

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL
SESSION 2018

Composition portant sur un sujet de droit public. Un court dossier est mis à la disposition des candidats

ÉPREUVE N° 4

Durée : 5 h

Coefficient : 3

Sujet : L'association des citoyens aux décisions publiques locales.

La multiplication des recours constatée à l'encontre des décisions publiques locales, entraînant dans certains domaines un durcissement de leurs conditions de recevabilité voire une sanction financière en cas d'abus (pour les autorisations d'urbanisme) est le signe à la fois d'une vigilance accrue des citoyens dans la prise de décisions publiques, et de la contestation grandissante de leur légitimité. La meilleure information des citoyens, mais également le discrédit général qui semble toucher les élus locaux comme nationaux, imposent de revoir les modalités de la relation entre les collectivités et les citoyens. Cela passe en premier lieu par une révision des relations entre l'administration et les citoyens, qui a été opérée par plusieurs touches par le législateur et consolidée en 2015 dans le Code des relations entre le public et l'administration. Accès aux documents administratifs, motivation des décisions défavorables, correspondance numérique... : ces évolutions transforment progressivement les rapports entretenus avec les administrés, entendus désormais comme usagers de services publics et citoyens (J.CHEVALLIER).

Cette transformation n'allait pas de soi, tant l'organisation administrative française est bâtie sur la force de la décision exécutoire de plein droit, privilège tenu de l'intérêt général que servent les personnes publiques. La décision publique locale, prise par l'assemblée délibérante ou l'exécutif des collectivités territoriales et de leurs groupements, profite de cette même présomption de légalité et de légitimité que confère la démocratie représentative locale.

En complément de la transformation opérée par l'administration, c'est donc la prise de décision elle-même qui fait l'objet d'aménagements et de nouveaux dispositifs, dans le cadre d'une démocratie plus participative, voire directe, qui a vocation à s'exercer tout le long du mandat. Il s'agit ainsi d'associer les citoyens à la prise des décisions publiques locales, mais aussi à leur évaluation et leur mise en œuvre jusqu'à leur évaluation, dans une logique de reddition de comptes. Néanmoins, les modalités de cette association sont à distinguer et à catégoriser en fonction des multiples formes qu'elle peut prendre : de la simple information à la concertation, en passant par la consultation, la démocratie locale est aujourd'hui constituée d'une superposition de dispositifs mis en place au fur et à mesure de l'élargissement des capacités d'action des collectivités territoriales.

La prise de décision publique locale dans le cadre d'un régime représentatif laissait au départ une place très étroite aux citoyens, que de nouveaux dispositifs de démocratie directe ont peu à peu agrandie (I).

La portée limitée de ces outils est corrigée par une panoplie de dispositifs depuis la préparation jusqu'à l'évaluation de la décision locale, qui ne parvient pas encore à répondre de manière adéquate aux préoccupations grandissantes en matière d'environnement notamment (II).

I - De l'administré au citoyen : une association progressive à la prise de décision locale

A - Un régime local représentatif conçu pour conserver et protéger le monopole de la décision au profit de l'autorité publique locale

En instituant la loi communale en 1881, Jules Ferry comptait faire des communes les lieux d'apprentissage de la vie démocratique.

En complément de la représentation nationale garante de l'intérêt général, les conseils municipaux constituaient ainsi un lieu de consolidation d'une vie politique locale apaisée et n'inquiétant pas l'unicité de la République.

L'élection des élus municipaux au suffrage universel assure leur représentativité, et par là même leur capacité à prendre de manière collégiale au sein du conseil municipal, les décisions concernant les affaires de la commune. Ce modèle de démocratie représentative mis en place pour l'ensemble des collectivités territoriales s'est trouvé renforcé par la loi du 2 mars 1982 qui supprime la tutelle préfectorale sur les exécutifs locaux. L'élection confère le mandat d'agir au nom des citoyens locaux, son renouvellement ou sa sanction.

Le même parallélisme entre local et national vaut pour le pouvoir réglementaire des exécutifs locaux. Même s'il est de second rang par rapport au pouvoir réglementaire national et encadré par le pouvoir législatif, il permet aux collectivités territoriales de prendre des actes administratifs décisifs et exécutoires de plein droit après transmission au préfet. Le caractère de décision exécutoire exprime la supériorité de l'intérêt public local vis-à-vis d'intérêts individuels et est l'outil indispensable pour les deux missions principales des collectivités que sont le maintien de l'ordre public et l'exécution de services publics locaux.

De fait, cette construction a conduit le législateur dans un premier temps à protéger les assemblées locales de l'intrusion d'intérêts particuliers qui pourraient éloigner la décision locale de l'intérêt général. On peut évoquer ici, à titre d'exemple, le silence requis pour le public qui assiste aux délibérations d'une assemblée délibérante locale, afin que les décisions soient prises uniquement après débat entre ses représentants.

Dans ce cadre, l'association des citoyens à la prise de décisions est particulièrement limitée. Elle peut prendre la forme d'une contestation de la décision par un recours devant la justice administrative. Si toutes les décisions administratives sont susceptibles de recours (arrêt Dame Lamotte du Conseil d'Etat, 1950), elles ne peuvent être annulées que sur le fondement d'une illégalité. L'opportunité de la décision n'est pas contestable par cette voie. Il est intéressant de noter que cette association "négative" à la décision publique locale n'est absolument pas freinée par l'accès d'autres modes d'association bien plus participatifs, mais a tendance à l'inverse à se multiplier.

Enfin, l'association peut passer par l'information des citoyens.

Si elle constitue une avancée significative au regard d'une tradition administrative marquée par le sceau du secret, cette faculté, voire cette obligation d'information, constitue le niveau préliminaire de toute participation citoyenne. Elle s'est peu à peu consolidée, à partir de la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs, avec l'appui du juge administratif (arrêt ULLMAN du Conseil d'Etat, 2002), et vaut tant pour les autorités publiques nationales que locales. Cette information passe par l'accès aux décisions prises par les assemblées délibérantes, la transparence des comptes publics locaux, ou encore par la protection du droit à l'information des élus locaux de l'opposition.

Malgré une architecture institutionnelle privant les citoyens d'une association aux prises de décisions, certaines collectivités ont néanmoins anticipé certaines évolutions institutionnelles. C'est le cas des référendums consultatifs locaux, expérimentés au départ sans assise législative, qui permettaient aux exécutifs locaux à l'initiative du référendum de consulter les citoyens sur des enjeux particulièrement sensibles. Néanmoins, l'avis exprimé ne liait pas l'exécutif, qui restait maître de la décision.

La croyance en un intérêt public local s'érodant au même rythme que la confiance accordée aux élus locaux, ces prémices ont constitué l'avant-garde d'une réflexion de plus en plus pensée sur les modalités d'association des citoyens sur la prise de décision locale tout le long du mandat.

B - L'institutionnalisation législative et constitutionnelle des référendums locaux : un outil de démocratie directe difficile à manier

Les référendums consultatifs locaux sont désormais inscrits dans le Code général des collectivités territoriales dans le cadre d'une procédure dont l'initiative reste dans les mains de l'exécutif local. De même, le résultat de la consultation citoyenne ne lie pas la prise de décision.

La réforme constitutionnelle de 2003 a de ce fait apporté des évolutions majeures qui offrent désormais aux collectivités une gamme de dispositifs proche de celle que détient le pouvoir exécutif national. Ainsi, le référendum décisionnel local, dont les modalités ont été apportées par la loi organique du 1^{er} août 2003, offre la possibilité de lier l'assemblée délibérative locale aux résultats du référendum. Son initiative est proposée par l'exécutif de la collectivité ou par le tiers des élus locaux, et validée par l'assemblée délibérante. Son étendue, relativement large, est néanmoins circonscrite aux intérêts publics locaux, dans le respect du périmètre géographique de la collectivité. Comme pour le référendum consultatif, le référendum constitutionnel ne peut pas concerner des actes individuels.

Autre nouveauté apportée par la réforme constitutionnelle du 23 mars 2003, le droit de pétition permet aux électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une question relevant de sa compétence. Ainsi, si l'initiative n'appartient plus à l'exécutif local, la prise de décision finale revient bien à l'assemblée délibérante.

Les deux dispositifs nouveaux sont complétés par un dispositif référendaire plus précis qui permet de consulter les citoyens sur une proposition de modification de périmètre et de statut d'une collectivité. Séduisant au départ, ce type de référendum est désormais considéré avec prudence et utilisé avec retenue : si ces sujets de périmètre et d'articulation entre collectivités passionnent les élus locaux, ils sont accueillis avec défiance voire désintérêt par les électeurs et conduisent à des résultats négatifs qui ne découragent néanmoins pas tous les élus locaux. La proposition nouvelle de fusionner les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour faire revivre l'Alsace sous la forme d'un département au sein de la région Grand-Est en est une illustration.

L'appel à la sagesse, sinon à l'avis éclairé des citoyens, dans le cadre d'un référendum consultatif organisé par l'Etat sur un périmètre géographique local, peut être aussi identifié comme le moyen de trancher, de prendre une décision sur un sujet qui cristallise les oppositions. C'est le sens et l'ambition de l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Elle ouvre la possibilité pour l'Etat de « consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée », pour obtenir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement, en prenant pour périmètre de consultation celui couvert par la ou les précédentes enquêtes publiques du projet. L'initiative ne se trouve donc pas dans les mains des exécutifs locaux. Les maires sont néanmoins sollicités pour mettre à disposition l'information à l'attention des électeurs et pour organiser les opérations de consultation. Cette procédure, imaginée et conçue dans un contexte d'urgence pour le cas très spécifique de l'aménagement de l'Aéroport Grand Ouest situé à Notre-Dame-des-Landes, a un avenir des plus incertains. En réponse à la demande de suspension en exécution déposée par l'association ATTAC à l'encontre de cette ordonnance, le Conseil d'Etat a rejeté l'existence d'un doute sérieux sur sa légalité. Néanmoins, elle a été profondément affaiblie par le choix du gouvernement de ne pas suivre les résultats de la consultation sur l'opportunité de poursuivre la réalisation de l'Aéroport. Ce choix interroge le poids de la décision locale et nationale, sensée incarner l'intérêt général, au regard d'une opposition faisant de ce projet un symbole d'un intérêt plus grand encore : la protection de l'environnement.

Le référendum, initié par une collectivité comme par l'exécutif national, est un outil difficile à manier et potentiellement risqué. Il a pour faiblesse intrinsèque celle de limiter l'avis des électeurs à un choix final, négatif ou positif, par rapport à une décision qui a été construite sans leur participation. C'est pour combler cette lacune que de nouveaux dispositifs ont été mis en place pour construire une démocratie plus participative.

II - De nouveaux outils pour associer les citoyens de l'élaboration jusqu'à l'évaluation des politiques publiques locales ; à développer dans un contexte de vigilance citoyenne accrue.

A - Depuis le début des années 2000, le législateur a conçu de nouveaux dispositifs pour une démocratie participative, enrichis par des initiatives locales.

La mention de service public ou d'intérêt général ne suffit plus pour justifier qu'en soi une décision locale est à la fois légale, juste et efficace. Les citoyens, mieux formés et mieux informés, sont moins sensibles au symbole de la prise de décision comme incarnation du pouvoir d'autorité des personnes publiques. La légitimité de la décision publique locale est dans ce contexte à rechercher par l'association des citoyens tout le long de la prise de décision et de sa mise en œuvre. C'est cette préoccupation qui a conduit le législateur à créer, dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, des Conseils de développement. Ces conseils, obligatoires à cette date pour les seuls communautés d'agglomération, ont été également mis en place

dans de nombreux Pays (loi Voynet) et sont désormais obligatoires pour tous les EPCI. Leur organisation est libre, le recrutement est souvent réalisé sous la forme d'un appel à volontaires. Les conseils de développement sont consultés notamment pour l'ensemble des schémas et documents de planification élaborés par le niveau intercommunal.

Les nombreuses compétences qui se sont rajoutées dans le champ des EPCI depuis les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015 compliquent le travail de ces assemblées sommées d'émettre en peu de temps des avis sur des documents complexes et touffus. Leur apport ne se limite pas néanmoins à ces phases de consultation. Les conseils de développement peuvent aussi se saisir de démarches prospectives qui contribuent à la construction des projets de territoire des collectivités. En ce sens, l'activité des conseils de développement se rapproche de celle des conseils économiques, sociaux, environnementaux régionaux (CESER) dont la composition est néanmoins déterminée par le Préfet. Néanmoins, de nombreux représentants de la « société civile organisée » des CESER se retrouvent aussi dans les Conseils de développement.

C'est cette même société civile organisée, représentée par les associations locales, qui compose les commissions consultatives des services publics locaux mises en place par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ces commissions sont obligatoirement constituées pour l'ensemble des services publics conférés par les collectivités territoriales à des tiers, dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une régie dotée de l'autonomie financière. Elles prononcent un avis sur le principe de ces modes d'organisation des services publics locaux avant l'assemblée délibérante de la collectivité. Présidées par le maire, le président du conseil régional ou départemental, elles permettent moins de transférer la prise de décision que d'organiser une décision ouverte voire négociée avec les autres membres de la commission, et de leur donner un droit de regard sur l'exécution du service public.

Leur institution facilite donc le contrôle par les citoyens de l'efficacité de l'action publique, de l'utilisation de l'argent public (notamment dans le cadre de services publics industriels et commerciaux gérés par DSP, tel que le service de l'eau potable), de son incidence sur l'environnement et la qualité de vie des habitants (un centre d'enfouissement des déchets par exemple).

A défaut d'une association directe des citoyens, ce suivi est effectué par des membres d'associations, souvent experts et à même de porter un regard aiguisé sur le fonctionnement des services publics locaux.

La loi de 2002 relative à la démocratie de proximité institue également les conseils de quartier rendus obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. Au-delà d'une simple consultation, ces conseils de quartier permettent à ses membres de suivre la mise en œuvre et l'élaboration des projets et des politiques publiques s'inscrivant dans le quartier, et de faire des propositions au maire. La faculté pour les communes de désigner des adjoints en charge de ces quartiers permet une dynamique de dialogue et de reddition de compte sur la durée du mandat.

A côté de ces dispositifs, les collectivités complètent l'association des citoyens par de nouveaux outils tels que les budgets participatifs qui permettent d'ouvrir un vote sur l'affectation d'une partie des dépenses de la collectivité.

Les dispositifs sont complétés par des impératifs plus prononcés pour les projets d'aménagement et d'environnement.

B - Aménagement et environnement : des décisions publiques locales de plus en plus surveillées qui appellent à des outils de participation spécifiques.

Certains projets ou certaines décisions locales sont plus facilement susceptibles de crispation, du fait de l'impact qu'elles portent sur des droits fondamentaux comme le droit de propriété (lors d'une procédure d'expropriation dans le cadre d'un projet d'urbanisme) ou sur l'environnement et la qualité de vie.

En matière d'environnement, l'association des citoyens a acquis une valeur constitutionnelle avec l'intégration dans le préambule de la Constitution en 2005 de la Charte de l'Environnement. Le conseil constitutionnel a reconnu dès 2008 la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et obligations inscrits dans la Charte, parmi lesquels le droit à l'information pour toutes les décisions importantes pour l'environnement. Ces dispositions rejoignent celles de la convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. Elles sont notamment mises en œuvre dans le cadre des enquêtes publiques organisées dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanismes locaux (PLU, PLUi et SCOT) et régionaux (SRADDET notamment), ou pour l'ensemble des projets relevant de la catégorie des installations classées pour la protection de l'environnement.

La méthodologie précise, en matière d'information préalable des citoyens et des recueils des avis, est assurée par un commissaire enquêteur indépendant du maître d'ouvrage. Cette même exigence vaut pour la préparation des déclarations d'utilité publique prises par le Préfet dans le cadre d'un projet d'aménagement d'une collectivité territoriale nécessitant de mettre en œuvre une procédure d'expropriation.

Lorsque l'ampleur du projet et ses impacts, notamment environnementaux, le justifient, une décision publique locale peut également être précédée d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public. La sollicitation de la mise en œuvre de cette procédure n'est pas réservée à la collectivité maître d'ouvrage. L'articulation de ces deux procédures, du débat public et de l'enquête publique, vise à répondre en partie à la critique principale apportée au dispositif de l'enquête publique : arrivant trop tard dans la prise de décision, elle est perçue comme un simulacre de débat et de participation malgré des résultats concrets en matière d'aménagement, voire d'annulation du projet concerné.

Pour dépasser ces difficultés, et éviter que les recours ne deviennent un frein trop important à la mise en œuvre des politiques publiques locales, de nombreuses collectivités mettent en œuvre des conférences de dialogue permanentes permettant d'expliquer et de négocier les décisions prises par les collectivités. Ces démarches sont notamment prises par les conseils régionaux, parfois en association avec l'Etat, sur des sujets comme la politique de l'eau, la planification maritime ou encore la formation. Néanmoins, la taille des régions rend difficile aujourd'hui l'exercice d'une véritable démocratie de proximité, leurs interlocuteurs étant souvent représentants de la société civile.

De la simple information à la prise de décision par référendum, l'association des citoyens à la décision publique locale peut prendre de nombreuses voix rendues d'autant plus nécessaire que la légitimité de la décision publique s'est peu à peu affaiblie. Cette démocratie participative ou directe se conjugue avec la démocratie représentative à l'origine de l'autonomie des collectivités territoriales. A ce titre, l'absence d'élection au suffrage universel direct des Présidents des EPCI apparaît de plus en plus en décalage, au regard du nombre croissant des compétences qu'ils exercent et de leur généralisation sur l'ensemble du territoire.