

Maître Yves Delaire est avocat au barreau de Lyon, spécialisé dans le droit des collectivités locales, de l'urbanisme et des services publics. Il fait le point sur la législation française, et en particulier sur les nouvelles dispositions concernant la concertation publique (loi SRU, loi Voynet sur l'aménagement du territoire, et loi Vaillant sur la démocratie de proximité). Auparavant il s'interroge sur ce que recouvre la notion de concertation dans le système juridique et institutionnel français. Partant des origines de notre système politique, il souligne l'opposition fondamentale entre participation et représentation.

À travers la lecture des différents textes de lois, on s'aperçoit que la notion de concertation est assez vague et qu'elle se rattache souvent à celle de consultation des habitants. Sur le plan des sciences administratives ou de la sociologie, ce phénomène de la concertation est à rapprocher d'un modèle d'administration participatif, dans lequel l'administration doit, pour agir, disposer de moyens d'observation sur la société qui lui permettent d'apprécier les implications notamment sociales de ces décisions. Le système politico-administratif a besoin de ces « antennes » avec la société, à la fois pour expliquer sa stratégie, la faire accepter, et pour s'informer des préférences et des rejets que peut exprimer la société.

Le système de concertation s'oppose à un système de décisions unilatérales comme les institutions publiques en ont le pouvoir. La véritable concertation, si tant est qu'il y en ait une, ce serait **une sorte d'administration concertée**, une association des intéressés à tout le processus décisionnel, de l'élaboration jusqu'à la gestion même de la décision. Dans l'après-guerre, le secteur agricole est un exemple de concertation aboutie. Il est souvent rappelé, sur un ton polémique d'ailleurs, que la politique agricole en France a été véritablement cogérée entre l'État et la profession agricole. C'est peut-être un exemple sur lequel on devrait réfléchir pour tirer un bilan aujourd'hui.

Il existe aussi d'innombrables formules de consultation dans le système administratif français. L'administration est tenue préalablement à la prise de décisions de consulter un organisme, des associations ou des usagers. Le système de la consultation repose sur l'émission d'un avis qui ne lie pas sur le plan juridique et donc ne contraint pas l'administration. La concertation, c'est plus qu'une consultation, c'est une discussion entre l'administration et les intéressés sur un pied d'égalité, c'est la recherche d'un compromis.

En réalité, **tout ce que l'on appelle concertation n'est sur le plan juridique qu'une consultation.**

### LA PARTICIPATION S'OPPOSE AUX FONDEMENTS DU SYSTÈME POLITIQUE FRANÇAIS

La représentation des intérêts, l'ancêtre de ce qui existe au niveau régional actuellement avec le conseil économique et social, est basée sur une représentation des activités économiques et sociales : les syndicats professionnels du patronat, des salariés, mais aussi les représentants des secteurs sociaux, culturels, sportifs, siègent dans ces institutions. C'est un phénomène relativement ancien que l'on peut faire remonter aux années 1920-1926. On a beaucoup parlé d'économie concertée, d'économie coordonnée notamment sous la IV<sup>e</sup> République, sachant même que dans la période très malheureuse du gouvernement de Vichy, c'était un des axes de la révolution nationale du Maréchal Pétain.

Il faut le rappeler, cette notion de **concertation s'oppose au système politique représentatif français** issu de la Révolution française. Celle-ci a voulu supprimer tout le système des organisations professionnelles, les « corps intermédiaires », qui existait sous l'ancien régime pour ne reconnaître que le citoyen. Un des axes fondateurs de la Révolution française, qui constitue notre système politique, était de ne rien mettre entre le citoyen électeur et ses élus qui disposent d'un mandat représentatif, et donc ne sont tenus par aucun engagement.

La concertation s'est imposée progressivement pour atténuer en quelque sorte les effets du système représentatif, ce vide qui avait été proclamé et décidé par **la loi Le Chapelier** votée sous la Révolution (1791) pour supprimer toutes les corporations. Il a fallu attendre plus d'un siècle pour que progressivement ce système participatif se remette en place, sous une forme très institutionnalisée durant le XX<sup>e</sup> siècle, et puis aujourd'hui, avec une démultiplication des formes de participation et de concertation à travers différents textes de lois.

Un récent rapport du Conseil économique et social national fait état de la « *tension qui existerait entre l'État et la société civile* », « *le citoyen devenu plus instruit et plus autonome ne reconnaît plus à l'État le pouvoir exclusif de gérer, de réformer la société* ». C'est une remise en cause de la Révolution française selon

laquelle l'intérêt général est défini par l'État, et par l'État seul avec, comme corollaire, l'idée qu'entre l'individu et l'État il n'y aurait rien.

### LA CONCERTATION DANS LES DERNIÈRES LOIS

La loi Voynet de juin 1999 est une loi d'orientation sur l'aménagement du territoire et le développement durable du territoire. Elle vient en modification de la loi Pasqua du 4 février 1995, qui avait renforcé la concertation à trois niveaux. Au plan national, on avait créé un Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, à qui l'on a confié un rôle de pilotage de l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire, ce Conseil national comportant une commission permanente. Au plan régional, il y a eu la création de conférences d'aménagement et de développement du territoire. Au niveau local, la loi Voynet a prévu la création des pays, ceux-ci se détachent des périmètres et des circonscriptions administratives traditionnelles (communes, départements et régions), pour envisager une vision des projets de développement à une échelle correspondant mieux à la réalité des bassins d'emplois, des bassins de vie. Les pays sont là aussi pour favoriser et réfléchir sur le développement local en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur la participation des acteurs locaux. Une fois que le périmètre des pays a été arrêté, il doit être créé un **conseil de développement** composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs qui élabore une charte de développement. Il s'agit donc d'une nouvelle forme d'administration du territoire pour laquelle la concertation joue un rôle prépondérant. La loi Voynet prévoit l'association des citoyens à l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique d'aménagement du territoire et à son évaluation. C'est un des aspects que l'on peut retenir, **dans le cadre de la concertation aujourd'hui : il ne s'agit pas seulement d'élaboration, de mise en œuvre, mais aussi d'évaluation des projets qui en découlent.** Les conseils de développement mis en place au niveau des communautés d'agglomération n'ont pas cette prérogative sur l'évaluation.

La loi SRU (solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000) n'a pas créé de nouveaux instruments de concertation ou de consultation, mais elle a généralisé les procédures existantes : les enquêtes

publiques, qui sont une forme très ancienne de concertation ou de consultation, et la concertation sur les documents d'urbanisme telle qu'elle est prévue dans le code de l'urbanisme. Par ailleurs, elle a amélioré les systèmes de consultation des associations locales d'usagers notamment lors de l'élaboration des documents d'urbanisme que sont aujourd'hui les Scot (schémas de cohérence territoriale) qui remplacent les schémas directeurs, et les Plu (plans locaux d'urbanisme) qui remplacent les Pos (plans d'occupation des sols).

C'est un phénomène très intéressant, très important sur le plan juridique, parce que ces mécanismes de concertation n'ont pas été créés ex-nihilo par la loi SRU, mais existaient depuis 1965 dans le code de l'urbanisme. C'est le fameux article L300-2 du code de l'urbanisme qui prévoyait une obligation de concertation pendant toute la durée du projet mais dans un nombre limité de cas liés à la modification ou à la révision du Pos ou encore lors de la création d'une zone d'aménagement concertée. Sans changer fondamentalement les choses, l'article 25 de la loi SRU **étend cette obligation de concertation à toute élaboration ou révision du Scot ou du Plu.** Cette disposition peut être sanctionnée par le juge administratif, il y a donc une grande effectivité de cette obligation sur le plan juridique. Ce dispositif de concertation dans le domaine de l'urbanisme (article L300-2) est assez libéral au sens où il ne fixe pas les modalités de concertation à respecter mais donne le pouvoir à l'organe représentatif s'agissant d'une commune ou d'une intercommunalité, ou au conseil syndical d'un établissement public pour un Sivom, de fixer lui-même ses modalités de concertation. La loi énonce seulement qu'il doit y avoir une concertation, qu'il faut en fixer les modalités, et enfin que l'organe représentatif doit délibérer sur son bilan pour arrêter le dossier définitif du projet concerné.

C'est au fond une des formes de concertation les plus abouties actuellement, et pour autant ce n'est pas véritablement un partage de la prise de décision entre l'administration et les personnes ou les intérêts concernés par le projet. Une grande liberté est laissée au maître d'ouvrage sur l'organisation de la concertation : certains peuvent jouer le jeu, multiplier les réunions publiques, les débats, les expositions, les présentations de projets, d'autres feront, au regard de la jurisprudence, le strict minimum sachant que le Conseil d'État ne s'immisce pas sur le contrôle des formes (durée de la concertation, personnes associées). Les effets juridiques de cette concertation dans

le cadre du code de l'urbanisme sont assez importants et pour ceux qui s'estiment insatisfaits, le recours est possible. Il faut noter les dérives éventuelles de ces recours, qui peuvent être utilisés pour des querelles de voisinage ou parce qu'on ne veut pas qu'un ensemble de logements locatifs vienne s'implanter à côté de sa petite maison. On évoque évidemment les grands principes de l'urbanisme de la concertation, de la démocratie, mais en réalité il s'agit parfois de protéger des intérêts beaucoup plus prosaïques et beaucoup moins altruistes, c'est le fameux « not in my back yard » « pas dans mon arrière-cour » comme disent les Américains.

La loi sur la démocratie de proximité du 17 février 2002, se positionne sur un approfondissement de la démocratie locale par le développement de la démocratie participative. La circulaire explicative du 27 mars 2002 sur cette loi, reprenant l'exposé des motifs de l'avant-projet, met bien en exergue cette notion de développement de la démocratie participative. La mise en place des **conseils de quartier** dans les communes de plus 80 000 habitants est obligatoire, et facultative dans les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants. Le législateur n'aurait-il pas pu faire preuve d'un peu plus de souplesse dans sa démarche ? On a encore une fois réagi par strate, mais il faut tenir compte du dialogue parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui a été assez intense à ce sujet.

C'est le conseil municipal qui doit fixer le périmètre des quartiers concernés. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Ils peuvent être associés à l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. **On est toujours dans le domaine consultatif** puisque les avis ne peuvent pas constituer des préalables obligatoires aux décisions du conseil municipal. Ce qui est un petit peu plus intéressant, c'est la possibilité d'affecter un local aux conseils de quartier et de leur allouer des crédits pour leur fonctionnement.

Autre formule, qui est une rénovation, c'est la réécriture des dispositions relatives **aux commissions consultatives compétentes pour les services publics locaux**. Il s'agit d'une forme de concertation, au niveau communal, portant sur les modalités de gestion des services publics locaux. Cela donne aux habitants la possibilité d'intervenir sur les modalités de gestion de l'eau, sur l'assainissement, sur des

équipements sportifs... La loi sur la démocratie de proximité a renforcé, de façon non négligeable, les pouvoirs de ces commissions consultatives des Services publics locaux, notamment à l'égard des délégations de services publics. Désormais cette commission, qui avait un rôle quelque peu symbolique, est assez directement impliquée à différents niveaux de la gestion de ces services publics locaux, elle doit notamment examiner le rapport établi par le délégataire du service public, les bilans d'activités, elle doit être aussi consultée dans la phase de délégation de services publics.

La loi institue aussi **un principe de participation dans le code de l'environnement**, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles qui sont 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.

En ce qui concerne le débat public proprement dit, il existe déjà, depuis la loi Barnier de 1995, une **Commission nationale du débat public**. La loi sur la démocratie de proximité institue cette commission en tant qu'autorité administrative indépendante, ses pouvoirs sont renforcés, elle est dotée de moyens, notamment financiers et humains, elle peut s'auto-saisir. Elle n'est pas là pour émettre des avis sur les projets mais pour veiller, lorsqu'il y a un grand projet d'aménagement, à ce que les mécanismes de concertation soient correctement mis en place. Son rôle est aussi de conseiller les maîtres d'ouvrage, les autorités publiques et d'une manière générale d'émettre tous avis et recommandations de nature à favoriser et développer la concertation avec le public.

Pour conclure, on a aujourd'hui, une certaine explosion, une démultiplication de cette notion de concertation à différents niveaux, et surtout d'ailleurs au niveau local parce que c'est là que ça « craque » peut-être le plus, mais cela reste quand même assez composite, parfois un petit peu incertain. On peut espérer que peu à peu ces mécanismes, qui ne sont semble-t-il pas tout à fait naturels dans la société française, aient une application dans la vie collective et permettent d'améliorer la participation des citoyens aux décisions de l'administration. ■

Maitre Yves DELAIRE