.

TOURAINE A., *Qu'est-ce que la Démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994, 350 pages.

HABERMAS J., *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, trad. M. de Launay, Paris, Payot, 1993 (1962), 324 pages.

BAKER K., *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIe siècle*, Paris, Payot, 1993.

BAKER K. M., *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIe siècle*, Paris, Payot, 1993, première édition 1990, 319 pages.

FARGE A., *Dire et mal dire, L'opinion publique au XVIIIe siècle*, Paris, Seuil, 1992, 317 pages.

GARRIGOU A., *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, 288 pages.

ROSANVALLON P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, 490 pages.

ARISTOTE, *Rhétorique*, Paris, LGF, 1991, 570 pages.

CHARTIER R., *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Seuil, 1990, 304 pages.

SCHMITT L., *Parlementarisme et démocratie*, Seuil, Paris, 1988 première édition 1923, 213 pages.

HABERMAS J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 première édition 1981, 480 pages.

HEGEL G. F., *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, 1986 première édition 1821, 500 pages.

MACPHERSON B., *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris, La Découverte, 1985, 155 pages.

SIEYÈS E. J., *Dire sur la question du veto royal*, in *Écrits politiques*, Paris, Édition des archives contemporaines, 1985, 277 pages.

VERNANT J. P., *Les origines de la pensée grecque*, Paris PUF, 1983 (cinquième édition), 133 pages.

FINLEY I. M., *L'invention de la politique*, Flammarion, Paris, 1985 (1983), 570 pages.

P. Lévèque, P. Vidal-Naquet, *Clisthène l'athénien. Essai sur la représentation de l'espace et du temps dans la pensée politique grecque de la fin du VIe siècle à la mort de Platon*, Paris, Macula, 1983 (1964), 163 pages.

QUERE L., *Des miroirs équivoques (aux origines de la communication moderne)*, Paris, Aubier, 1982, 214 pages.

ARENDT Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1983, 1ere édition 1958, 406 pages.

DE TOQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, 2 vol., Paris, Garnier Flammarion, 1981 (1835-1840), livre 1, deuxième partie, VIII. 480 pages.

BOURDIEU P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, 267 pages.

FINLEY I. M., *Démocratie antique et démocratie moderne*, Payot, Paris, 1976, 181 pages.

NICOLET C., *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976, 543 pages.

DURKHEIM E., *L'État*, in *Textes 3 : Fonctions sociales et institutions*, Paris, Minuit, 1975, p. 174, 576 pages.

DUVERGER M., *Institutions politiques et Droit Constitutionnel 1/ les grands systèmes politiques*, P.U.F. Paris, 1975, 603 pages.

PATEMAN, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, 1970, 132 pages.

SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Paris, Payot, 1967, 451 pages.

THUCYDIDE, *La guerre du Péloponnèse*, II, 40, in Hérodote, Thucydide, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1964, 1873 pages.

SCHUMPETER J., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951 (1942), 451 pages.

PLATON, *Gorgias*, in *œuvres complètes*, 1, Paris, Gallimard, 1950, 380 pages.

ROUSSEAU J.-J. , *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Chapitre III, 1762, 224 pages.

Montesquieu, *L'esprit des lois*, 1748, 486 pages.

## **B: Etrangers**

WAREN M. E., PEARSE H., (dir.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 252 pages.

KEITH W. M., *Democracy as Discussion. The American Forum Movement and Civic Education*, New York, Rowman and Littlefield, Lexington Books, 2007, 376 pages.

MUTZ Dian, *Hearing the other side. Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 184 pages

HELD D., *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2006, 3e Edition. 392 pages

RAWLS John, *Libéralisme politique*, PUF, Paris, 2006, 450 pages.

RAY A. G., *The Lyceum and Public Culture in the Nineteenth Century United States*, East Lansing, Michigan State University Press, 2005, 320 pages

CREIGHTON J.-L., *The Public Participation Handbook, making better decisions through citizen involvement*, San Francisco, Josey-Bass, 2005, 288 pages.

GASTIL J., LEVINE P., (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005, 336 pages.

RIESER A. C., *The Chautauqua Moment. Protestants, Progressives, and the Culture of Modern Liberalism*, New York, Columbia University Press, 2003, 416 pages.

GOEBEL T., *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002, 320 pages.

AVRITZER L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2002, 205 pages.

ZIMMERMAN J. F., *The Initiative. Citizen Law-Making*, Westport, Praeger, 1999, 439 pages.

ZIMMERMAN J. F., *The New England Town Meeting. Democracy in Action*, Westport, Praeger, 1999, 256 pages.

DAHL Robert, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 107, 224 pages.

MATTSON K., *Creating a Democratic Public. The Struggle for Urban Participatory Democracy during the Progressive Era*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998, 216 pages.

ACKERMANN Bruce ET FISHKIN James, *Deliberative Day*, New Haven, Yale University Press, 1994, 288 pages.

YOUNG I. M., *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 298 pages.

CMIEL K., *Democratic Eloquence: The Fight for Popular Speech in Nineteenth-Century America*, New York, William Morrow, 1990, 351 pages.

SKINNER Q., *The Foundations of Modern Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, 336 pages.

POCOCK J.G.A., *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton/Londres, Princeton University Press, 1975, 648 pages.

## II : Articles d'ouvrages collectifs et de revues

### A : En français

FAURE Bertrand, « *La Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales : l'arnaque et le territoire* », in RIGOUD S., (dir), CARLES J., et GUIGNARD D. Collection GRALE, Harmattan 2012, pp. 39-46.

NEMERY Jean-Claude, « *Les mutations de la démocratie locale* », in RIGOUD S., (dir), CARLES J., et GUIGNARD D. Collection GRALE, Harmattan 2012, pp. 47-54.

KADA Nicolas, « *Déconcentration et Décentralisation : Une fable contemporaine* », in RIGOUD S., (dir), CARLES J., et GUIGNARD D. Collection GRALE, Harmattan 2012, pp. 239-254.

SINTOMER Yves « *Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ?* », Participations, De Boeck Université, 2011, n° 1, pp. 239-276.

KEITH W. M., « *Façonner un public délibérant : les forums comme outils d'éducation civique dans l'histoire des États-Unis* », in M.-H. BACQUE, Y. SINTOMER (dir.), La démocratie participative, La Découverte, collection Recherches, 2011, pp. 210-229.

MATTSON K., « *Consolider les fondements de la démocratie : le mouvement des centres sociaux aux USA durant l'ère progressiste* », in M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), La démocratie participative, De Boeck Université, 2011, pp. 191-209

COSSART Paula, « *S'assembler pour délibérer ou démontrer sa force ? (1868-1939)* », in BACQUE M.-B., SINTOMER Y., (dir.), La démocratie participative : histoire et généalogie, Paris, La Découverte, 2011, pp. 135-152, 288 pages.

COSSART Paula, « *Initiative, référendum, recall : progrès ou recul démocratique ? (États-Unis, 1880-1940)* », in M.-H. BACQUE, SINTOMER, (dir.), La démocratie participative, La découverte, Paris, 2011, pp. 172-188.

CHAMBERS S., « *Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ?* », in Sintomer Y., Talpin J. (dir.), Démocratie délibérative, Raisons politiques, n° 42, 2011, pp. 15-45.

REBER B. (dir.), « *Vertus et limites de la démocratie délibérative* », Archives de philosophie, volume 74 n° 2, 2011, p. 219-222.

MANSBRIDGE J. et AL., « *La place de l'intérêt particulier et le rôle du pouvoir dans la démocratie délibérative* », in Sintomer Y., Talpin J. (dir.), Démocratie délibérative, Raisons Politiques, vol. 2, n° 42, 2011, pp. 48-82.

MANIN B., « *Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion* », in Sintomer Y., Talpin J. (dir.), *Démocratie délibérative*, Raisons Politiques, vol. 2, n° 42, 2011, pp. 127-157.

HAYAT S., « *Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation* », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, *La démocratie participative : histoires et généalogies*, Paris, la Découverte, Collections Recherches, 2011, pp. 102-112, 288 pages.

HAYAT S. et SINTOMER Y., « *Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes* » in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer, *La démocratie participative*, Collections Recherches, Paris, 2011, pp. 113-135.

YOUNG I. M., « *La démocratie délibérative à l'épreuve du militantisme* », in SINTOMER Y., TALPIN J. (dir.), *Démocratie délibérative*, 2011, pp. 100-126.

COSSART P., « *Historiciser les expériences délibératives. L'éducation civique par la discussion aux États-Unis (années 1820-années 1930)* », *Revue française de science politique*, n°60, 2010, pp. 136-141.

CASS. SUNSTEIN, « *Y a-t-il un risque à délibérer ? Comment les groupes se radicalisent* », in GIRARD Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative*, Hermann, 2010, p. 381-440, 550 pages.

MAUROY P., « *La réforme territoriale, une « recentralisation » qui n'ose pas dire son nom* », *Le Monde*, 19 janvier 2010.

GIBSON G., « *L'Assemblée citoyenne de Colombie britannique* », in Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative, Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, n° 959, avril 2009, p. 62-63.

BLONDIAUX Loïc, « *Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ?* », *Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines* », Presses de Sciences Po, Raisons politiques, vol.2, n° 30, 2008, pp. 131-147.

BLONDIAUX L., « *Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique* », *Revue Française de Science Politique*, 2007, Vol. 57 n° 6, pp. 759-774.

URFALINO PH., « *La décision par consensus apparent. Nature et propriété* », *Revue européenne des sciences sociales*, vol.45, n° 1, 2007, pp. 47-70.

BOUVIER A., BORDREUIL S. (dir.), « *Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative* », *Revue européenne de sciences sociales*, vol.14 n° 136, 2007, pp. 5-14.

GAXIE D., « *Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des « citoyens »* ». *Revue Française de Science Politique*, vol.57 n°6, 2007, pp. 737-757.

FOURNIAU J.-M., « *Citoyen en tant que riverain : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion politique des projets d'aménagement* », in M. REVEL, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Collections Recherches, 2007, pp. 67-77.

LE CORNEC E., « *La participation du public* », RFDA, 2006. p. 770 et s.

DELAUNAY B., « *Le Débat Public* », in Dossier Information et participation du public, AJDA 2006, p. 2322 et s.

CORCUFF Philippe, « *La question démocratique, entre présupposés philosophiques et défis individualistes* », in Alain CAILLE (dir.), *Quelle démocratie voulons-nous? Pièces pour un débat*, La Découverte, Paris, 2006, pp. 78-86.

PEYLET R., « *quelques enseignements d'un débat public* », AJDA, 2006, pp. 2328 et s.

BLONDIAUX Loïc et MICHEL Laura, « *L'expertise en débat : jeux d'acteurs et conflits de savoirs autour d'un débat public dans le Lot* », in Fabrizio CANTELLI et Al. (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 181-201.

BACQUE M.-H., « *Empowerment et politiques urbaines aux États-Unis* », *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 1, 2006, pp. 107-124.

BLONDIAUX Loïc, « *l'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes* », in Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER, gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, La Découverte, Paris, 2005, pp 119-137, 314 pages.

URFALINO Ph., « *La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation* », in URFALINO Ph. (dir.), Délibération et négociation, De Boeck Université, Négociations, vol. 2, n° 4, 2005, pp. 99-114.

BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y., « *Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique* », Paris, La Découverte, 2005, pp. 293-307.

BERTHELEU H., NEVEU C., « *De petits lieux du politique : individus et collectifs dans des instances de « débat public » à Tours* », Espaces et sociétés, vol. 4, n° 123, 2005, pp. 37-51.

BALLAN Étienne, BAGGIONI Vincent, METAIS Julie et LE GUILLOU Anne, « *Anticipation et contrôle dans les débats publics : le cas des premiers débats nucléaires* », in BARBIER Rémi, « *Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire* », Natures Sciences Sociétés, vol. 13, 2005, pp. 258-265.

MINEUR Didier, « *Les partis politiques et la logique philosophico-juridique de la représentation politique* », Raisons politiques, vol. 4, n° 20, 2005, p. 89-109.

MANIN Bernard, « *Délibération et discussion* », Revue suisse de science politique, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 180-192.

BLONDIAUX Loïc, « *Prendre au sérieux l'idéal délibératif* », Revue Suisse de science politique, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 158-168.

SADRAN Pierre, « *Démocratie locale : les carences de l'acte II* », Cahiers français, n° 318, janvier/ février 2004.

BLATRIX Cécile, « *l'enquête publique, victime du débat public ?* », Pouvoirs locaux, n° 62, septembre 2004, pp. 85-93.

JOUVE Bernard « *démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion* », in Bernard JOUVE et Philippe BOOTH, *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l'université du Québec, 2004, pp. 293-328.

FRASER N., « *Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante* », in RENAULT E., SINTOMER Y. (dir.), *Où en est la théorie critique ?*, Paris, La Découverte, 2003, pp. 103-133, 236 pages.

CHEVALLIER J., « *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?* », RFAP, 2003, pp. 203 et s.

BRISSON Jean-François, « *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle de compétences entre l'Etat et les collectivités locales* », AJDA, n° 11 du 24 mars 2003, p. 529 et s.

FUTRELL R., « *La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission* ». Politix, vol. 15, n° 57, 2002, pp. 147-165.

MANIN Bernard, « *Volonté générale ou délibération* », Le Débat, n°33, janvier 1985, pp. 72-94; entretien, « *La démocratie n'est pas un système apaisé* », Mouvement, n°18, 2001, p. 44-51; entretien, « *L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques* », Politix, n°57, 2002, pp. 37-55.

BLONDIAUX L., SINTOMER Y. (dir.), « *Démocratie et Délibération* », Politix, n° 57, Paris, Hermès, 2002, 237 p.

VINCENT J.-Y., « *Elections locales. Organisation. Déroulement. Contentieux* », Jurisclasseur Collectivités territoriales, Fascicule 515, mai 2000, 47 pages ; mis à jour mai 2001 et mai 2002 n° 43.

KAUFMANN J.-C., « *Les nouveaux barbares* », in Le Monde, 26 avril 2002, p.12.

BLONDIAUX L., SINTOMER Y., « *L'impératif délibératif* », in Blondiaux L., Sintomer Y. (dir.), *Démocratie et Délibération*, Politix, 57, Paris, Hermès, 2002, pp. 17-36.

SORBETS C. « *Démocratie locale, citoyenneté et participation : des processus en questions* », in Annuaire des collectivités locales, L'organisation territoriale de la France de demain, Tome 22, 2002, pp. 11-23.

FISHKIN James, « *vers une démocratie délibérative : l'expérimentation d'un idéal* », Hermes, n° 31, 2001, pp. 207-222.

LEFEBVRE Rémi, « *Rhétorique de la proximité et crise de la représentation* », Cahiers lillois d'économie et de sociologie, n° 35, L'Harmattan, Paris, février 2001, pp. 111-132.

PONTIER J.-M., « *L'emprunt des techniques du droit constitutionnel par le droit des collectivités territoriales* », in AUBY J.-B., FAURE B., Le droit des collectivités locales : Les mutations actuelles, Paris, Dalloz, « Actes », 2001, p. 84.

BLONDIAUX Loïc, « *Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège* », Mouvement, n°18, 2001, pp. 44-51; « *La délibération: norme de l'action publique?* », Projet, n° 268, décembre 2001<<http://www.cerasprojet.com/index.php?id=1884>>.

BLANC H., « *La concertation en amont, une exigence contemporaine de la démocratie* » in VALLEMONT S. (dir.), *Le débat public : une réforme de l'Etat*, LGDJ, 2001, pp. 41-56.

BLONDIAUX Loïc et LEVEQUE Sandrine, « *la politique locale à l'épreuve de la démocratie participative. Une expérience de démocratie participative* », in Catherine NEVEU, espace public et engagement politique. Enjeux et logique de la citoyenneté locale, Paris, l'Harmattan, 1999, pp. 115-148.

BLONDIAUX L., « *Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier* », in L. BLONDIAUX, G. MARCOU, F. RANGEON (dirs.), *La démocratie locale, Représentation, participation et espace public*, Paris, P.U.F., 1999, pp. 367-404.

FIXOT Anne-Marie : « *l'exhortation démocratique de la politique de la ville* » : ville bonne à vivre, ville invivable, revue de Mauss, numéro 14, second semestre 1999, p. 244 et s.

CASTORIADIS C., « *la démocratie, villes bonnes à vivre, villes invivables* », revue du MAUSS n°14, 2<sup>nd</sup> semestre 1999, p. 212 et s.

CALLON M., « *Des différentes formes de démocratie technique* », Annales des mines, Responsabilité et environnement, n° 9, 1998, p. 63-73.

BLATRIX C., « *L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et jeunes* », in CURAPP, La politique ailleurs, Paris : PUF, 1998, pp. 72-87.

FOUCHARD A., « *Aristocratie et démocratie : idéologie et sociétés en Grèce ancienne* », Besançon, Annales littéraires de l'Université de Franche-Comté, 1997. 526 pages

OFFE C., « *Les nouveaux mouvements sociaux : un défi aux limites de la politique institutionnelle* », in OFFE C., Les démocraties modernes à l'épreuve, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 98-133, 350 pages.

BLATRIX C., « *Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique* », in CHEVALLIER Jacques (dir.) La gouvernabilité, Paris : PUF-CURAPP, 1996, pp. 299-313.

MALIGNER B., « *le contrôle du financement des campagne électorales. Etude des jurisprudences constitutionnelle, administrative et judiciaire* », RFDA, 1995, p. 267 et s.

CARDON D., HEURTIN J.-PH., LEMIEUX C. (dir.), « *Parler en public* », Politix, n° 26, 1994 et vol. 8, n° 31, 1995, pp. 5-15.

LACROIX B., « *La crise de la démocratie représentative en France. Éléments pour une discussion sociologique du problème* », SCALPEL, n° 1, 1994, pp. 6-29.

ELSTER J., « *Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes* », Revue Française de science politique, vol. 44, n° 2, avril 1994, pp. 187-256.

AUBY J.-B., « *La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale* », RFDA, 1993, p. 37 et s.

MAUGÜE C. Et SCHWARTZ R., « *premier bilan de l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* », AJDA, 1993, p. 84 et s.

BONNET G., METTAY J., « *L'avenir avec le TGV* », L'Indépendant, 12 décembre 1990.

HABERMAS J., « *La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public* », in Ch. GIRARD, A. LE GOFF, (dir.), *La démocratie délibérative*, 1989, pp. 167-202.

COHEN J., « *Délibération et légitimité démocratique* » (1989), in Girard Ch., LE GOFF A. (dir.), *La démocratie délibérative*, 1989, p. 203-241.

OZOUF M., « *L'opinion publique* », in Ozouf M., *L'homme régénéré: essai sur la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989, 240 pages.

ELSTER J., « *Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique* », in Girard Ch., Le Goff A. (dir.), *La démocratie délibérative*, 1986, pp. 115-166.

MANIN Bernard, « *Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique* », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 72-94.

DUVERGER M., « *Sociologie de la politique* », *Revue Française de sciences politiques*, volume 25, n° 4, 1975, p.91.

## **B: Etrangers**

KEITH W., COSSART P., « *The Search for “Real” Democracy: Rhetorical Citizenship and Public Deliberation in France and the US, 1870-1940* », in Ch. KOCK, L. VILLADSEN (dir.), *Rhetorical Citizenship and Public Deliberation*, Penn State University Press, 2011 URL : <http://lectures.revues.org/5217> mis en ligne le 15 avril 2011, consulté le 13 décembre 2011, 312 pages.

SINTOMER Y., « *Emile Durkheims Begriff der Demokratie: zwischen Republikanismus und deliberative Demokratie* », *Berliner Journal für Soziologie*, 2009, pp. 205-226, 244 pages.

FUNG A., « *Minipublics: Deliberative Designs and their Consequences* », in SHAWN W. ROSENBERG (dir.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Londres, Palgrave, 2008, pp. 159-182.

BOHMAN J., « *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy* », Cambridge, MIT Press, 1996 ; *Réaliser la démocratie délibérative comme mode d'enquête : le pragmatisme, les faits sociaux et la théorie normative*, Tracés, n° 15, 2008.

LEVINE Peter, « *Activists'Views of Deliberation* », *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, n° 1, 2007.

GOODIN R. E., DRYZECK J., « *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics* », *Politics and Society*, n° 34, 2006, p. 219-244.

CREIGHTON J.-L., “ *The Public Participation Handbook, making better decisions through citizen involvement*”, San Francisco, Josey-Bass, 2005.

FUNG Archon, « *Deliberation Before the Revolution. Towards an Ethics of Deliberative Democracy in an Injust World* », *Political Theory*, vol. 33, n° 3, 2005, pp. 397-419.

GOODMAN D., « *Democracy and Public Discussion in the Progressive and New Deal Eras: From Civic Competence to the Expression of Opinion* », *Studies in American Political Development*, 18, 2004, pp. 81-111.

COHEN Joshua ET FUNG Archon, « *Radical Democracy* », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, 2004, pp. 23-34.

DRYZEK J., LIST C., “*Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation*”, *British Journal of Political Science*, vol. 33, n°. 1, 2003, pp. 1-28.

FUNG A. ET E. WRIGHT O., « *Thinking about Empowered Participatory Governance* », in Archon FUNG ET Erik Olin WRIGHT (dir.), Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, Londres, Verso, 2003, pp. 3-44.

GOEBEL T., « *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890-1940* », Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002.

FISHKIN J., LASLETT P., « *Introduction* », Journal of Political Philosophy, vol. 10, n° 2, 2002, pp. 125-128.

MANSBRIDGE J., « *Everyday Talk in the Deliberative System* », in S. Macedo (dir.), Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement, New York, Oxford University Press, 1999, p. 223.

MOUFFE Ch., « *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism* », Social Research, vol. 66, n° 3, 1999, pp. 745-758.

TSAGAROUSIANOU R., « *Electronic democracy and the public sphere* », in Cyberdemocracy, édité par R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI et C. BRIAN. ROUTLEDGE, Etude sur le réseau Périclès, Grèce, 1998.

TAMBINI D., « *Civic Networking and universal rights to connectivity* », in Cyberdemocracy, édité par R. TSAGAROUSIANOU, D. TAMBINI et C. BRIAN. ROUTLEDGE, Etude sur le projet IperBoLE à Bologne, Italie, 1998.

FEDOZZI L., « *O Poder da aldeia* », Porto Alegre, Tomo, 2000 ; T. GENRO, U. DE SOUZA, « *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil* », Paris, Fondation Charles Léopold Meyer, 1998 (1997 1<sup>ère</sup> édition).

RAWLS J., « *The Idea of Public Reason Revisited* », The University of Chicago Law Review, vol. 64, n° 3, 1997, pp. 765-807.

SANDERS L. M., « *Against Deliberation* », Political Theory, vol. 25 n° 3, 1997, pp. 347-76.

BENHABIB S., « *Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy* » in S. Benhabib Edition, Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, Princeton University Press, 1996.

SCHMIDT D., “*Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*”, Philadelphia, Temple University Press, 1989.

COHEN J., « *The Economic Basis of Deliberative Democracy* », *Social Philosophy & Policy*, vol. 6, n° 2, 1989, pp. 25-50.

MADISON J., « *To the People of the State of New York* », *The Federalist*, 10, in Hamilton A., J. MADISON, M. JAY, *The Federalist Papers* (1787-1788), New York, Bantam Books, 1982.

BESSETTE J., « *Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government* », in GOLDWIN R. A., SCHAMBRA W. A. (dir.), *How Democratic is the Constitution?* Washington, American Enterprise Institute, 1980, pp. 101-116.

### **III : Colloques et études universitaires**

#### **A : Recherches universitaires**

GIRARD C., *L'idéal délibératif à l'épreuve des démocraties représentatives de masse*, Thèse présentée pour le doctorat de philosophie, Université de Paris I, 2010.

LE GOFF A., *Démocratie délibérative et démocratie de contestation. Repenser l'engagement civique entre républicanisme et théorie critique*, Thèse présentée pour le doctorat de philosophie, Université de Paris X, 2009.

VILLACEQUE N., Théatai logôn. « *Histoire de la démocratie comme spectacle. Politique et théâtre à Athènes à l'époque classique* », Thèse pour le doctorat d'histoire, Université de Toulouse le Mirail, 2008.

COSSART Paula, « *Des délibérations aux manifestations de force, socio-histoire des réunions politiques (1868-1939)* », thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris I, 2006, 655 pages.

CARREL M., « *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public* », thèse de doctorat en sociologie, université Paris v, 2004.

BLATRIX C., « *La démocratie participative , de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes* ». Thèse de doctorat en Science Politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction du Professeur Daniel GAXIE, 2000.

## **B : Rapports et colloques**

RIGOUD S., CARLES J., et GUIGNARD D., Colloque des 21 et 22 octobre 2010 organisé par l'IDETCOM à l'Université de Toulouse-I- Capitole en partenariat avec le GRALE , Edition GRALE, Collection L'Harmattan, 2012, 601 pages.

BLATRIX C., « *Le panéliste, le savant et le politique : La mise en scène d'une parole profane dans le dispositif des conférences de citoyens* », Communication au Colloque de la Société Québécoise de Science Politique, Université de Montréal, Atelier 1, *La parole profane : nouveaux acteurs politiques et nouveaux registres discursifs*, sous la direction de Laurie BOUSSAGUET et Pierre MULLER les 8 et 9 mai 2008.

DUBIN L., NOGUELLOU R., « *la participation des personnes privées dans les institutions administratives globales* », in 3<sup>e</sup> session du séminaire: droit administratif comparé, européen et global ; L'émergence d'un droit administratif global, Sciences-Po, chaire Mutation de l'action publique et du droit public, 11 mai 2007.

BLATRIX C., « *Le débat public sur l'extension du tramway des maréchaux : un débat public de proximité ?* », Contribution au rapport de l'Observatoire Parisien de la Démocratie Locale, 2006.

SINTOMER Yves, « *Du savoir d'usage au métier citoyen* », Journée d'étude franco-allemande du CIERA, Y a-t-il un savoir citoyen mobilisable dans la démocratie participative?, Paris, 27 février 2006.

AZOULAY V., « *L'espace public. Un concept opératoire en histoire grecque ?* », Repenser « *l'espace public* » à travers l'*histoire*. Deuxième journée d'étude du cycle « *L'Espace public au Moyen Âge* », 31 mai 2005, IUF.

RIGAL Jean-Jacques, « *Démocratie et management local* », premières rencontres internationales sous la direction de Robert LE DUFF, Dalloz 2004.

« *La situation délibérative dans le débat public* » Volume 1 et 2; Presses universitaires François-Rabelais, maison des sciences de l'Homme « villes et territoires » 2004.

PREVOST P., LAGACE M., SEVIGNY B., TREMBLAY M.-E., MARTEL D., 2003, *La e-démocratie dans les villes et les municipalités du Québec*, Québec, CEFRIQ et Université de Sherbrooke, 2003, rapport non publié.

PREVOST P., *Le développement local : contexte et définition*, Cahier de recherche IREC, 01-03 IRECUS, Université de Sherbrooke, Québec, 2003, 28 pages.

PREVOST P., 2001b, *Les dimensions et processus du développement des collectivités locales*, Cahier de recherche IREC, 01-05, IRECUS, Université de Sherbrooke, 32 pages.

BALLAN E., BAGGIONI V., DUCH J.-F., « *Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?* » Rapport à l'ADEME et au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2002.

SEVIGNY B., Prévost P. 2002, « *La collectivité apprenante... Vers un monde québécois* », conférence dans le cadre du 38<sup>ème</sup> colloque de l'ASRDLF, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, [www.uqtr.ca/screg/accueil.html](http://www.uqtr.ca/screg/accueil.html)

BALDE D., 2002, *Impact de la gouvernance sur le processus de développement local*, Université de Sherbrooke, Québec, Document non-publié.

OCDE, *Des citoyens partenaires Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Publications de l'OCDE, Paris 2001, 291 pages

JAMBES J.-P., Gouvernabilité et démocratie locale. Quelques réflexions au service d'une nouvelle conception géographique du management, Université de Pau et Pays de l'Adour, 2000.

ASSENS C., PHANUEL D., « *les modes de gouvernement de la démocratie locale* », Texte de conférence présenté lors de la 4<sup>e</sup> rencontre Villes-Management : « *Démocratie et management local* », Nancy, novembre 2000.

PAPADOPoulos, Y. (dir.), *Présent et avenir de la démocratie directe*, Actes du colloque de l'Université de Lausanne, Genève, Goerg éditeur, 1994, 143 pages.

#### **IV : Textes de lois**

##### **A : lois et décrets**

Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, J.O. du 10 novembre 2010.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010 p. 22146.

Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O. n° 75 du 29 mars 2003.

Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, J.O n° 50 du 28 février 2002, p. 2808.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O. du 13 avril 2000, p. 5646.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O n° 29 du 3 février 1995, p. 1840.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O du 5 février 1995.

Loi n° 92-03 du 3 janvier 1992 sur l'eau, J.O du 4 janvier 1992.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O n° 33 du 8 février 1992 p. 2064.

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, d'orientation pour la ville J.O du Sénat du 13 juin 1992.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique  
JORF du 12 mars 1988 p. 3290.

Loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la  
clarification de financement des activités politiques J.O du 16 janvier 1990.

Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la  
vie économique et des procédures publiques JORF n°25 du 30 janvier 1993 p. 1588.

Loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique JORF n°18 du 21  
janvier 1995 p. 1105.

Loi du 12 juillet 1919 portant modification aux lois organiques sur l'élection des  
députés et établissant le scrutin de listes avec représentation proportionnelle à la  
chambre des députés et au Sénat fr.wikisource.fr

Loi du 13 février 1889 rétablissant le scrutin uninominal pour l'élection des députés  
JORF du 14 février 1889 page 765.

LOI du 21 juillet 1927 tendant à compléter la loi du 6 mai 1919 relative à la protection  
des appellations d'origine, J.O. du 27 juillet 1927, p. 7763.

Décret 5 septembre 2002 portant nomination du président et des vices présidents de la  
CNDP, J.O. du 23 octobre, p. 17553.

Décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de cette convention

Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux  
d'infrastructures, J.O., n° 48 du 26 février 1992.

## **B : Articles de lois**

Article 23 de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi  
précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au  
temps de travail dans la fonction publique territoriale, J.O. du 4 janvier 2001, p. 96.

Article 6 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du  
code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

Article 2 de la Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, J.O. du 3 février, p. 1840.

Article 39 de la loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la J.O. AN, 21 avril 1983, p. 424.

Articles L.112-17 ; L. 2121-10 ; L. 2121-12 ; L. 2121-24 ; L. 2141-1 ; L. 2312-1 ; L. 2313-1 ; L. 3121-19 ; L. 3313-1 ; L. 4132-18 du CGCT.

Articles L. 121-10-I ; L. 121-10-III du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Article 11 de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion modifiée par la loi du 19 février 2002

Articles 2 et 4 de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes public et à la protection de l'environnement, JO du 13 juillet, 1983.

Articles 1<sup>er</sup> et 3 du décret du 8 octobre 2001, JO du 9 octobre 2001, p. 15860.

Article L. 264 du Code électoral

Articles L. 112-17 ; L. 121-1 ; L. 121-3 ; L. 121-9 ; L. 134 Code de l'environnement,

Article 12 de la loi n°96-142 du 21 février 1996 JORF 24 février 1996

Article 72 de la constitution.

## **V : décisions de justice**

### **A : Conseil constitutionnel**

Cons cons, décision n° 2010-618 DC, J.O. 17 décembre 2010, p. 22181.

CE 30 juillet 2003, Association de défense des intérêts des habitants de Toulouges, req. n° 240850.

Cons. Const. 24 juillet. 2003, n° 2003-475 DC, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, cons. 17.

Cons Cons. Décision du 25 juillet, n° 2002-2682, M. Moreau, JO du 04 août 2002, p. 13 354.

Cons Cons. Décision du 25 juillet 2002 n° 2002-2730, M. Pinard, JORF, 04 août 2002, p. 13 357.

Cons. Const., n° 98-407 DC 14 janv. 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, cons. 12.

Cons. Cons. Décision du 29 septembre 1993, n° 93 1253, AN Guadeloupe 3<sup>e</sup>, JORF, 12 octobre 1993, p. 14250

Cons. Const. 18 nov. 1982, n° 82-146 DC, Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, cons. 7.

Cons. Cons. Décision du 21 juin 1988, n° 88-1030, AN Oise 2<sup>e</sup>, Rec. 80.

### **B : Conseil d'Etat**

CE 13 février 2009, Elections municipales de Fuveau, n° 317 637, AJDA 2009, p. 834.

CE 20 mars 2009, Elections municipales de Longjumeau, n° 322 186, AJDA, 2009, p. 1725.

CE 30 avril 2009, Elections municipales de Grenoble, n° 322 149, AJDA, 2009, p. 1726.

CE 15 mai 2009, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n° 322 132, L'express du 20 mai 2009.

CE, section, 8 juin 2009, Elections municipales de Saint-Dié-des-Vosges, n° 321 911 et 322 298, RFDA, mars-avril, 2010, p. 266.

CE 11 juin 2009, Elections municipales de Givors, n° 321573

CE 1<sup>er</sup> juillet 2009, Elections municipales de Vichy, n° 323 902, Lebon.

CE 24 juillet 2009, Elections municipales de Montauban, req. 322221

CE 30 décembre 2009, Elections municipales de Colmar, n° 328 650, RFDA, mars-avril, 2010, p. 269.

CE 28 novembre 2008, Elections municipales de Cabasse, n° 316808, Lebon.

CE 5 décembre 2008, Elections municipales de Montpezat, n° 317 382,

CE 17 décembre 2008, Elections municipales de Belley, n° 318 312.

CE 20 avril 2005, collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil du Poitou et Migne-Auxences, Lebon T. 974, AJDA, 2005, p. 1787.

CE 30 juillet 2003, *Association de défense des intérêts des habitants de Toulouges*, req. n°240850.

CE 6 février 2002, Elections municipales de Montségur, req. n°236 264. CT-Intercommunalités, 2002, n°91.

CE 6 février 2002, Elections municipales de Pont-de-cheruy, req. n°234 903.

CE 6 février 2002, Elections municipales de la Roque Alric, req. n° 235 842.

CE 13 février 2002, Elections municipales de Wintzenheim, req. 236029. Elections municipales de Curbans, req. n° 235153.

CE 6 mars 2002, Elections municipales de Bagnères-de-Luchon, req. n°235 950 et 236 105, GP, 2002, p. 17 Panorama de droit administratif de P. Graveleau.

CE 11 mars 2002, Mme Todorovic, req. n° 236 542.

CE 15 mars 2002, Elections municipales de Donjeux, req. 234568.

CE 8 juillet 2002, Elections municipales de Rodez, req. n° 239.220 ; AJDA 2002, p. 858.

CE 10 juillet 2002, Elections municipales d'Eragny-sur-Oise, req. n° 239 516.

CE 18 octobre 2002, Elections municipales de Lons, LPA, 27 décembre 2002, p. 8.

CE 29 novembre 2002, Elections municipales de Cluses, req. n° 239 766

CE 27 juillet 2001, Perruchot, LPA, 20 février 2002 n° 37 p. 7.

CE 21 décembre 2001, Elections municipales de Kingersheim, GP, 2002, p. 16 Panorama de droit administratif de P. Graveleau

CE 21 juin 2000, commune de Charvieu-Chavagneux, RFDA 2001 p. 1082.

CE 30 juin 1999, Elections cantonales d'Amiens 7 Sud-ouest Somme, req. n° 201 493, RFDA 1999 p. 898, n° 37.

CE 19 novembre 1999, Elections cantonales de la Somme, précitées

CE 21 février 1997, Elections municipales de Longuyon, req. n° 171 993.

CE 28 mars 1997, Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de la commune de Bosquet, req. n° 164365

CE Ass. 23 avril 1997, Ville de Caen, rec. 158, AJDA 1997, p. 518.

CE 1<sup>er</sup> mars 1996, Association de défense du centre ville de Saint-Michel de Maurienne, rec. 58.

CE Sect. 2 octobre 1996, Elections municipales de Bassens, Rec. 365. RFDA, 1996, p. 1278, n° 31.

CE Ass. 18 décembre 1996, Elections dans le 16<sup>e</sup> arrondissement des membres du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement, Rec. 503 ; AJDA, 1997, p. 747.

CE 30 décembre 1996 Election municipales de Rigarda, req. N° 173 584 ; CE 18 octobre 2000, Berger, req. N° 219 981

CE 14 avril 1995, commune de Ventabren, rec. 683, RDP 1995.

CE 12 juillet 1995, commune de Simiane-Collonque, Lebon tables

CE Sect. 29 décembre 1995, Geniteau, rec. 463, AJDA 1996 p. 111.

CE 16 novembre 1994, commune d'Awalé-Yalimapo, rec. 498, RDP 1995 p. 1081.

CE 16 décembre 1994, commune d'Avrillé, rec. 558, LPA 31-07-1995 n° 91, p. 22

CE 9 juillet 1993, Artufel, Elections cantonales de Vitrolles, Rec. T. 786, DA, 1993, n° 406.

CE 11 décembre 1992, Société Le Figaro, Rec. T. 994.

CE 29 juin 1990, commune de Guitrancourt, Lebon, p. 608.

CE 19 décembre 1990, Commune d'Avrillé et 7 janvier 1991, Verdière, RDP, 1991, p.1755.

CE 13 mars 1989, Commune de Roussillon, rec. 851. ;

CE 22 mai 1987, Tête contre Commune de Caluire-et-Cuire, rec. 179, AJDA, 1987, p 664.

CE 14 février 1986, Association de défense des expropriés à Orange, DA 1986 n°165

CE 6 mai 1983, Elections cantonales d'Orléans-Saint-Marc Argonne, Rec. T. 732.

CE 7 décembre 1983, Elections municipales de Manaud, Rec. T. 732.

CE 27 novembre 1977, Elections municipales de Toulouse, Rec. 461.

CE 9 novembre 1973, commune de Pointe-à-Pitre, Lebon, p. 630 ;

CE 5 février 1961, Couquet, Lebon, p. 119.

CE 26 février 1961, Elections municipales de Cannes, rec.55.

CE 27 avril 1961, Elections municipales de Malakoff, rec. T. 1049.

CE 23 janvier 1984, Elections municipales d'Etampes, Rec. 19, DA 1984 n°58, AJDA 1984 p. 314.

CE 28 avril 1976, préfet de L'Yonne c/ Demoiselle Blumoviyz.

CE 22 mars 1901, Elections de Samer, rec. 320.

CE 9 janvier 1897, Elections municipales de Paris, rec. 15

### **C : Cours et tribunaux**

CAA Paris 17 décembre 2002, Boyer contre Commune de Nouméa, AJDA 2003 n° 15 p.787.

CAA Marseille, 2 octobre 2001, Société immobilière du port de Miramar, GP, 1, p. 16.

CAA Paris 12 février 1998, Tavernier, AJDA 1998, p 724 et 21 juin 2001, Narbonne, RFDA, 2002 p. 735.

CAA Marseille, 20 novembre 1997, Bernardi, AJDA 1998, p 214.

TA Bordeaux, 2<sup>e</sup> chambre, 1<sup>er</sup> mars 2007, Association Aquitaine alternatives et autres, req. n° 0603435 ; M-F. Delhoste, Débat public : illégalité d'une décision interministérielle prise avant la fin de la procédure, RFDA 2007. p. 754.

TA Paris 27 juin 2002, Gaborit, CTI novembre 2002, n° 273, p. 15.

TA Grenoble 16 août 2001, Préfet de la Haute Savoie, JCP 2002.n°10006.

### **VI : Débats parlementaires**

Débat parlementaire, 9 janvier 2002, J.O. Sénat, p. 74.

Débat parlementaire, 3<sup>ème</sup> séance, 14 juin 2001, J.O. Assemblée nationale p. 4338.

Débat parlementaire, 9 janvier 2002, J.O. Sénat, p. 66.

Réponse ministérielle n° 44 559, J.O. AN, 5 aout 1991, p. 3187.

## **VII : Sites web**

<http://aida.ineris.fr/textes/decrets/text2197.htm>

[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr) dernière consultation le 24 janvier 2012.

<http://cdd.stanford.edu>

[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

<http://www.notre-europe.eu>

[www.uqtr.ca/screg/accueil.html](http://www.uqtr.ca/screg/accueil.html)

<http://www.cerasprojet.com/index.php?id=1884>

[http://chairemadp.sciences-po.fr.](http://chairemadp.sciences-po.fr)

<http://expedito.univ-paris1.fr/lamop/lamop/espacepublic/citesgrecques.pdf> dernier accès le 4 juin 2011

<http://lectures.revues.org/5217> mis en ligne le 15 avril 2011, consulté le 13 décembre 2011

[www.uqtr.ca/screg/accueil.html](http://www.uqtr.ca/screg/accueil.html)