

LA DEMOCRATIE LOCALE :

NOUVEL ENJEU DE LA DECENTRALISATION

Il est clair que la loi du 2 mars 1982 "relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions" a profondément modifié le paysage institutionnel de notre pays : elle a supprimé la tutelle des préfets et instauré le contrôle de légalité à posteriori ; elle a supprimé la tutelle financière et a organisé le contrôle de gestion par les chambres régionales des comptes ; enfin, la région a été transformée en collectivité élue au suffrage universel direct.

Depuis 20 ans, les compétences des collectivités territoriales ont été renforcées après que la loi du 7 janvier 1983 ait posé en son article 94 le principe d'une compensation intégrale des charges qui leur sont transférées.

Se sont succédées concernant l'aménagement du territoire :

- la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, donnant aux collectivités situées en zone de montagne, le contrôle d'opérations d'aménagement touristique et des ressources fiscales,
- la loi du 3 janvier 1986, dite loi littoral,
- la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua,
- la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet.

Peu de domaines de l'administration locale n'ont échappé à une redéfinition des pouvoirs et des compétences, tels :

- en matière de sécurité et prévention : les contrats locaux de sécurité (circulaire du 28 octobre 1997),
- en matière de politique de la ville : les contrats de ville depuis 1994 ,
- dans le domaine sportif : la loi du 28 décembre 1999 organisant les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions aux associations et clubs sportifs ou encore la loi "Buffet" du 6 juillet 2000 prévoyant que les collectivités territoriales concourent au développement du sport de haut niveau assuré par l'Etat,
- dans le domaine de l'environnement : la loi du 12 juillet 1999 dont l'article 71 prévoit que "le département peut se voir confier la responsabilité du traitement, de la mise en décharge des déchets ultimes et des opérations de transport, tri ou stockage qui s'y rapportent",
- dans le domaine de l'urbanisme : la loi Barnier du 2 février 1995 relative aux entrées de ville et la loi SRU du 13 décembre 2000 mettant en place les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intégrant des données environnementales ou relatives aux transports...

Ce mouvement conjugué de transfert des pouvoirs de l'Etat vers les collectivités territoriales, de mise en oeuvre de nouveaux pouvoirs au profit de ces dernières, dans des domaines aussi variés que ceux qui viennent d'être énumérés de façon non exhaustive, a suscité une réflexion nouvelle sur les pouvoirs du citoyen et sur la nécessité d'un renforcement de la démocratie locale.

Il est clair qu'il existe une correspondance entre l'importance du pouvoir dévolu à la collectivité et l'importance du souhait émis par le citoyen d'être associé à la prise de décision.

Et c'est sans doute dans le domaine de l'intercommunalité que le hiatus apparaît de façon la plus visible ; alors que la loi Chevènement du 12 juillet 1999 a fait exploser le nombre de structures intercommunales (on dénombrait au 1er janvier 2002, 2175 groupements de communes à fiscalité propre, constitués de 27000 communes et rassemblant environ 45 millions d'habitants et 120 communautés d'agglomérations regroupant près de 16 millions d'habitants), la réponse en terme de démocratie n'a pas été donnée de façon satisfaisante faute d'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux ; paradoxalement, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a prudemment éludé cette question.

Alors même que le système de représentation indirecte des intercommunalités apparaît obsolète et que la loi sur la

"démocratie de proximité" comporte ses propres limites (première partie), on constate que fleurissent de plus en plus des expériences de démocratie locale au point qu'il nous apparaît utile de nous interroger sur la reconnaissance du concept "d'expérimentation" également sur ce registre et au-delà du projet de loi constitutionnelle adopté en conseil des ministres le 16 octobre 2002 et actuellement soumis au vote du Parlement (deuxième partie).

II / LES LIMITES DE LA LOI "DEMOCRATIE DE PROXIMITE" :

Les Professeurs Jean-Claude HELIN et René HOSTIOU , dans un article remarqué publié à l'AJDA (20 avril 2002 pages 291 et suivantes), font observer que l'article IV de la loi du 27 février 2002 intitulé *"De la participation du public à l'élaboration des grands projets"* peut *"conduire certains esprits mal intentionnés à évoquer à ce sujet le thème de la publicité mensongère dans la mesure où ce qui frappe tout d'abord, à l'analyse de ce très long texte, c'est d'y trouver nombre de dispositions très éloignées de cet effet d'annonce, soit qu'elles n'aient rien à voir avec la participation du public, soit même parfois, paradoxalement, qu'elles pourraient inciter le public à se détourner des modes de consultation qui lui sont proposés"*.

Les auteurs citent l'article L 514-6 du Code de l'Environnement qui raccourcit *"de quatre à un an le délai de recours pour les tiers contre les autorisations d'exploitation d'installations classées concourant à l'exécution de services publics locaux"*.

Pareillement, l'article 140 de la loi qui modifie l'article L 11-2 du Code de l'Expropriation dispose dorénavant que *"l'utilité publique est déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral"* ; se trouve ainsi réduit le rôle du commissaire enquêteur qui, antérieurement, en formulant des conclusions défavorables au projet, rendait nécessaire que l'utilité publique soit déclarée par décret en Conseil d'Etat.

Comme l'indiquent Messieurs HELIN et HOSTIOU, il s'agit *"d'un bouleversement considérable apporté au droit de l'expropriation concernant tout à la fois les attributions du commissaire enquêteur dans le déroulement de cette procédure, et celles traditionnellement dévolues au Conseil d'Etat en la matière"*.

La loi de *"démocratie de proximité"* prévoit la mise en place de conseils de quartier dans les communes de 80.000 habitants et plus mais seules 49 villes sont concernées.

S'il est vrai que le texte du nouvel article L 2143-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, prévoit la possibilité de la mise en place facultative des conseils de quartier pour les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 79.999 habitants, il est vraisemblable que les maires de ces communes préféreront mettre en place, de façon informelle, des conseils de quartier, plutôt que de s'inscrire dans le cadre de la loi qui oblige *"d'institutionnaliser"* la structure elle-même en en fixant la composition, la durée, les modalités de fonctionnement...

Certes, l'article 9 de la loi du 27 février 2002 rend obligatoire la pratique qui consiste à réserver aux membres de l'opposition une tribune libre dans les bulletins d'information générale pour les communes de 3.500 habitants et plus, ainsi que pour les EPCI, les départements et les régions ; toutefois, il est choquant, en ce qui concerne les communes et les EPCI, que l'espace ne soit réservé qu'à l'expression *"des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale"*, formule qui sera source de contentieux, comme le rapporte Dominique DEPORCQ:

"S'agit-il des élus qui figuraient lors de l'élection sur la liste ayant remporté le scrutin ou faut-il comprendre par cette expression que ne sont visés par le législateur que les conseillers qui, sur toutes les délibérations, ne se seront pas prononcés favorablement, autrement dit auront voté contre ou se seront abstenus ? Si cette dernière expression est retenue par le juge, tel élu majoritaire un jour pourra être minoritaire lors d'une autre séance du Conseil Municipal et sera donc, sur la base de son vote négatif ou de son abstention, titulaire d'un droit individuel à l'expression."

« Ce qui choque le plus dans un tel dispositif, c'est l'absence de tout droit à l'expression des conseillers membres de la majorité d'un Conseil Municipal ou d'un EPCI. Sauf à transgresser la règle majoritaire, ils sont condamnés au silence, puisque seule la voix du maire, directeur de droit de la publication, sera juridiquement celle de l'expression majoritaire » (LEGILOCAL N°5 - Juin 2002 page 5).

Au travers de ces quelques exemples, on constate à quel point il est difficile au législateur de fixer nettement les règles de la démocratie locale, bien que l'augmentation des pouvoirs des collectivités au travers des lois de décentralisation, rende cette nécessité impérieuse.

C'est sans doute pour ces raisons que se multiplient dans ce registre les expériences locales au point que l'on peut considérer opportun d'inscrire dans la loi un droit à l'expérimentation pour de nouvelles formes de démocratie locale.

II/ DES EXPERIENCES LOCALES AU DROIT A L'EXPERIMENTATION EN MATIERE DE DEMOCRATIE LOCALE :

Un constat simple s'impose : la démocratie n'est pas vécue localement de la même façon selon la taille du village ou de la ville ou selon la nature de la collectivité (commune, intercommunalité, département ou région).

Le législateur a déjà pris en compte cette réalité au travers des dispositions de l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme. Il précise qu'il appartient au Conseil Municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI de délibérer sur les modalités de la concertation, associant les habitants, les associations locales et les "autres personnes concernées" avant :

- toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme,
- toute création à son initiative d'une ZAC,
- 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.

Toutefois, comme le relève Jean-Pierre DEMOUEAUX, premier conseiller à la Cour Administrative d'Appel de PARIS, la jurisprudence a fait une application frileuse de ce texte :

"L'arrêt du Conseil d'Etat, Commune de SAVENAY (13 février 1992, req.122786) a eu pour effet de fermer une partie du débat contentieux portant sur la concertation. Il est désormais établi que les communes ne sont pas tenues d'aller au-delà du diptyque "information sur le projet - observations du public". Nous sommes là bien sûr au niveau zéro de la concertation, aussi loin que possible de ce que serait un processus de codécision" (Voir également TA NICE, 20 juil.1988, Association de sauvegarde de protection du site de Gassin, req.n°80088 ; CE 5 oct.1990, Dr.Adm, 1990, n°564 ; CE 4 janv.1995, Ville de PARIS, req.CE T.1084; CE 3 sept.1997, LAMY, req.n°171916 ...).

Toutefois, de plus en plus de collectivités ont pris en compte la nécessité de mettre "en musique" la démocratie locale portée au rang de mode "de gouvernance".

A NANTES, la population est associée au "grand projet de ville" avec mise en place d'un journal écrit par les habitants, l'organisation de réunions publiques, l'ouverture d'une boutique située au cœur du quartier (voir Gazette des Communes 11 mars 2002 page 46).

La Ville de ROCHE SUR YON est divisée en 9 quartiers qui ont chacun "leur maison", disposant d'une enveloppe financière pour les petits investissements de proximité (Gazette des Communes précitée page 43).

A ISSY-LES-MOULINEAUX, des comités de quartier ont été mis en place il y a environ 13 ans, à AMIENS depuis 1989 (Gazette des Communes 11 juin 2001 pages 20 et suivantes).

A CHALONS EN CHAMPAGNE, depuis plusieurs années sont mis en place des conseils de quartier, un conseil des sages, un conseil économique et social, un conseil des jeunes.

La Commune de MORSANG SUR ORGE a lancé des "ateliers citoyens" d'élaboration budgétaire faisant participer la population à la définition du budget et le règlement intérieur adapté en Conseil Municipal prévoit que les séances du Conseil Municipal sont ouvertes avant les débats ordinaires "aux questions orales des Morsainois présents" ou encore que le Conseil Municipal peut être saisi par 10 % des électeurs ou moins sur un sujet de compétence municipale (Gazette des Communes 11 février 2002).

Le Conseil Régional de RHONE-ALPES a mis en place une procédure de consultation du grand public pour imaginer le territoire en 2020 sous l'impulsion d'Anne-Marie COMPARINI, Présidente de la région, à l'occasion de la mise en oeuvre du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ; dans ce cadre, le Conseil Régional a engagé un bureau d'étude pour l'animation des réunions, un site Internet a été mis à disposition de la population, des ateliers ont été organisés dans dix villes des huit départements de la région, un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des foyers, une enquête a été menée auprès des chefs d'entreprise, responsables d'associations et élus ...

Ainsi, ces expériences qui concernent l'ensemble des collectivités, paraissent très diverses dans leurs modalités.

Mais n'y a-t-il pas lieu de passer d'expériences disséminées et ponctuelles à la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation en matière de démocratie locale ?

La nécessité d'un renouveau des formes de démocratie de proximité est pris en compte dans le projet de loi constitutionnelle adopté en conseil des ministres le 16 octobre 2002 et actuellement discuté au Parlement.

Ainsi, l'article 72-1 prévoit que :

"La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité, d'une question relevant de sa compétence.

Les collectivités territoriales peuvent prendre l'initiative de soumettre à la décision des électeurs, par la voie du référendum, des projets d'actes relevant de leurs compétences".

Il est à noter que le Sénat, lors de son vote du 6 novembre 2002, a été en retrait concernant le droit de pétition en modifiant l'article susvisé qui prévoirait seulement que les électeurs pourront "demander" et non plus "obtenir" l'inscription de sujets à l'ordre du jour des assemblées des collectivités locales ; il faut espérer que le texte initial du projet sera maintenu car il n'apparaît pas sain de susciter des "frustrations" dans le domaine de la démocratie de proximité car on conçoit difficilement qu'après avoir été saisi d'une demande conforme aux prescriptions du texte et de ses décrets d'application, le maire refuse d'inscrire la question à l'ordre du jour de son Conseil Municipal.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il ne convient pas d'aller au-delà du projet de loi et de profiter du nouveau concept "d'expérimentation" pour en faire une application aux nouvelles formes de démocratie de proximité.

Ainsi, après le vote du Sénat, l'article 72 prévoit que :

"Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ... les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences".

Ainsi donc, le texte à l'instar du projet de loi, ne prévoit une expérimentation que dans le domaine de la définition des compétences.

Mais ne pourraient-on pas admettre que dans un domaine de compétence particulier, une collectivité délibère sur des formes nouvelles de démocratie afin de les intégrer dans un processus de décision.

Ainsi, à titre d'exemple, on pourrait concevoir que dans le cadre de la procédure d'obtention des permis de construire, la collectivité décide que seront associés à la commission d'urbanisme idoine, les associations de protection du patrimoine agréées au sens du Code de l'Urbanisme, des personnalités extérieures (tel un historien local), pour participer à l'avis sur les demandes concernant tel secteur de la ville (centre historique ancien, site inscrit, secteur sauvegardé, ZPPAUP ...).

Ainsi, le concept "d'expérimentation" permettrait de relever le nouveau défi de la décentralisation, c'est-à-dire non seulement de donner aux collectivités territoriales des pouvoirs, mais également leur permettre de définir leurs modalités d'exercice dans leurs relations de proximité avec les citoyens.