



BANQUE des
TERRITOIRES



Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Réunion téléphonique

La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales

Compte rendu de la réunion téléphonique du 8 juillet 2021

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin Rougeron, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Type structure	Nom structure	Département
Communauté de communes	Vallée de l'Hérault	34
EPL	Vichy Communauté	03
Communauté de communes	La Rochefoucauld Porte du Périgord	16
Commune	Savenay	44
Commune	Dieppe	76
Commune	Mouthoumet	11
Communauté de communes	Loire Layon Aubance	49
Communauté de communes	Gatine-Racan	37
Commune	Saint-Marcel-les-Annonay	07
Communauté de communes	Des Coëvrons	53
Commune	Vert-Saint-Denis	77
Syndicat mixte	Pays Sancerre Sologne	18

PRÉSENTATION

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

1. Les enjeux de la démocratie participative

Aucune définition juridique, légale de la démocratie participative n'existe. Cependant, les spécialistes s'entendent à considérer que la démocratie participative est une forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les citoyens d'un territoire aux décisions politiques. Elle trouve ses origines dans les années 60-70, à l'occasion de certains mouvements sociaux qui ont porté des vœux de mieux participer à la démocratie, à l'échelle locale comme nationale. Le groupe d'intérêt scientifique Démocratie et Participation définit la démocratie participative comme constituée de l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques.

Les objectifs de cette démocratie participative sont multiples et hétérogènes. Il est donc important que vous diagnostiquiez au préalable les besoins et les attentes sur votre territoire. Les citoyens s'expriment-ils ? S'agit-il plutôt d'une volonté des élus d'instituer un certain nombre de mécanismes de démocratie participative ? Les objectifs des dispositifs de la démocratie participative peuvent être de :

- Favoriser une meilleure implication des habitants dans les projets du territoire.
- Prévenir d'éventuels litiges.
- Favoriser une meilleure cohésion sociale à l'échelle locale.
- Faire émerger une plateforme de dialogue et de communication entre décideurs et citoyens.
- Répondre à l'abstention lors de scrutins au suffrage universel direct. Nous nous sommes notamment interrogés à l'occasion des dernières élections régionales et départementales. La démocratie participative pourrait constituer une des réponses à la problématique de l'abstention.
- Rompre la défiance qui s'accroît avec la chose publique...

Un consensus s'est formé parmi les spécialistes pour considérer qu'une gradation intervient dans l'implication accordée au citoyen :

- La consultation : ce dispositif est classique et connu depuis longtemps. Nous le mettons en œuvre à l'occasion des enquêtes publiques, des consultations des électeurs. La consultation ne limite pas l'autorité compétente et décisionnaire. Elle consiste à faire émerger certaines observations ou certains avis.
- La concertation : ce modèle est plus intégré, car les citoyens participent au débat et éventuellement à l'élaboration de la décision. La décision est cependant prise en dernier ressort par les représentants élus. Ce dispositif intervient dans les conseils de quartier ou lors des consultations publiques légales.
- La co-élaboration ou la co-décision : ce modèle est le plus intégré, car il implique des citoyens non élus qui concourent à divers degrés à la prise de décision avec les autorités publiques et exercent un contrôle effectif sur celle-ci. Cette forme de démocratie participative relève par exemple des budgets participatifs.

La Banque des Territoires est notamment partenaire des Rencontres nationales de la Participation, qui ont lieu chaque année depuis 2017. Ces rencontres sont organisées à l'initiative d'un « think tank » (<https://www.deciderensemble.com/page/974857-actualites>). Le dernier événement tenu à l'automne dernier a mis en évidence une nouvelle méthode participative installée en Europe depuis quelques années : les assemblées ou panels citoyens. Ces dispositifs s'appuient sur la délibération et la construction de propositions communes. En France, en 2020, la Convention citoyenne pour le climat a manifesté cette démarche pour la première fois à l'échelle nationale.

*Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires —
Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu*

Par ailleurs, nous constatons que le parlement a émis des propositions en matière de démocratie participative. Nous en avons retenu trois parmi d'autres, dont la simplification à court terme des procédures applicables à la création d'infrastructures en coordonnant davantage le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, en recentrant l'enquête publique.

Un effet d'entraînement peut ainsi être diagnostiqué depuis quelques années, tempéré par un certain nombre de limites et écueils possibles. Où placer le curseur de la démocratie participative ? En tant que forme de démocratie directe, la démocratie participative ne risque-t-elle pas de concurrencer, voire suppléer la démocratie représentative ? Cette question est aujourd'hui mise en avant, car ce sont souvent les mêmes citoyens, d'ores et déjà très engagés par ailleurs dans le tissu associatif ou syndical lors des réunions publiques, qui accaparent la démocratie participative. Celle-ci court donc le risque de ne pas être représentative de l'ensemble de la population. Or, l'utopie de la démocratie participative veut qu'un échantillon aussi représentatif que possible de la population se prononce — cette représentation est très difficile à obtenir.

En outre, la participation citoyenne peut être dévoyée, car les institutions locales, les élus décident souvent des formes de démocratie participative qu'ils entendent faire émerger. Les initiatives remontent rarement « du bas » et une logique de changement sans changement peut intervenir. Les velléités de constituer une démocratie participative ne sont pas nécessairement pleines et entières.

Un autre diagnostic établit l'écueil présenté par les « civic techs », des plateformes numériques participatives très diverses. Le crowdsourcing est en effet perçu par nombre d'élus locaux et de citoyens comme un outil d'émulation, d'enrichissement des débats, de co-construction de la décision publique. Néanmoins, un risque est induit par la fracture numérique. Certaines populations, dont les personnes âgées, sont très éloignées du champ numérique et pourraient se trouver exclues de cette forme de participation citoyenne. L'utilisation des plateformes numériques ne doit pas se substituer aux réunions publiques, aux lieux de convivialités, cafés, marchés, qui peuvent être des endroits dans lesquels la démocratie participative s'exprime.

De plus, nous pouvons assister à un décalage d'intention entre des administrés demandeurs d'une forme de participation, qui sont force de proposition et ne s'impliquent finalement pas autant qu'ils l'avaient promis.

Finalement, un bilan contrasté de la démocratie participative est observé au niveau national, avec la Convention citoyenne pour le climat. Le gouvernement et le président de la République eux-mêmes n'ont pas nécessairement tiré toutes les conclusions des propositions transmises.

2. Les instances consultatives

Les comités consultatifs

Le conseil municipal peut en effet créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil municipal et notamment des représentants des associations locales (*voir article L 2143-2 du CGCT*). C'est là la différence essentielle avec les commissions municipales qui peuvent avoir des objets de même nature, mais n'ont pas vocation à inclure des citoyens. Seuls des membres du conseil municipal y siègent. La participation de personnes non élues aux comités consultatifs ne peut en outre être que bénévole, dans l'état actuel du droit (*RM n° 14100, JOAN du 6 mai 2008*).

Par ailleurs, les communes dont le seuil démographique est inférieur au seuil qui nécessite la création obligatoire de certaines commissions peuvent recourir au comité consultatif pour s'y substituer. La commission consultative des services publics locaux, par exemple, est obligatoirement mise en place dans certaines collectivités. Rien n'empêche les communes qui comptent une population inférieure au seuil établi d'user du conseil consultatif et de lui accorder des missions

Réunions téléphoniques | Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires — Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu

comparables. Ces comités peuvent être consultés par le maire « pour toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués ». Quel que soit l'objet conféré à ce comité — qui peut être aussi nombreux que la commune le souhaite —, il ne peut en aucun cas prendre d'actes décisives ou de délibérations. Son avis est uniquement consultatif.

L'article L. 5211-49-1 du Code général des collectivités territoriales indique qu'un dispositif analogue existe en outre au niveau intercommunal. Au sein des EPCI, les comités consultatifs comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence. L'organe délibérant désigne notamment, sur proposition du président, des représentants des associations locales. Un conseiller communautaire ou syndical préside chaque comité. Par ailleurs, l'organe de commission extramunicipale est comparable au comité consultatif. Cependant, la commission extramunicipale n'est pas régie par un texte. Elle peut être instituée sur le même modèle, en intégrant des citoyens qui ne représentent pas nécessairement des associations locales, avec des modalités de composition et de fonctionnement qui sont librement déterminées par l'organe délibérant. Des commissions extracommunautaires peuvent également être constituées. Néanmoins, en l'absence de référence textuelle, la détermination de la composition et du fonctionnement de ces instances revient entièrement à l'organe délibérant.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

Cette commission est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et certains syndicats mixtes. Elle est facultative dans les EPCI qui comptent entre 20 000 et 50 000 habitants. Cette commission est compétente pour l'ensemble des services publics que les territoires confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

La commission consultative des services publics locaux comprend, outre des membres de l'organe délibérant désignés à la proportionnelle, des représentants d'associations locales nommés par l'assemblée délibérante. Ces personnes tierces doivent donc représenter les associations, sur un modèle ressemblant au conseil d'administration du CCAS. Cette instance a un certain nombre de prérogatives, dont l'examen annuel du rapport du délégataire. Par ailleurs, elle est consultée par l'organe délibérant sur tout projet de délégation de service public, avant qu'il ne se prononce, tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, tout projet de partenariat, tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service.

La commission consultative des services publics locaux représente donc un exemple d'instance important, puisqu'elle a des prérogatives légales avec une composition paritaire entre élus et personnes extérieures.

Le conseil de développement

Le conseil de développement connaît plus grande difficulté à trouver son rythme de croisière. Il est obligatoirement mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. La loi « engagement et proximité » a d'ailleurs rehaussé ce seuil d'obligation de 20 000 à 50 000 habitants. Les pouvoirs publics ont en effet constaté que nombre de territoires n'ont pas mis ces conseils en place, malgré l'obligation légale. Le seuil a donc été rehaussé à 50 000 habitants dans l'espoir que les territoires concernés joueraient le jeu et institueraient effectivement ces conseils.

Cependant, un conseil de développement peut être volontairement mis en place, en deçà du seuil de 50 000 habitants, par délibération du conseil communautaire ou métropolitain. Ce conseil a une particularité : il est uniquement composé de personnes extérieures. Aucun conseiller communautaire ou métropolitain n'y siège. Ses membres représentent différents milieux économiques, sociaux,

culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public, pour un conseil composé de citoyens.

Le conseil de développement est constitué sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI. Le conseil peut également donner son avis ou être consulté pour toute autre question relative à ce périmètre.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES COËVRONS

Notre territoire compte un conseil de développement. J'ignore depuis quand il existe, car j'interviens dans la collectivité depuis moins de trois ans. Je crois qu'il était déjà fondé lors du précédent mandat. Notre communauté de communes compte 27 000 habitants, un chiffre en deçà du seuil légal. Le conseil s'est notamment saisi de questions qui touchent à la mobilité, à l'alimentation. Une chargée de mission accompagne l'instance et un grand travail de réflexion est intervenu concernant les missions du conseil de développement, qui est plutôt dynamique depuis. Le bilan est donc positif à l'heure actuelle. Nous en discuterons nécessairement plus tard, car certains citoyens sont très investis sur le territoire et la question de la représentativité se pose.

ISABELLE FARGES, CONSULTANTE EN DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

La difficulté rencontrée dans l'institution de conseils de développement — et concernant toutes les démarches participatives — peut être expliquée par les moyens dont les collectivités disposent pour animer les démarches. Des règles doivent être respectées et les personnels des collectivités doivent avoir le temps et la formation nécessaire pour que les conseils soient mis en place et conduits. La question des moyens donnés à l'animation des démarches participatives me semble importante.

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

C'est très juste. Nous retrouvons d'ailleurs dans certaines propositions faites à l'Assemblée nationale cette question des moyens et de la formation. Elles n'ont pour l'instant pas été suivies d'effet. L'animation de telles démarches constitue un métier et les élus ne disposent pas toujours du temps nécessaire et d'offres de formation adéquates pour être accompagnés. Si les instances participatives doivent se développer dans les années à venir, la formation apparaît comme un enjeu majeur.

Les conseils de quartier et les conseils citoyens

Dans les communes de plus de 80 000 habitants, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers et que chaque quartier est doté d'un conseil. Le conseil municipal décide la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier, qui peuvent être consultés pour toute problématique concernant le quartier ou la ville. Ils peuvent surtout être associés à la conduite de la politique de la ville. Sachez que les communes de plus de 20 000 habitants ont également la possibilité d'appliquer ces dispositions.

À la place du conseil de quartier, un conseil citoyen peut être mis en place, qui est davantage fléché dans sa composition. Il est instauré dans chaque quartier prioritaire de la ville et composé de façon paritaire d'habitants tirés au sort et de représentants des associations et acteurs locaux. Ce conseil participe au pilotage du contrat de ville et les conseillers peuvent entendre un certain nombre de personnalités extérieures. Ils peuvent également disposer de la gestion d'un fonds participatif. Des moyens matériels peuvent ainsi leur être conférés, y compris des fonds privés, des fonds publics locaux, nationaux. Ces moyens sont cependant souvent limités. Une **circulaire du 2 février 2017** explique ce dispositif.

Les commissions d'accessibilité

Toutes les communes de 5 000 habitants et plus créent une commission communale pour l'accessibilité. Cette commission est notamment composée de représentants d'associations qui œuvrent dans le domaine du handicap, d'associations ou organismes représentant les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques et de représentants d'autres usagers de la ville.

*Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires —
Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu*

Elle dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle détaille l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, en fonction du type de handicap, des principaux itinéraires et cheminements dans un rayon de 200 mètres autour des points d'arrêt prioritaires. Elle établit un rapport annuel transmis à l'organe délibérant et fait toute proposition utile à l'amélioration de l'accessibilité de l'existant

En outre, les EPCI de 5 000 habitants et plus qui sont compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace ont eux aussi l'obligation de créer une commission d'accessibilité intercommunale.

Les conseils consultatifs des bourgs et hameaux

J'ai entendu peu d'échos de mises en œuvre effectives de ce type de conseil, mais il est intéressant d'en faire mention. Ce dispositif a été créé de toutes pièces par la **loi « Engagement et proximité »** et vise davantage le monde rural. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, chaque bourg, hameau ou groupement de hameaux peut être doté par le conseil municipal, à la demande des habitants, d'un conseil consultatif. Le conseil municipal établit la dénomination, la composition et le fonctionnement du conseil consultatif, qui est habilité à rendre des avis, sur demande du maire, sur toute question et est informé de toute décision concernant la partie de territoire qu'il couvre. Aucun décret d'application n'existe cependant et le dispositif reste général (*voir article L 2143-4 du CGCT*).

Les conseils d'enfants et de jeunes

La politique jeunesse, elle, est moins théorique. Les conseils d'enfants et de jeunes sont en effet connus depuis un certain nombre d'années. Cependant, une loi de 2017 a fixé un cadre plus précis.

Les collectivités territoriales et leurs groupements, les départements et les régions peuvent instituer des organes informels, pouvant prendre des dénominations diverses (conseil municipal ou intercommunal des jeunes, conseil territorial des jeunes, forum de la jeunesse, conseil des enfants...), chargés d'émettre des avis et des propositions sur les décisions relevant notamment de la politique locale de la jeunesse ou de l'enfance.

L'article L. 1112-23 du Code général des collectivités territoriales énonce précisément qu'un conseil de jeunes peut émettre un avis. Cette instance peut formuler des propositions d'actions et elle est composée de jeunes de moins de trente ans domiciliés sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement, ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire. Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont fixées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, dans le respect de la parité femmes/hommes.

Si vous souhaitez en savoir plus, vous pouvez vous rendre sur le site l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (www.anacej.fr) et consulter un document sur notre site, à savoir une étude réalisée par notre expert associé à Territoires Conseils, Kamel RARRBO, un sociologue. Il a effectué un diagnostic de la participation des jeunes en milieu rural et périurbain et a notamment mis en avant la grande hétérogénéité des dispositifs (www.banquedesterritoires.fr). Certaines intercommunalités, certains territoires ruraux bénéficient encore de ressources traditionnelles, tels les comités des fêtes ou des bénévoles. Dans d'autres territoires, des expériences émergent de façon plus structurée, avec la mise en place de conseils municipaux de jeunes, de conseils d'enfants qui trouvent une caisse de résonance un peu plus efficiente. Parfois, les avis émis lors de ces débats peuvent faire naître une politique publique, une délibération, une action. L'étude menée par Kamel RARRBO propose en outre des retours d'expérience multiples dans un certain nombre de régions.

Un bilan contrasté

La commission des Lois de l'Assemblée nationale elle-même a rendu un **avis en 2019** qui présente un bilan contrasté des instances participatives. Le phénomène de représentativité et la question des moyens dont nous avons parlé tout à l'heure constituent probablement le point d'achoppement

*Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires —
Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu*

principal. Les conseils de participation citoyenne manquent souvent de représentativité de la population. L'avis indique que « s'ils sont incontestablement devenus des lieux essentiels d'échanges entre les élus et les habitants, ils n'échappent pas toujours au syndrome du "toujours les mêmes" (TLM), avec une surreprésentation de certaines populations. » Ce phénomène est difficile à contrecarrer, à moins d'utiliser plus massivement le tirage au sort. Cependant, le tirage au sort induit le risque d'obliger des personnes qui n'ont pas d'intérêt pour la chose publique à y participer. Il est donc difficile de trouver la juste mesure.

Un avis est également donné concernant les conseils de développement, dont le fonctionnement varie grandement d'un territoire à l'autre. « Ils peuvent jouer à la fois le rôle de comités d'experts, en agissant comme laboratoires d'idées, ou d'instances organisatrices du débat public territorial. Ce positionnement hybride, à la fois institutionnel et participatif, explique certainement leur relatif manque de notoriété auprès du grand public. Alors que leur création est très récente, il semble que les conseils de développement n'aient donc pas encore trouvé pleinement leur place dans les instances de participation locale. » Néanmoins, l'exemple mentionné tout à l'heure par la communauté de communes des Coëvrons peut témoigner du développement futur de ces conseils.

3. Référendum local, consultation des électeurs et droit de pétition

Nous pouvons évoquer d'autres formes de participation, que sont les consultations électorales locales, avec 3 dispositifs : le référendum local, la consultation des électeurs et le droit de pétition.

Le référendum local

Le référendum local est issu de la loi de février 1992. **L'article 2141-1 du Code général des collectivités territoriales** fixe comme principe essentiel de la démocratie locale « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales ».

Le référendum local peut être mis en place uniquement à l'échelle des collectivités locales. Les groupements et EPCI ne peuvent les organiser. **La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003** nous indique que « dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

Les actes pouvant faire l'objet d'un référendum sont de deux ordres :

- L'assemblée délibérante soumet à référendum tout projet de délibération tendant à régler une affaire de sa compétence. Ainsi, la commune peut organiser un référendum concernant un large panel de thématiques, en renvoyant à sa clause de compétence générale.
- L'exécutif seul propose à l'organe délibérant de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel.

Le conseil municipal, une fois saisi, détermine les modalités d'organisation du référendum, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au préfet. Le projet est adopté si la moitié des électeurs au moins a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Cette double condition de majorité a souvent été la cause d'un recours limité à ce référendum, tant il est tributaire de la participation. Si moins de la moitié des électeurs inscrits prend part au scrutin, le projet ne peut être adopté. Le taux de participation est donc ici essentiel. Par ailleurs, le calendrier pose un certain nombre de contraintes : une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an. En revanche, si le projet est adopté, le référendum local a une portée décisionnelle, semblable à celle d'un référendum national.

L'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration, n'est pratiquement jamais invoqué. Cet article permet aussi que les collectivités, outre le référendum local et la consultation régie par le CGCT, puissent associer le public à « la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte », en rendant publiques les modalités de cette procédure, en déterminant des règles d'organisation impartiales et en veillant à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. C'est très général et ce texte est peu appliqué, car des cadres clairement définis existent pour le référendum, la consultation et le droit de pétition. Nous pouvons donc garder à l'esprit qu'une collectivité peut, de sa propre autorité, définir des règles de consultation, en sachant qu'un certain nombre de garanties en termes de démocratie, de type de publicité, doivent être préservées. Ce travail est donc plus complexe à mettre en œuvre, car la commune doit trouver les moyens d'associer, de manière transparente, les citoyens à une forme de consultation, sans passer par les dispositifs légaux.

En outre, un rapport d'information publié au Sénat en 2017 peut s'avérer intéressant, car il présente quelques exemples de référendums locaux en France. Nous pouvons constater que certains projets ont été invalidés parce qu'ils ne relevaient pas de la compétence de la collectivité. À Crozant, dans la Creuse, un référendum a été annulé parce qu'il portait sur la démolition d'un bâtiment, considérée comme un acte individuel. Le conseil départemental du Gers avait, lui, organisé un référendum sur les OGM, sujet ne relevant pas de la compétence du département.

D'autres référendums locaux ont abouti, dont le déplacement d'un monument aux morts dans l'Aisne, la réhabilitation d'une halle en Dordogne, un projet de carrière dans le Doubs. De plus, la ville de Beauvais a organisé en 2015 un référendum portant sur la possibilité pour la police municipale de porter des armes. Le référendum a donné lieu à un vote défavorable, de même qu'un autre à Nérac, dans le Lot-et-Garonne, qui concernait l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance.

Le rapport d'information témoigne donc d'un nombre assez limité de consultations sous la forme de référendums locaux. Le plus célèbre d'entre eux a été organisé dans le département de Loire-Atlantique concernant le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

ISABELLE FARGES, CONSULTANTE EN DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Pourquoi la démolition d'un bâtiment est considérée comme un acte individuel ?

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

Le juge a considéré que la démolition relève du pouvoir de police du maire. Ces décisions ont un caractère individuel, car elles s'adressent uniquement au propriétaire du bâtiment. C'est pourquoi un avis général de la population ne peut être rendu.

COMMUNE DE DIEPPE

Je reprends l'exemple du référendum concernant l'armement de la police municipale, qui a suscité une réponse négative de la population. Je suppose que la police de cette commune peut pourtant être armée aujourd'hui. **Y a-t-il un délai pour proposer un nouveau référendum, ou pouvons-nous passer outre le référendum quelques années plus tard en prenant une délibération ?**

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

Un délai existe : une même question ne peut faire l'objet d'un nouveau référendum avant un an. Vous avez par ailleurs raison, la réponse qui émerge d'un référendum local peut être ignorée par le conseil municipal. Sans délai, le conseil ou instance peut prendre une décision contraire à la réponse donnée par le référendum.

Le référendum a une portée décisionnelle, car les instances doivent obligatoirement tenir compte du résultat, qui s'inscrit dans l'ordonnancement juridique. Mais comme tout ordonnancement juridique, il n'est pas intangible. Lors du même mandat ou lors d'un mandat ultérieur, le conseil municipal peut revenir sur le résultat d'un référendum. Cependant, une telle décision peut poser un problème

*Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires —
Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu*

politique. La population ne perçoit pas toujours d'un bon œil qu'une majorité municipale aille contre l'avis rendu par référendum et d'autant moins si cette majorité prend sa décision rapidement après la tenue du référendum. Nous pouvons par exemple nous souvenir, au niveau national, du résultat du référendum concernant la constitution européenne en 2005. Quelques années plus tard, elle a été remise en question.

La consultation des électeurs

La consultation des électeurs constitue un dispositif un peu moins intégré, plus intermédiaire. Ce dispositif n'a pas précisément d'effet décisive.

L'article L. 1112-15 du Code général des collectivités territoriales établit que les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.

Le droit à l'initiative est un peu différent, car il s'agit soit d'une auto-saisine pour une question posée à l'ordre du jour du conseil municipal, soit d'une proportion du nombre d'électeurs qui demande une consultation. Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peut demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Mais, si le cinquième des électeurs inscrits demande une consultation, le conseil municipal n'est pas dans l'obligation de l'organiser, ce qui limite la portée de cette consultation. **La cour administrative d'appel de Paris a répondu en 2005 (CAA Paris 22 février 2005, n° 01PA04331)** que même si le seuil du droit à l'initiative populaire est atteint, aucune obligation d'inscription de la consultation à l'ordre du jour n'entre en jeu. Là encore, l'intérêt politique intervient. Il n'est pas nécessairement opportun de passer outre une demande effectuée par un cinquième des électeurs inscrits.

Par ailleurs, le nombre de signatures est limité : un électeur ne peut signer qu'une seule demande de consultation dans une même année. La commune ne peut en outre organiser une autre consultation portant sur le même objet dans un délai d'un an à compter de la tenue de la première consultation. Cette consultation représente une simple demande d'avis. Les électeurs approuvent ou non le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente arrête sa décision.

Je mentionnerai une distinction avec le référendum local, à savoir que les EPCI ont également le droit d'organiser des consultations, via un dispositif analogue. Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, ou sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant, l'assemblée délibérante de l'établissement délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI peut également demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision.

Le droit de pétition

Ce droit est de valeur constitutionnelle. **L'article 72-1 de la Constitution** indique que les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Aucun texte législatif n'existe. Cependant, si nous nous en tenons à la doctrine et notamment aux réponses ministérielles, la logique du droit de pétition se réfère aux mêmes règles que la consultation.

Une pétition doit être signée par un cinquième des électeurs inscrits pour une commune ou un EPCI. Le droit de pétition étant réservé aux seuls électeurs de la circonscription concernée, en sont exclus

les habitants non inscrits sur les listes électorales et les personnes morales. Sachant qu'un électeur ne peut signer qu'une pétition par an, pour chaque niveau de collectivité ou de groupement, le nombre de pétitions pouvant être déposées est limité à 5 par an pour les communes et EPCI. Une logique mathématique limite donc singulièrement le nombre de pétitions possibles.

De plus, l'assemblée délibérante n'est pas liée par un exercice du droit de pétition, donc par une demande d'inscription à l'ordre du jour. Le dispositif est indirect, puisqu'il n'interroge pas une délibération, mais l'inscription à l'ordre du jour de cette délibération. La portée du droit de pétition est ainsi limitée.

Une **réforme du Conseil économique, social et environnemental est intervenue le 15 janvier 2021**, qui veut favoriser le droit de pétition, au niveau national, en abaissant le seuil de recevabilité des pétitions et la condition d'âge. Cette réforme pourrait peut-être le cas échéant trouver des suites à l'échelle locale.

COMMUNE DE VERT-SAINT-DENIS

Je voudrais connaître la marche à suivre pour les communes lorsqu'un collectif d'habitants prend de l'ampleur. Dans quel cadre ce collectif s'inscrit-il ?

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

Le collectif d'habitants est totalement indépendant des organes officiels de la collectivité. Il a un statut associatif ou para-associatif et les relations qui sont nouées avec lui sont libres. Tout dépend de l'objet du collectif. Est-ce un organe de pression ? Une forme d'association ? En fonction de la nature du collectif, la collectivité peut décider de le subventionner ou lui accorder des avantages en nature. Elle peut également lui permettre de participer à des comités consultatifs. Cependant, dans la mesure où le collectif est mis en place indépendamment de la collectivité — à moins qu'il s'agisse d'une association paramunicipale, structure qui fonctionne autrement —, les relations qui peuvent être nouées avec ce collectif dépendent beaucoup de son objet.

Le collectif en tant que tel n'est pas une instance de démocratie participative. En revanche, si la collectivité institue un collectif citoyen de sa propre autorité, de sa propre initiative, nous avons alors affaire à un organe de démocratie participative dont l'organe délibérant définit les modalités de fonctionnement, de composition. Il faut bien distinguer le collectif ou l'association, qui relève de l'initiative privée et qui peut nouer des partenariats de tous ordres avec la collectivité, des conseils citoyens ou conventions citoyennes qui sont initiés et mis en place par la collectivité.

COMMUNE DE VERT-SAINT-DENIS

Le collectif d'habitants qui s'est constitué dans notre commune partage les mêmes intérêts que les élus. Nous avons donc associé ce collectif à un certain nombre de réflexions, d'interrogations. Je souhaitais savoir si, d'un point de vue juridique, s'il s'agit d'un organe complètement indépendant. Le collectif n'est donc pas un organe de démocratie participative.

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

En effet. C'est une initiative privée.

Un collectif peut tout à fait avoir été déclaré en préfecture pour lui donner le statut associatif loi de 1901. Dans ce cas, le collectif est une personne morale de droit privé, qui peut éventuellement être associé à des instances consultatives, tel le comité consultatif, par exemple.

Le collectif n'est pas un organe de démocratie participative au moment où il est créé. Il peut néanmoins être associé à des organes de démocratie participative en fonction de la volonté des élus.

La démocratie participative a finalement toujours pour tutelle originelle la volonté des pouvoirs publics, ce qui est un gage de fiabilité, mais peut constituer aussi une fragilité. La démocratie participative en revient toujours à la volonté des représentants élus.

Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires — Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu

4. Les enquêtes et débats publics

Les enquêtes publiques

Elles sont intégrées depuis longtemps aux processus de décision, notamment dans le champ de l'environnement ou de l'urbanisme. L'enquête publique est un mode particulier de démocratie participative inscrit dans les pratiques depuis longtemps.

Ces enquêtes sont rendues obligatoires dans un grand nombre de procédures et permettent aux habitants, usagers, personnes directement ou indirectement concernées, de concourir à l'élaboration ou à l'évolution de documents de planification ou de projets. Le chapitre du **code de l'environnement comprenant les articles L. 123-1-A et suivants** est d'ailleurs intitulé « Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ».

La définition légale de l'enquête publique indique également qu'elle a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration d'une décision administrative. **L'article L. 134-2 du Code des relations entre le public et l'administration** précise que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par l'administration compétente avant la prise de décision. La prise en considération des observations d'un certain nombre de participants et d'habitants constitue en effet une opportunité.

Nous pouvons distinguer trois grands types d'enquêtes publiques aujourd'hui — ce régime a été refondu récemment et n'est pas évident à discerner car il est évolutif :

- Enquêtes publiques régies par le **code de l'environnement (articles L. 123-1-A et suivants)**, auxquelles nous rattachons la plupart des enquêtes relevant du Code de l'urbanisme.
- Enquêtes publiques relevant du **code de l'expropriation (articles L. 110-1 et suivants)**.
- Autres enquêtes publiques, encadrées par le **code des relations entre le public et l'administration (articles L. 134-1 et suivants)**.

Le rapport et les conclusions de l'enquête publique n'ont vocation qu'à éclairer l'autorité dans sa prise de décision. Ils ne l'engagent pas. C'est la raison pour laquelle nous ne parlons pas de co-décision ou de co-élaboration, mais simplement de concertation.

Notons en outre que certains projets, et notamment ceux qui sont soumis à évaluation environnementale compte tenu de leur ampleur, ne sont pas soumis à enquête publique, mais doivent faire l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique d'une durée de trente jours (**article L. 123-19 du code de l'environnement**). Les citoyens sont ainsi associés à la décision liée à des procédures très encadrées juridiquement.

Les débats publics (code de l'environnement)

L'article L. 120-1 du code de l'environnement établit que la participation confère le droit pour le public :

- D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ; de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation
- De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions
- D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.

Les procédures de concertation préalable organisées en application du code de l'urbanisme respectent ces droits, sous l'égide de la Commission nationale du débat public. Cette autorité administrative indépendante est aujourd'hui présidée par Chantal JOUANNO et est composée de 25 membres divers (élus, associations, magistrats, organisations syndicales...). Sa feuille de route est particulière. La commission ne s'immisce pas dans le traitement des dossiers quant à leur fond. En revanche, elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus

Réunions téléphoniques / Compte rendu du 8 juillet 2021 — La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales — Territoires Conseils, un service Banque des Territoires —

Téléchargeable sur www.banquedesterritoires.fr/territoires-conseils — Rubrique Centre de ressources/Compte rendu

d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement, qui sont mentionnés dans le code de l'environnement, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socioéconomiques ou qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. La CNDP peut être saisie par une personne qui estime qu'un manquement ou des failles interviennent dans le respect de la participation publique au processus. La CNDP produit un rapport d'activité concernant les avis qu'elle a pu émettre.

La CNDP veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux et pour les plans et programmes relevant de ***l'article L 121-1 du code de l'environnement***. Elle veille en particulier à ce que l'information donnée par le responsable du projet soit accessible, complète et compréhensible — une part de subjectivité ne peut être évitée. La commission peut également émettre des recommandations.

Une fois le bilan du débat publié par la commission, le maître d'ouvrage est tenu de publier officiellement les principales modifications apportées au projet suite au débat et les mesures à prendre qui sont issues des enseignements du débat.

5. Les budgets participatifs

Je pense que nous avons effectué un tour d'horizon le plus complet possible des dispositifs de participation citoyenne existants au niveau local, communal. De tous ces dispositifs, le budget participatif est probablement celui qui se développe le plus. Il a été initié par la ville de Porto Alegre au Brésil à la fin des années 80 et permet aux administrés d'être acteurs de la conception des finances publiques locales en soumettant à leur vote certaines dépenses d'investissements. La collectivité alloue aux habitants une enveloppe budgétaire donnée et ces derniers décident de son affectation.

À ce jour, aucun dispositif législatif ou réglementaire n'encadre le budget participatif. Ce sont les collectivités, de leur propre initiative et à titre entièrement volontaire, qui instituent cet outil d'élaboration de contrôle budgétaire et en déterminent les modalités. Depuis 2014, le nombre de collectivités engagées dans un budget participatif a presque doublé chaque année : 6 en 2014, 17 en 2015, 46 en 2017, 80 en 2018 et plus de 200 (dont une dizaine de départements) en 2020.

Le budget participatif fonctionne souvent avec un modèle horizontal, c'est-à-dire qui ne passe pas par les échelons intermédiaires existants, du type conseil de quartier ou conseil citoyen, qui est de loin le plus pratiqué, faisant ainsi participer tous les administrés qui le souhaitent — environ 90 % des budgets participatifs sont ainsi conçus. Il s'agit d'un fonctionnement par co-décision et du modèle le plus intégré de démocratie participative, car la collectivité se départit de son pouvoir de décision budgétaire dans le périmètre choisi, ce qui n'est pas sans poser de questions juridiques, concernant la compétence de l'organe élu (conseil municipal, conseil communautaire, conseil syndical). C'est pourquoi l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020 a notamment proposé qu'une loi-cadre intervienne pour préciser et encadrer cette pratique.

En moyenne, 5 % des dépenses d'investissements des communes qui mettent en place un budget participatif sont réservés à l'assentiment de la participation citoyenne. L'enveloppe vise majoritairement le financement d'équipements publics et collectifs, et notamment ceux destinés à la jeunesse (terrains de sport, crèches...).

La plupart du temps, les appels à projets sont présentés sur des plateformes numériques. Un choix parmi les projets déposés est opéré, dans le respect du règlement de budget participatif qui aura été adopté — le règlement de budget participatif étant disponible sur le site internet de la collectivité. Les services juridiques, techniques, et financiers étudient la faisabilité des projets et élaborent un chiffrage. Ensuite, un vote de l'organe délibérant est organisé. L'avis d'un jury citoyen, une instance dédiée créée par la collectivité, peut être rendu. Cependant, la décision finale est prise par l'organe

représentatif, élu dans le cadre de la démocratie au suffrage universel direct. La collectivité, pour favoriser la mobilisation, peut aider les porteurs de projets à faire campagne. L'annonce du projet retenu peut par ailleurs faire l'objet d'un événement de convivialité.

Enfin, si un projet est financé et réalisé, la collectivité doit assurer un suivi dans l'information auprès de la population. Il ne suffit pas que le projet soit voté. La population, qui a participé à la décision de financement du projet doit pouvoir en connaître l'exécution et la finalité. La consultation du site internet <https://lesbudgetsparticipatifs.fr> peut ici vous intéresser. En outre, des exemples de budgets participatifs adoptés figurent sur le site internet de la Banque des Territoires.

6. Les dernières innovations

Pour terminer cette présentation, je mentionnerai des innovations multiples qui émergent actuellement. L'avis de la commission des Lois d'octobre 2019 évoque notamment l'adoption de chartes, qui n'ont pas de portée juridique, mais constituent un code de bonne conduite et sont de plus en plus à la mode. La ville de Strasbourg, par exemple, a mis en œuvre un pacte pour la démocratie en 2018, qui reconnaît aux habitants le droit d'agir à travers le droit de pétition citoyenne et le droit à un budget participatif. Ce pacte établit une échelle de participation, avec les différents degrés de participation dans un ordre croissant d'implication, soit le droit :

- À l'information
- À la consultation
- À la concertation
- À la co-construction.

Par ailleurs, nous pouvons nous demander si le tirage au sort peut constituer une meilleure solution pour la représentativité. Je citerai pour exemple la commune de Saillans dans la Drôme, qui se trouve en milieu rural — notons que la plupart des innovations apparaissent plutôt dans les grandes villes. Saillans pratique depuis longtemps une démocratie participative assez fructueuse, avec un panel de citoyens tirés au sort. Un règlement intérieur a été mis en place pour une gouvernance collégiale. Ainsi, la commune fonctionne pratiquement à deux assemblées : l'assemblée électorale traditionnelle et l'assemblée citoyenne.

Nous recensons néanmoins peu d'exemples de démocratie participative très aboutie, très intégrée. Je réitère que tout relève des choix et de la volonté des élus.

ISABELLE FARGES, CONSULTANTE EN DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Concernant les démarches participatives en milieu rural, je viens du territoire de Mouthoumet, qui a connu une démarche forte de démocratie participative dans les années 90. Je songe également à la Meurthe-et-Moselle et aux nombreuses expériences de développement local participatif, recensées dans le réseau de l'UNADEL. Dans le cadre des démarches de réflexion et d'élaboration des projets de territoire, à une époque où ce n'était pas une obligation, de nombreux territoires ruraux ont travaillé de façon participative pour construire leurs projets de territoire.

BENJAMIN ROUGERON, JURISTE ASSOCIE DE TERRITOIRES CONSEILS

Je me suis mal exprimé. Votre propos est tout à fait juste. Ce sont les budgets participatifs et les chartes qui apparaissent dans les grandes villes, et c'est à cela que je pensais. Les autres formes de participation citoyenne sont aussi actives en milieu rural.

J'espère donc que nous avons pu effectuer un tour d'horizon intéressant des différentes formes de démocratie participative, qui pourra vous aider dans vos réflexions.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

par téléphone au 0970 808 809

par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.