



**DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET BONHEUR COLLECTIF**

**ÉMERGENCE DE LA NOTION DE DÉMOCRATIE  
PARTICIPATIVE ET ÉVOLUTIONS SOUHAITABLES**

**Par Victoria Fromageat  
ÉLÈVE- AVOCAT À L'EFACS**

La démocratie participative postule qu'il doit être permis au citoyen d'être associé aux décisions prises par le décideur public.

Cette idée d'associer des personnes extérieures à l'administration, pour l'élaborer une décision, n'est pas récente. La consultation d'experts, personnes éclairées et qualifiées, et de groupes d'intérêt ou de professionnels est devenue une étape quasiment incontournable, vu la multiplication du nombre d'organismes consultatifs. En effet, les décideurs publics n'ont pas forcément les connaissances pointues ou l'analyse suffisante que nécessitent certains domaines à régler.

Cela montre une ouverture de la démocratie représentative vers une démocratie consultative : les représentants des citoyens font appel à l'expertise de professionnel pour mieux légiférer et pallier leurs carences techniques.

Ce processus décisionnel était autrefois satisfaisant. Initialement, la représentation était le gage de l'expression de l'ensemble de la population dès lors que celle-ci choisit ses représentants : les citoyens élisent des représentants qui agiront dans leur intérêt et consulteront, si besoin, des experts pour les aider à prendre des décisions justes.

Mais dans les faits, ce schéma a conduit à un sentiment de mise à l'écart du citoyen : un fossé s'est creusé entre les élus et les citoyens : les décisions prises par les premiers ne satisfont plus les seconds, risquant de faire naître contestations et revendications.

La décision prise en autarcie souffre d'un défaut de légitimité.

Cette insuffisance du modèle de démocratie représentative conduit à l'émergence de l'idée de démocratie participative.

Pour réconcilier les citoyens avec l'action publique, la solution proposée est d'intégrer la population à la prise de décision par un biais plus direct que la représentation : la participation.

Cette ouverture démocratique de l'administration s'explique par les bienfaits qu'elle devrait susciter : « la démocratie participative postule que la décision, éclairée par l'avis d'experts, de groupements d'intérêts

ainsi que des points de vues des citoyens, est nécessairement meilleure que celle prise en autarcie : l'ouverture est plus fructueuse que l'isolement »<sup>1</sup>.

La participation publique constitue un apport démocratique.

L'intérêt de la participation du public est qu'elle devrait, en théorie, contribuer à la réalisation de projets meilleurs car plus adaptés à la demande sociale et qu'elle doit favoriser l'émergence d'une ville plus juste, équitable et durable<sup>2</sup>.

D'une part, la participation publique conduit à une reconnaissance du citoyen, suscitant un regain d'intérêt pour les politiques publiques, une plus grande implication, conduisant à un partenariat entre agents publics et citoyens. Les citoyens sont « plus intéressés à la chose publique, plus informés, plus empathiques, plus soucieux de l'intérêt général »<sup>3</sup>.

On dénote, d'autre part, une plus grande acceptabilité sociale des politiques publiques soumises au débat public, auxquelles la population a eu la possibilité de participer et l'occasion de faire part de ses idées. Grâce aux informations et explications délivrées lors des débats publics, les agents publics peuvent convaincre du bien-fondé des politiques publiques menées. Il ne faut pas y voir un détournement du but initial de la démocratie participative : cette occasion d'explicitier les politiques et l'acceptation qui s'en suit participent indéniablement au bien-être collectif.

« L'ancienne administration dont la seule fonction était la mise en œuvre de la volonté du peuple, volonté générale exprimée par le Parlement, coexiste désormais avec la figure de l'administration tirant sa légitimité de la discussion, de l'interaction »<sup>4</sup>. On passe de la consultation limitée aux avis des experts à la consultation ouverte de l'ensemble des personnes intéressées.

La consultation menée en 1988 portant sur la réforme des postes et télécommunications en est un bon exemple<sup>5</sup>. Les recommandations formulées lors du débat public par les acteurs intéressés ont été reprises dans le projet de loi, finalement adopté le 2 juillet 1990.

Mais l'intégration des avis exprimés est laissée à la discrétion des décideurs qui peuvent très bien ne pas en tenir compte, limitant la consultation menée à une réunion d'information.

Cette inefficacité de la participation n'est qu'une des nombreuses critiques formulées à l'encontre de ce modèle : la participation est également considérée comme insuffisante, comme source de ralentissement et de lourdeur dans la prise de décision, comme génératrice de risques contentieux, etc. Un sentiment global d'insatisfaction se fait de nouveau ressentir.

---

<sup>1</sup> Jean-Marc Sauvé, « Consulter autrement, participer effectivement », Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011, 20 janvier 2012

<sup>2</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 36-66

<sup>3</sup> Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 8-35

<sup>4</sup> Jean-Marc Sauvé, précité

<sup>5</sup> <http://www.conseil-etat.fr/media/document/RAPPORT%20ETUDES/questions-r%20a3%20a9ponses-rapport-public-2011.pdf>

Le Conseil d'Etat relate ce bilan dans son rapport de 2011 sur le thème de la participation des citoyens à la prise de décision publique<sup>6</sup>. Faut-il alors renoncer au modèle de démocratie participative ? Le Conseil d'Etat propose, au contraire, de persévérer dans la voie de l'association du citoyen à la décision, en préconisant le développement de la démocratie délibérative.

Il sera ici proposé de commencer par approfondir la notion de démocratie participative (I), avant d'énoncer certaines des procédures qui permettent aux citoyens de participer (II), pour finalement dresser un bilan et surtout envisager des voies d'évolution (III).

## I. L'APPARITION D'UNE NOUVELLE NOTION : LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

C'est à partir des années 1950-1960 qu'émerge l'idée d'une démocratie participative. Le contexte de cette époque est précis : il s'agit des années d'après-guerre et la priorité est donnée à la reconstruction du pays. Sous le joug d'un Etat interventionniste, de grandes opérations d'aménagement voient le jour. Mais ces projets sont conçus sans y associer les populations concernées. Les questions d'urbanisme sont appréciées sous un angle essentiellement technique, ce qui a pour conséquence d'en faire un domaine réservé à la parole des experts.

On assiste à une mise à l'écart des citoyens au profit d'un dialogue mené en interne entre les élus et les différents experts sollicités : ceux-ci disposent des savoirs scientifiques et techniques nécessaires à légitimer leurs interventions.

Les premières revendications de démocratie participative naissent à la fin des années 1960, au cœur d'une période marquée par un cycle de luttes urbaines et de contestations étudiantes<sup>7</sup>.

Le défaut de consultation du public n'empêche pas les citoyens d'avoir une opinion. Cette opinion va s'exprimer sur une scène abstraite : l'espace public.

Cet espace de « démocratie sauvage »<sup>8</sup> existe par la somme des citoyens désireux de participer à la définition des orientations de l'Etat. L'aura de l'espace public est variable en fonction des époques et des lieux : tantôt plus ou moins résistant, tantôt plus ou moins autonome.

L'urbanisme, l'action publique et l'environnement constituent les grands objets de la participation<sup>9</sup>.

Dès le début des années 1980, les grands projets d'aménagement urbain se heurtent à une opposition grandissante qui complexifie le processus décisionnel : la mise en discussion de ces projets d'autoroute

---

<sup>6</sup> Conseil d'Etat – Rapport public 2011, Consulter autrement, participer effectivement, La Documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat

<sup>7</sup> Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, précité

<sup>8</sup> Cité par Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, précité : L. Mermet, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs, in *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte

<sup>9</sup> Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, précité

de contournement, de lignes ferroviaires à grande vitesse, des infrastructures énergétiques et de transports devient un impératif<sup>10</sup>.

Le domaine de l'urbanisme illustre donc clairement ce mouvement : les projets publics sont soumis à la fois à la critique sociale, artistique et écologique. Il est arrivé que se forment en toute autonomie des ateliers publics au sein desquels se rassemblent habitants et professionnels mobilisés pour l'élaboration de contre-projets, contestant de plein fouet les politiques publiques menées<sup>11</sup>.

On assiste à une partition, une bipolarisation. D'un côté se trouvent les gouvernants qui élaborent les projets et prennent les décisions, de l'autre l'espace public, spectateur actif qui soumet les premiers au jugement du « tribunal de l'opinion »<sup>12</sup>.

Au final, c'est clairement une cloison qui est érigée entre l'opinion publique et la délibération, la seconde ne s'imprégnant que facultativement et résiduellement de la première.

Ce constat n'est guère satisfaisant : l'idée est d'abattre le mur qui sépare gouvernants et gouvernés afin que ces derniers soient associés à l'élaboration des projets et au processus décisionnel.

Il faut intégrer les préoccupations des citoyens.

La démocratie participative est vue comme un idéal de démocratie à mettre en œuvre. On constate alors que la démocratie représentative aurait atteint ses limites. Le modèle de la représentation des citoyens autrefois encensé ne fait plus l'unanimité : la confiance et la légitimité qui étaient données aux représentants se sont amoindries, voire ont disparu. L'expression indirecte des citoyens par le biais de leurs représentants doit céder sa place à une participation directe de la population.

Ce nouveau modèle de démocratie n'est toutefois pas propice à tous les domaines. Au contraire, seuls certains domaines résiduels peuvent effectivement être le terrain de la mise en œuvre d'une démocratie participative.

Il serait donc totalement inexact de prétendre que la démocratie participative a succédé à la démocratie représentative : ces démocraties coexistent inévitablement.

Un troisième modèle doit d'ailleurs être évoqué : la démocratie dite « délibérative ».

Démocraties participative et délibérative semblent être de fausses sœurs jumelles. Elles se ressemblent mais ne sont pas identiques. La doctrine parle tantôt de l'une, tantôt de l'autre, compare l'une à l'autre, mais elle s'essaye rarement à une définition précise de chacune<sup>13</sup>.

Ces deux concepts impliquent la participation du public. La différence proviendrait des effets de l'opinion exprimée, plus précisément de ses conséquences juridiques. Dans le système de la démocratie délibérative, les remarques formulées par le public seraient non liantes, c'est-à-dire que les gouvernants disposeraient d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'intégrer ou non à la décision finale les avis émis ; la vocation première est d'informer, d'éclairer le public. La démocratie participative impliquerait, quant à elle, qu'au stade de la prise de décision, la participation lie le décideur public.

Néanmoins, en pratique, la notion de démocratie participative est le terme générique utilisé pour décrire la situation où le citoyen est impliqué dans l'élaboration d'une décision ou dans la délibération.

---

<sup>10</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, précité

<sup>11</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, précité

<sup>12</sup> Yves Sintomer, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 239-276

<sup>13</sup> Alban Bouvier, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136 | 2007

Ce qui est frappant, c'est que la notion de démocratie ne survit plus sans adjectif qualificatif. Ce démembrement n'est-il qu'un jeu doctrinal ou est-il révélateur d'une vraie crise démocratique ? Pallier les insuffisances de la démocratie représentative sources de mécontentements, c'est là tout l'enjeu de la démocratie participative, voire de la démocratie délibérative. En rehaussant l'investissement du citoyen par rapport à l'élu, on cherche à accroître le niveau sociétal de satisfaction.

Pour permettre la participation effective de la population, l'outil législatif a été largement utilisé.

## II. LE CADRE NORMATIF DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC<sup>14</sup>

On cherche à dépasser le modèle classique de l'administration consultative caractérisée par la présence de représentants d'intérêts, la prolifération des conseils, commissions, comités qui ont pour mission de délivrer des avis en principe non liants pour l'autorité décisionnaire<sup>15</sup>.

Il faut rapidement évoquer, à titre préliminaire, la démocratie directe qui est, finalement, la forme la plus aboutie de la participation du public : en aval de l'élaboration de la décision, le référendum a expressément pour fonction la décision et va donc au-delà de la simple participation à l'élaboration de la décision, qui est le propre de la démocratie participative. Depuis 2003<sup>16</sup>, les collectivités territoriales ont la possibilité de soumettre au référendum les projets de délibération relevant de leur compétence. Une autre forme de démocratie directe peut être citée : l'initiative populaire, qui se situe à l'origine du projet de décision (voir infra).

La démocratie participative suppose l'implication directe du public, laquelle n'est viable que si elle est encadrée. Cela explique cette prolifération de lois encadrant la participation publique et la mise en œuvre des procédures. Parallèlement à la promulgation des lois, les autorités publiques aussi doivent faire un travail d'intégration de toutes ces procédures.

Cet arsenal législatif et procédural se développe tant au niveau international, qu'au niveau européen ou national.

Au niveau international, la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 est remarquable : elle traite de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>17</sup>.

Cet instrument de droit international régional a été élaboré et adopté par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU), est entré en vigueur en octobre 2001 et a été ratifié par la France par la loi du 28 février 2002, publié par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Pour cette partie, voir en particulier : Gérard Monédiaire, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 134-155

<sup>15</sup> Gérard Monédiaire, précité

<sup>16</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local

<sup>17</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ECE-CEP/43), Aarhus, Danemark, 23-25 juin 1998

<sup>18</sup> Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de 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

Le traité distingue trois hypothèses s'agissant de la participation du public : la participation du public aux « décisions relatives à des activités particulières » (art. 6), les « plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement » (art. 7) et la « phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale » (art. 8).

La convention organise une procédure de participation du public permettant la saisine du CERDCA (Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus) par des communications individuelles (sortes de requêtes ou pétitions), lorsqu'un ressortissant d'un Etat-partie estime que les pouvoirs publics de son Etat s'affranchissent de leurs obligations internationales. Elle est toutefois peu connue.

Par ailleurs, la question de l'opposabilité et de l'invocabilité directes des stipulations de la convention dans des litiges de droit interne se pose.

Concernant le droit de l'Union européenne, l'intervention du public au stade de l'élaboration normative est prévue.

Le droit de l'environnement de l'Union européenne est exigeant en matière de droit à l'information.

La notion de participation du public ressort de différents textes :

- l'article 11 « Liberté d'expression et d'information » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mentionne « la liberté de communiquer des informations ou des idées » ;
- l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose : « Afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer une participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. [...] Chaque institution, organe ou organisme assure la transparence de ses travaux ».

Le Livre blanc de la Commission européenne de 2001 insiste sur les modalités de la participation de la société civile conformément à la convention d'Aarhus à laquelle l'Union européenne a adhéré.

Il y est précisé, s'agissant de la procédure législative, que toute proposition législative (règlement, directive) doit être assortie d'une étude d'impact, document d'information permettant une participation intelligente.

Au stade de l'élaboration, le projet de texte est le plus souvent soumis à consultation publique via internet.

A l'issue de la procédure, la norme européenne doit obligatoirement être motivée, ce qui constitue une manière de satisfaire à l'obligation d'expression des raisons prévue par la convention d'Aarhus.

Le règlement 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement précise également que :

- « Les institutions et organes s'efforcent d'aider et de conseiller le public afin de lui permettre d'accéder aux informations, de participer au processus décisionnel et d'accéder à la justice » (art. 1 §2) ;
- « Les institutions ou organes communautaires donnent au public, lorsque toutes les options sont encore possibles, une réelle possibilité de participer au plus tôt à l'élaboration, à la modification ou au réexamen des plans et des programmes relatifs à l'environnement » (art. 9).

Par ailleurs, le système européen permet également l'intervention du public au stade de la mise en œuvre du droit, grâce à trois voies :

- le recours au Médiateur européen (saisi en cas de mauvaise administration dont les institutions ou organes de l'Union européenne se rendraient coupables) : il est fréquemment saisi sur le fondement du non-respect du droit à l'information, lequel conditionne pour partie la validité de la participation publique ;
- la pétition auprès du Parlement européen, laquelle a permis à des citoyens de triompher devant la justice européenne, *a contrario* des échecs devant le juge national (voir affaire de la décharge de déchets « sauvage » à Saint-Laurent-du-Maroni : CJCE, 10 mars 2005, *Comm. c/ Rép. Fr.*, aff. C-449/03) ;
- la plainte devant la Commission.

Une nouvelle procédure a été instaurée par le Traité de Lisbonne : l'initiative citoyenne européenne (art. 11 §4 TUE ; Règlement 211/2011 du 16 février 2011). Il s'agit d'un pouvoir donné aux citoyens d'élaborer une décision et de la soumettre aux décideurs<sup>19</sup>. Elle peut donc conduire à l'adoption d'un acte juridique de l'Union. Ce procédé est assimilable à une action populaire.

Bien qu'il s'agisse d'une voie récente, une pétition hostile aux OGM a déjà recueilli le nombre de signatures requis, soit un million de signatures.

En droit français interne, outre les procédures clairement définies, il existe également des principes fondamentaux qui peuvent consolider le droit de la participation. En ce sens, ont été reconnus des principes généraux du droit tels que les droits de la défense.

Au niveau constitutionnel, le droit à l'information est consacré par le préambule de la Constitution de 1946 et repris dans la Charte constitutionnelle de l'environnement, laquelle consacre aussi le principe de participation en lui-même. L'article 7 de la Charte de l'environnement constitue en effet le fondement des dispositifs législatifs et réglementaires de la participation du public, en disposant que : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Sur le plan législatif, ces quatre dernières décennies sont marquées par « la mise en procédure croissante de la participation, sous forme de dispositifs institués plus ou moins standardisés, mais le plus souvent organisés et contrôlés par une autorité politique ou administrative »<sup>20</sup>.

Trois procédures principales sont à dénombrer.

*L'enquête publique* est la première. Si elle avait pour finalité initiale la protection de la propriété privée immobilière dans le cadre de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, la loi de 1984 a créé une nouvelle procédure d'enquête publique à double but : démocratiser l'enquête publique et protéger l'environnement. Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 123-1 et suivants du code de l'environnement et concernent les opérations publiques ou privées singulières (création d'une route, ouverture d'une ICPE), ainsi que les plans et programmes relevant du code de l'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale).

Le commissaire-enquêteur, impartial et indépendant, notamment du fait de sa nomination par le président du tribunal administratif, rend un avis sur le projet qui relate l'ensemble des remarques formulées par le public au cours de l'enquête.

<sup>19</sup> Pour un schéma explicatif de la procédure : Jean-Luc Sauvon, « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée ? », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°192, 31 janvier 2011

<sup>20</sup> Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, précité

L'enquête publique est la seule procédure participative juridiquement organisée qui emporte de réels effets de droit sur la décision administrative<sup>21</sup>.

Elle a toutefois pour inconvénient d'intervenir tardivement dans le processus décisionnel. En conséquence, le public peut avoir le sentiment d'être confronté à un dossier achevé et a tendance à réagir de manière alternative et frontale au projet, pour ou contre, ce qui est peu constructif.

La deuxième procédure participative est le *débat public*, prévu aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'environnement.

Cette procédure est dépourvue d'efficacité juridique : il s'agit purement d'un débat dont la conclusion n'est en rien liante, à l'inverse de l'enquête publique qui est dotée d'une réelle efficacité juridique. Cette procédure bénéficie toutefois à l'information du public, favorisant la transparence de l'action publique.

La dernière procédure est celle introduite par l'article L. 300-2<sup>22</sup> du code de l'urbanisme. Il s'agit de la *concertation* : elle vise les opérations d'aménagement (ZAC, élaboration/révision de SCOT et PLU). Les modalités de la concertation sont fixées par une délibération. Il peut être prévu un registre mis à disposition, une boîte à idée en mairie ou sur internet pour permettre au public de partager ses observations ou un questionnaire adressée à la population l'invitant à faire connaître ses remarques.

Il est ici notable que les dispositions légales précitées ont organisé une limitation du risque contentieux en cas de vices entachant la concertation : ces vices ne rendent pas automatiquement illégaux les documents d'urbanisme et les opérations en découlant.

Pour certains, cela peut s'interpréter comme une quasi incitation à fixer des « modalités de concertation vaporeuse »<sup>23</sup>.

---

21<sup>1</sup> Gérard Monédiaire, précité

22<sup>1</sup> Article L. 300-2 du code de l'urbanisme « I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;

c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

II - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées après avis de la commune. »

23<sup>1</sup> Gérard Monédiaire, précité

Notons que les projets visés par la concertation à l'article L. 300-2 sont généralement assujettis à enquête publique à la fin du processus décisionnel, organisant ainsi une double participation.

La loi ENE de 2010<sup>24</sup> a notamment permis l'introduction de l'article L. 120-1 dans le code de l'environnement<sup>25</sup>, pour la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte de l'environnement précité et de l'article 8 de la convention d'Aarhus, relativement à l'organisation de la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires en matière d'environnement.

Cette procédure a pour inconvénients de prévoir des délais pouvant être très brefs, un champ d'application excluant les actes de transposition des directives européennes et pause comme exigence une incidence directe et significative sur l'environnement.

L'ensemble de cette législation fructueuse ne conduit pas pour autant à une banalisation de la démocratie participative. Il n'y a pas d'institutionnalisation de la consultation sur la longue durée : la ponctualité reste le principe, la permanence est l'exception (ex : le conseil de quartier)<sup>26</sup>.

On constate également une grande diversité des modes et formes complémentaires de participations : ces dispositifs visent à s'adapter aux différentes circonstances pouvant être rencontrées<sup>27</sup>.

En dépit de cet effort d'encadrement, la question de l'apport concret de la participation se pose.

### **III. DES SOLUTIONS POUR DEPASSER LES LIMITES DU MODELE ACTUEL**

Dans son approche théorique, la démocratie participative semble échapper à toute critique, apparaissant tel un modèle incontestable. Malheureusement, ses bienfaits théoriques ont tendance à s'évaporer

<sup>24</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>25</sup> Article L. 120-1 du code de l'environnement : « Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics.

I. — Sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le présent code ou par la législation qui leur est applicable, les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement. Elles font l'objet soit d'une publication préalable du projet de décision par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations, selon les modalités fixées par le II, soit d'une publication du projet de décision avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, selon les modalités fixées par le III.

II. — Le projet de décision, accompagné d'une note de présentation, est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet seront reçues. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date.

Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur publication par voie électronique, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée.

III. — Le projet de décision fait l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission à un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, dont la consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement.

La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. Le projet ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de la date de publication du projet.

IV. — Le I ne s'applique pas lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. Les délais visés aux II et III peuvent être réduits lorsque l'urgence, sans rendre impossible la participation du public, le justifie.

V. — Les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés au 1° du I de l'article L. 124-4.

VI. — Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

<sup>26</sup> Loïc Blondiaux, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 5/2001 (n°18), p. 44▲51

<sup>27</sup> Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 105▲133

lorsque l'on observe ses résultats concrets. On constate que, malgré le fort investissement normatif initial, les objectifs ne sont pas atteints. La démocratie participative est vivement critiquée et ses limites et inconvénients sont largement mis en relief.

Elle est source de complexification de la prise de décision. C'est une conséquence inévitable liée à l'introduction d'acteurs supplémentaires que sont les citoyens dans l'élaboration du projet. Les complications procédurales engendrées sont également synonymes de lourdeur. Au final, la prise de décision s'en trouve ralentie.

Un coût supplémentaire est aussi engendré : la démocratie participative suppose la transparence, laquelle est assurée en amont grâce à l'information, l'explication, la justification des projets de décisions, et en aval par la restitution de compte-rendu pour informer de l'évolution des dossiers. Ce mécanisme sollicite des moyens humains, logistiques et matériels, ce qui suppose d'avoir les moyens financiers nécessaires.

Le formalisme procédural imposé pour permettre la participation des citoyens est susceptible d'entraîner des conséquences au niveau contentieux.

Une irrégularité procédurale soulevée dans le cadre d'un recours entache cette procédure d'illégalité et entraîne donc l'annulation de la décision qui en est issue.

Le président Odent avait formulé une limite à l'égard de ces règles de procédures, estimant qu'elles n'ont de valeur juridique « que dans la mesure où elles constituent des garanties destinées à protéger tout à la fois les administrés et l'administration elle-même »<sup>28</sup>.

Il y a une véritable nécessité de rompre avec la fatalité du vice de procédure générateur d'annulations systématiques.

La critique majeure reste celle liée au manque d'efficacité de la participation. Cette inefficacité est due à plusieurs raisons.

Bien qu'un débat ou une consultation soit organisé, les autorités administratives constatent parfois une participation insuffisante du public.

Ce défaut de participation, s'il peut éventuellement être lié à un manque d'intérêt, révèle plus sûrement des lacunes dans l'information du public consulté. Or l'information est la clé d'une participation réussie. En effet, le premier défi à relever est de réduire sensiblement les asymétries de savoir entre les acteurs.

Outre le fond de l'information communiquée, il s'agit également de recourir au procédé le plus adapté, notamment en fonction de l'échelle, pour répandre cette information : l'organisation de réunions publiques d'information, ce qui suppose d'assurer au préalable une publicité relative à la tenue de telles réunions (articles dans la presse, encarts dans les bulletins municipaux,...), le recours aux nouveaux modes de communication par la mise en ligne des informations sur les sites internet des collectivités permettant ainsi à chacun de s'informer à tout moment. Mais cela suppose une autonomisation du public en vue d'aller chercher l'information là où elle est disponible. Cette démarche n'est pas encore un automatisme.

Sur la question de l'échelle, il est généralement plus aisé d'informer le public via internet lorsque le projet est d'envergure régionale, que d'organiser des réunions publiques.

La deuxième raison est directement liée aux acteurs eux-mêmes : la faculté de prendre la parole et la capacité de recourir à des arguments persuasifs ayant une influence sur la décision finale ne sont pas égales chez tous les intervenants. On constate une première inégalité entre les acteurs institutionnalisés

---

<sup>28</sup> Cité par Jean-Marc Sauvé, précité

et les citoyens, en raison d'une asymétrie de pouvoir, elle-même liée à l'asymétrie de savoir évoquée précédemment. Cette inégalité peut également apparaître entre les citoyens eux-mêmes et un risque d'exclusion des populations marginales existe, au profit de l'expression des populations mieux intégrées socialement et mieux formées intellectuellement<sup>29</sup>.

Ici aussi une question d'échelle peut se poser : on peut imaginer que la prise de parole est plus aisée à petite échelle telle le quartier. L'inverse est toutefois également soutenable, à savoir ne pas vouloir dévoiler son opinion dans un environnement au public trop restreint par manque d'anonymat. En outre, la consultation de la population à une échelle restreinte peut susciter un autre problème : cette véritable démocratie de proximité pourrait conduire à un repli étroit sur l'environnement proche, autrement dit un manque d'ouverture sur les localités alentour, chacun faisant primer ses propres intérêts territoriaux dans une approche très individualiste.

L'inefficacité de la démocratie participative peut aussi être liée au fait que le public prend part aux débats, non pas en vue de la défense d'intérêts collectifs, mais pour défendre des intérêts particuliers. C'est là toute la difficulté de la démocratie participative : elle permet l'expression de la population, mais la prise de parole vise généralement la défense d'intérêts privés, conduisant à une cristallisation des positions antagonistes de chaque participant ou groupe de participants au lieu de mener une véritable discussion collective. L'approche altruiste de la défense d'intérêts collectifs fait défaut.

L'émergence du concept de développement durable peut avoir des incidences sur l'évolution de la démocratie participative. L'intégration par la population de la notion de développement durable (intégration des impératifs sociaux, économiques et environnementaux sur le long terme) et de sa portée est susceptible de conduire à la défense d'un intérêt qui transcenderait et qui se distinguerait de la somme des intérêts particuliers.

Le développement durable implique que les décisions prises aujourd'hui ne le soient pas au détriment de la qualité de vie des générations futures. Cela impose au public, lorsqu'il lui est permis de participer, d'aller au-delà des préoccupations actuelles et de mener une réflexion à long terme sur les projets envisagés. En somme, « le concept de durabilité pourrait devenir un cadre permettant de dépasser les intérêts particuliers, pour adopter une perspective inclusive et globale »<sup>30</sup>.

La cause principale de l'inefficacité de la démocratie participative provient certainement de l'absence de conséquences juridiques attachées à l'avis exprimé : la plupart des procédures sont sans effets juridiques sur la décision<sup>31</sup>.

Ce défaut d'effets juridiques directs des procédures de participation a pour conséquence de rendre très faible son lien avec la décision finale : ce lien dépend en effet de la seule volonté des autorités qui détiennent le pouvoir décisionnaire d'intégrer ou non la substance de l'avis exprimé.

Or les vœux formulés par la population doivent faire preuve d'un suivi effectif, en dépit de quoi un sentiment de frustration et de déception apparaîtra chez les participants, ce qui aura pour conséquence inévitable de conduire à la renonciation à participer aux consultations futures.

Comment remédier à ce constat négatif ?

Le rapport public de 2011 du Conseil d'Etat<sup>32</sup> développe plusieurs points d'évolution à envisager<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Loïc Blondiaux, précité

<sup>30</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, précité

<sup>31</sup> Loïc Blondiaux, précité

<sup>32</sup> Conseil d'Etat – Rapport public 2011, Consulter autrement, participer effectivement, précité

<sup>33</sup> Jean-Marc Sauvé, précité

Concernant l'administration consultative, le constat qui est fait est que les organes et commissions à consulter sont en surnombre. La solution consiste à poursuivre une politique d'allègement qui vise à réduire le nombre de ces institutions consultatives, notamment en regroupant celles qui peuvent l'être.

Par ailleurs, ce rapport montre une tendance favorable à l'émergence d'une administration plus nettement délibérative. Cela permettrait une participation plus effective, dans la continuité de certaines procédures qui permettent déjà à l'administration de s'engager dans la voie délibérative selon des méthodes souples, telles que l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme qui prévoit que le conseil municipal délibère lui-même sur les modalités et les objectifs de chaque concertation. Les modalités et objectifs sont donc adaptés en fonction du projet soumis à concertation.

Pour éviter que la démocratie participative ou délibérative ne soit un frein à la réalisation des projets, il faut également remédier à l'automatisme des sanctions contentieuses en cas de manquement au formalisme de la décision administrative.

Des solutions ont déjà été législativement entérinées pour des cas précis : il en va ainsi de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme qui rompt avec l'annulation systématique et automatique pour vice de procédure (telle que cela avait été évoqué dans un développement précédent). Un autre exemple peut être cité grâce à l'article L. 600-1 du même code qui limite à six mois le délai pour invoquer, par voie d'exception, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure des documents d'urbanisme réglementaire à compter de leur prise d'effet.

Par le biais de la jurisprudence, le juge protège également les décisions contre des annulations trop automatiques. A ainsi été développée la notion de vice substantiel susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision : dès lors que le vice invoqué n'est pas substantiel, la décision n'encourt pas l'annulation. Et plus récemment, le Conseil d'Etat a jugé que les vices pouvant affecter le déroulement d'une procédure administrative préalable à une décision ne peuvent entacher sa légalité et justifier son annulation, que s'ils ont été susceptibles d'exercer une influence sur le sens de la décision ou s'ils ont privé les intéressés d'une garantie<sup>34</sup>.

L'hyperformalisme émanant des procédures de participation tend ainsi à ne plus être un obstacle dirimant à la survie de la décision entachée d'une irrégularité procédurale insignifiante.

Afin de renforcer la transparence de l'action de l'Etat et sous l'impulsion de la politique d'ouverture des données publiques, dite « politique d'open data », a été créé Etalab en 2011<sup>35</sup>. Il s'agit d'une mission chargée de la création d'un portail unique interministériel « data.gouv.fr » destiné à rassembler et mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics administratifs et des collectivités territoriales et personnes de droit public ou privé chargées d'une mission de service public le souhaitant<sup>36</sup>.

---

34<sup>1</sup> CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033

35<sup>1</sup> Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques

36<sup>1</sup> [http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui\\_sommes\\_nous\\_-5883786.html](http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_-5883786.html)

Dans son rapport de 2011, le Conseil d'Etat énonce plusieurs principes directeurs à suivre pour procéder au nécessaire rééquilibrage de la phase préalable à l'édiction de la décision entre les acteurs.

Ces principes visent à contrecarrer les limites de la démocratie participative relevées précédemment.

Il faut permettre au public de s'exprimer de manière effective, ce qui suppose à la fois de garantir l'accessibilité des informations nécessaires, d'assurer le dépôt des observations et de donner un délai raisonnable pour s'exprimer.

Ensuite, l'impartialité et la loyauté de la concertation doivent être garanties, éventuellement par le recours à un tiers garant si cela s'avère nécessaire tel que le prévoit déjà le code de l'environnement<sup>37</sup>, mais surtout en assurant un équilibre dans la représentativité, notamment par la participation d'organismes minoritaires.

Enfin, il est indispensable d'informer le public des suites projetées dans un délai raisonnable. Des dispositions du code de l'environnement ont déjà intégré cette obligation de faire connaître par un acte publié le principe et les conditions de la poursuite du projet soumis à débat public, ainsi que les mesures à mettre en place pour répondre aux enseignements tirés du débat public, dans un délai de trois mois à compter de la publication du bilan de ce débat<sup>38</sup>.

Ce développement de l'administration délibérative suppose également de repenser le moment et le périmètre de la consultation des citoyens : elle doit avoir lieu très en amont des projets afin de permettre au public de réellement contribuer à l'élaboration du projet, et ce dans le cadre de consultations plus larges et ouvertes.

Concernant l'utilisation du nouvel outil que constitue internet, il faudra prévoir les règles et conditions des consultations menées par ce biais, tant pour assurer l'information du public que pour l'expression des avis du public. Il sera donc une nouvelle fois fait appel au législateur pour encadrer ce nouveau mode de consultation.

La question qui demeure est celle de savoir si la mise en œuvre de ces différents points d'améliorations suffira à assurer une participation satisfaisante des citoyens. La réponse sera plus certainement négative : la familiarisation avec les outils de participation conduit à des attentes supplémentaires. Faut-il alors considérer que le modèle sera toujours insuffisant et que c'est à perte qu'on tente de le perfectionner ? Un tel désenchantement serait injustifié. Ce constat est, au contraire, révélateur d'une volonté d'amélioration constante, laquelle ne peut être que bénéfique.

Victoria FROMAGEAT

---

<sup>37</sup> Article L. 121-13-1 du code de l'environnement : « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet informe la Commission nationale du débat public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet.

La commission peut émettre des avis et recommandations sur ces modalités et leur mise en œuvre.

Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public. »

<sup>38</sup> Article L. 121-13 du code de l'environnement : « Lorsqu'un débat public a été organisé sur un projet, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au projet soumis au débat public. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public.

Lorsque le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet est une collectivité territoriale, cet acte donne lieu à une délibération. »



## **Références :**

### **Articles :**

Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 36-66

Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 105-133

Loïc Blondiaux, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 5/2001 (n°18), p. 44-51

Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 8-35

Alban Bouvier, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136 | 2007, mis en ligne le 01/02/2010 ; URL : <http://ress.revues.org/82>

Gérard Monédiaire, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 134-155

Jean-Luc Sauvon, « L'initiative citoyenne européenne : une fausse bonne idée ? », Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°192, 31 janvier 2011

Yves Sintomer, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, 1/2011 (N° 1), p. 239-276

### **Rapport :**

Conseil d'Etat – Rapport public 2011, Consulter autrement, participer effectivement, La Documentation française, Etudes et documents du Conseil d'Etat

### **Intervention :**

Jean-Marc Sauvé, « Consulter autrement, participer effectivement », Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011, 20 janvier 2012

### **Sites internet :**

<http://www.conseil-etat.fr/media/document/RAPPORT%20ETUDES/questions-r%c3%a3%c2%a9ponses-rapport-public-2011.pdf>

[http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui\\_sommes\\_nous\\_-5883786.html](http://www.etalab.gouv.fr/pages/Qui_sommes_nous_-5883786.html)