

Des « bases administratives » du débat public

Lors de son allocution télévisée du 10 décembre 2018, répondant à la crise dite des « gilets jaunes », le Président de la République a annoncé la tenue d'un « *grand débat national* », que le Premier Ministre a souhaité semblable à un « *jardin à l'anglaise* ». Son organisation a été confiée à la Commission nationale du débat public : il s'est récemment ouvert. La question a pourtant suscité quelques atermoiements, donnant le sentiment qu'en la matière tout était à construire, afin de poser les fondements, juridiques et politiques, d'une démocratie plus participative. Sans doute, la question du référendum d'initiative citoyenne doit-elle être posée et la réforme, en cours, du Conseil économique, social et environnemental poursuivie (Projet L. const. *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*). L'initiative présidentielle entend répondre à une forme de crise de la démocratie représentative, qui se noue autour de l'idée même de représentation, ce dont la doctrine se fait l'écho depuis de nombreuses années.

Pourtant, le système démocratique français n'a pas attendu la couleur des révoltes pour additionner aux procédés de représentation des procédés de participation plus directe. Au-delà du référendum national prévu par la Constitution, c'est vers notre droit administratif et ses procédures, dont les aspects jupitériens ont été progressivement gommés depuis près d'un demi-siècle déjà, qu'il faut se tourner. S'il fallait pérenniser la volonté politique du Président de la République, ce sont les « bases administratives » du débat public qui devraient être mises en avant.

Car les procédures de participation du public sont foisonnantes et vivaces. La concertation permet d'associer les habitants à l'élaboration des documents d'urbanisme (art. L. 103-2 et s. c. urb.) ; les procédures de débat public, de consultation électronique, de concertation ou encore d'enquête publique permettent d'associer toute personne à des projets ou décisions susceptibles d'affecter l'environnement (art. L. 120-1 et s. c. env.). Certes ces procédures se sont parfois – souvent ? – avérées défailtantes comme instrument de légitimité des décisions prises (Par ex. J. Chevallier, « Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes », *AJDA*, 2013, p. 779). Mais c'est sans doute car elles ont été mal exploitées et souvent utilisées à des fins de légitimation des projets plus que de réelle association des participants à la prise de décision.

Surtout, les possibilités de généralisation de la participation du public bénéficient d'un certain élan. Le code des relations entre le public et l'administration a porté cette ambition : au-delà des procédures existant déjà au niveau local (consultations et référendums locaux, droit de pétition local) et que les élus locaux pourraient d'ores et déjà mobiliser davantage, il contient une procédure *ad hoc*, à la libre disposition de toute administration, permettant d'associer le public « à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte » (art. L. 131-1). De champ très vaste, cette procédure aurait pu permettre au gouvernement – et cela vaut pour l'avenir – d'associer le public à la conception des réformes contestées. N'est-il pas paradoxal, à l'heure de la simplification administrative généralisée, de ne pas s'appuyer sur les textes existants pour répondre à des problèmes persistants ?

Ici comme ailleurs, c'est sans doute la volonté politique qui manque, additionnée à un défaut d'information et de pédagogie. De la même manière que le pouvoir gouvernemental est longtemps resté dans l'ombre en droit constitutionnel, la démocratie administrative est un

adjuvant méconnu du grand public et sous-estimé dans notre démocratie politique, alors qu'elle ne peut – et doit – être pensée qu'à travers elle.

Christophe Testard

Professeur des universités

Université Clermont Auvergne