



BANQUE des
TERRITOIRES

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires



**La participation
citoyenne au sein des
instances
communales et
intercommunales**

Sommaire

01	Les enjeux de la démocratie participative	3
02	Les instances consultatives	7
03	Référendum local, consultation des électeurs et droit de pétition	16

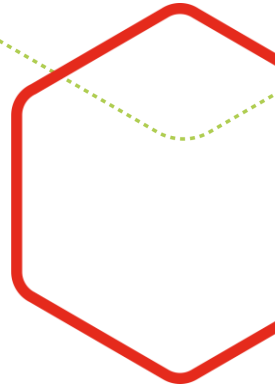
04	Les enquêtes et débats publics	23
05	Les budgets participatifs	28
06	Les dernières innovations	30

01

**Les enjeux de la
démocratie
participative**

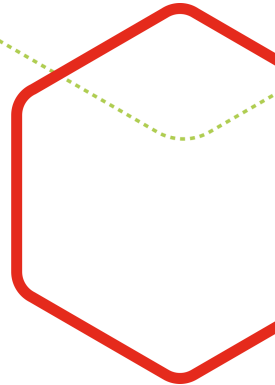
Qu'est-ce que la démocratie participative ?

- **La démocratie participative** est une forme d'exercice du pouvoir qui vise à faire participer les citoyens d'un territoire aux décisions politiques. C'est un concept qui trouve son origine dans les années 60 et 70 à la faveur de certains mouvements sociaux. Selon la définition proposée par le groupe d'intérêt scientifique Démocratie et Participation, la démocratie participative est constituée de **l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques.**
- Les objectifs visés sont hétérogènes (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, rompre la défiance qui s'accroît avec la chose publique, ...)
- Les déclinaisons sont les suivantes, en fonction du niveau d'implication accordé aux citoyens :
 - La consultation : dispositif traditionnel (ex : enquête publique, consultation des électeurs, ...).
 - La concertation : les citoyens participent aux débats et à l'élaboration de la décision, qui est prise en dernier ressort par les représentants élus (ex : conseil de quartier, concertation publique légale, ...).
 - La co-élaboration ou la co-décision : le niveau le plus intégré de démocratie participative, impliquant que des citoyens non élus concourent à la prise de décision avec les autorités publiques, et/ou exercent un contrôle effectif sur cette celle-ci.



Qu'est-ce que la démocratie participative ?

- La Banque des Territoires est partenaire des « Rencontres nationales de la participation », organisées à l'initiative du think tank « Décider ensemble » qui ont lieu chaque année depuis 2017. Les conclusions du dernier événement en octobre 2020 ont mis en exergue une « nouvelle méthode participative qui s'est 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 2020, la France a expérimenté cette démarche, pour la première fois au niveau national, avec la Convention Citoyenne pour le Climat.
- Lien vers le site internet de « Décider ensemble » : <https://www.deciderensemble.com/page/974857-actualites>
- Des propositions du Sénat dans un rapport rendu public du 17 mai 2017, parmi lesquelles :
 - À long terme, encourager le recours apaisé au référendum par un assouplissement de son usage au niveau local pour les collectivités territoriales volontaires, en autorisant plusieurs questions concomitantes et un recours plus adapté au calendrier local;
 - Renforcer les maîtrises d'ouvrage, y compris par un accompagnement repensé de l'État et des cadres juridiques *ad hoc*, et consolider la culture de la participation en matière d'infrastructure, notamment en simplifiant les documents soumis à concertation et en les rendant accessibles en *open data*;
 - Simplifier, à court terme, les 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 et en poursuivant sa modernisation, en assouplissant le régime de l'autorisation environnementale unique et en organisant mieux le droit au recours.



Qu'est-ce que la démocratie participative ?

➤ Des écueils possibles :

- *Les risques que la démocratie participative concurrence indûment la démocratie représentative.*
- *La captation de cet outil par des citoyens déjà fortement engagés par ailleurs. La démocratie participative est souvent déjà trop une affaire d'experts, de « professionnels » de la politique, de la vie de la cité. Les intervenants des différentes formes de démocratie participative ne sont pas suffisamment représentatifs de l'ensemble de la population.*
- *Ce sont les institutions locales qui décident des formes de démocratie participative qu'elles entendent faire émerger; les initiatives remontent rarement réellement du « bas ».*
- *Le cas des « Civic Techs », ces plateformes numériques participatives, est intéressant. Le crowdsourcing est perçu par beaucoup d'élus locaux et de citoyens comme un outil d'émulation, d'enrichissement des débats, de co-construction de la décision publique (voir par exemple la plateforme « Parlement et Citoyens » au niveau national – « et vous voteriez-vous la loi ... ? »). Mais attention à la « fracture numérique » ; il ne faut pas que cela se substitue aux réunions publiques, aux bistrots et autres lieux de convivialité.*
- *Il y a parfois un décalage entre les bonnes intentions d'administrés se disant demandeurs et la réalité de leur implication dans les démarches de démocratie participative.*
- *Au niveau national, le bilan contrasté de la Convention citoyenne pour le Climat.*

02

**Les instances
consultatives**

Les comités consultatifs

- **Article L 2143-2 du CGCT** : *Le conseil municipal peut 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, notamment des représentants des associations locales.*
- ❖ A la différence des commissions municipales, ces comités ont donc vocation à inclure des citoyens. Leur participation ne peut être que bénévole (RM n° 14100, JOAN du 6 mai 2008). Les communes dont le seuil démographique est inférieur à celui nécessitant la création de certaines commissions peuvent recourir en substitution à ce dispositif (par exemple pour associer des usagers à la gestion des services publics locaux en lieu et place de la CCSPL – voir RM n° 12974, JOAN du 30 avril 2013). L'article L 2143-2 du CGCT, dernier alinéa, dispose que (les comités consultatifs) « peuvent être consultés par le maire sur 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 »
- ❖ Pas d'acte décisive, uniquement des avis consultatifs.
- ❖ Dispositif analogue au niveau intercommunal (article L 5211-49-1 du CGCT). Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le président.
- **Des commissions extra-municipales** peuvent être instituées sur le même modèle, en y intégrant des citoyens pour les associer à la préparation de futures délibérations, selon des modalités de composition et de fonctionnement librement déterminées par le conseil municipal, bien que cela ne fasse l'objet d'aucun texte légal ou réglementaire.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

- **Article L 1413-1 du CGCT** – Obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants; facultative pour les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants.
- **Pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.**
- **Présidée par l'exécutif, cette commission comprend des membres de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales nommés par l'assemblée délibérante.**
- **Elle examine chaque année le rapport du délégataire, les rapports sur les prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement, le bilan d'activité des services publics exploités en régie dotée de l'autonomie financière et le rapport du contractant de la collectivité lié par un contrat de partenariat.**
- **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.**

Le conseil de développement

- **Article L 5211-10-1 du CGCT** : Un conseil de développement doit obligatoirement être mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (*la loi « engagement et proximité » a rehaussé ce seuil d'obligation de 20 000 à 50 000 habitants avec pour objectif une meilleure efficacité*).
- En dessous de ce seuil, un conseil de développement **peut** être mis en place par délibération de l'EPCI à fiscalité propre.
- Il est composé de **représentants** des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.
- **Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du conseil de développement.**
- A noter : *par délibérations de leurs organes délibérants, des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres. Par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des EPCI à FP membres d'un PETR peuvent confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement commun.*
- Il est consulté 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. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

Les conseils de quartier et les conseils citoyens

Article L 2143-1 du CGCT : Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un **conseil de quartier** dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

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. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de **la politique de la ville**. **Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions.**

Dans chaque commune soumise à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que **le conseil citoyen** prévu à l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine se substitue au conseil de quartier.

- Ce **conseil citoyen**, mis en place dans chaque quartier prioritaire de la ville, est composé **d'habitants tirés au sort** (obligation de parité femmes / hommes) et **de représentants des associations et acteurs locaux**. Des représentants de ce conseil participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, qui eux-mêmes définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens. Ces derniers peuvent faire appel à des **personnalités extérieures en raison de leur expertise** (ce sont donc des représentations « en cascade »). Il peut avoir la gestion d'un fonds participatif, en plus de son budget de fonctionnement et peut recevoir des fonds publics locaux et nationaux, mais aussi des fonds privés (**voir circulaire du 2 février 2017**).

Les commissions d'accessibilité

- **Article L 2143-3 du CGCT** : Dans les communes de 5 000 habitants et plus, il est créé **une commission communale pour l'accessibilité** (composée notamment des représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, d'associations ou organismes représentant les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville)
- 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.
- La création **d'une commission intercommunale pour l'accessibilité** est obligatoire pour les EPCI de 5 000 habitants et plus compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace. Les communes membres de l'EPCI peuvent également, par convention passée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale. Les EPCI de moins de 5 000 habitants peuvent créer une commission intercommunale pour l'accessibilité. Les communes peuvent créer librement une commission intercommunale pour l'accessibilité (dans la limite des compétences transférées à l'EPCI).

Les conseils consultatifs des bourgs et hameaux

- Dispositif issu de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 (article 40) – **article L 2143-4 du CGCT**. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, chaque bourg, hameau ou groupement de hameaux peut être doté par le conseil municipal, sur demande de ses habitants, d'un **conseil consultatif**. Le conseil municipal, après avoir consulté les habitants selon les modalités qu'il détermine, en fixe la dénomination, la composition et le fonctionnement.
- Ce conseil consultatif 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.

Les conseils d'enfants et de jeunes

- *C'est l'article 55 de la loi « Egalité et citoyenneté » n° 2017-86 du 27 janvier 2017 qui a institué un cadre législatif à une pratique que les communes pouvaient déjà adopter dans le cadre de leur clause générale de compétence.*
- *Les collectivités territoriales et leurs groupements 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.*
- **Article L 1112-23 du CGCT** : Une collectivité territoriale ou un EPCI peut créer un **conseil de jeunes** pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions. 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.
- Pour en savoir plus : site internet de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes www.anacej.fr
- Pour en savoir plus : « La participation, la citoyenneté et l'engagement des jeunes en milieu rural et périurbain, le cas des conseils intercommunaux des jeunes » de Kamel RARRBO, Expert associé à Territoires Conseils, Sociologue consultant, juin 2021, disponible sur www.banquedesterritoires.fr

Un bilan contrasté

La commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans un avis du 10 octobre 2019, notait :

- « Ni le périmètre, les attributions précises, la composition ou les modalités de fonctionnement des conseils de quartier ne sont précisés par la loi : ils sont donc fixés par le conseil municipal. De fait, les pratiques sont très variables d'une commune à l'autre : désignation par tirage au sort ou sur la base du volontariat, présidence par un élu municipal ou par les membres du conseil, capacité d'auto-saisine, etc. La diversité des organisations, des thématiques et des modes de participation rend difficile l'établissement d'un bilan des conseils de quartier. 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. »
- « Comme pour les conseils de quartier, le fonctionnement des conseils de développement est très variable 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. »

03

**Référendum local,
consultation des
électeurs et droit de
pétition**

Le référendum local

- **L'article L 2141-1 du CGCT**, issu de la loi du février 1992, 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 ».
- La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit un nouvel **article 72-1 de la Constitution** tendant à faciliter la participation des électeurs aux affaires de leur collectivité. Le principe d'un référendum local est évoqué en ces termes : « 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 ». **Voir articles LO 1112-1 à LO 1112-14-2 du CGCT.**
- Les actes pouvant être l'objet d'un référendum local (à noter : ce dispositif n'est pas applicable au sein des EPCI) :
 - L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de sa compétence.
 - L'exécutif peut seul proposer à l'assemblée délibérante 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 référendum local

- *Le conseil municipal détermine les modalités d'organisation du référendum, qui ne peut intervenir moins de 2 mois après la transmission de la délibération au préfet. Un dossier d'information est mis à disposition du public.*
- *Le projet soumis à référendum local est adopté **si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.***
- *Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif.*
- *La commune ne peut organiser de référendum à compter du premier jour du 6ème mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général du conseil municipal. Aucun référendum local ne peut non plus se tenir durant les campagnes ou les jours de scrutin de diverses élections ou consultations (**voir article LO 1112-16**).*
- *Une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.*
- *Il a une portée décisionnelle.*
- ***A noter :** L'article L 131-1 du CRPA permet aussi que les collectivités, outre le référendum local et la consultation régis 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.*

Le référendum local

Quelques exemples de référendums locaux en France

La plupart des référendums locaux organisés jusqu'ici l'ont été dans de modestes communes. Ils ont porté sur des thématiques locales, comme le déplacement d'un monument aux morts à Englancourt dans l'Aisne, la réhabilitation d'une halle à Villefranche-de-Lonchat en Dordogne ou un projet de carrière à Larnod dans le Doubs.

À Nérac, dans le Lot-et-Garonne, la municipalité n'a pas installé de dispositif de vidéosurveillance dans la commune après un vote défavorable des habitants. De même, en septembre 2015, la police municipale de Beauvais n'a pas été armée à la suite d'un référendum local négatif.

Plusieurs référendums qui ne portaient pas sur un objet relevant de la compétence de la collectivité territoriale se sont heurtés à des décisions de justice. En 2006, à Crozant, dans la Creuse, un référendum a été annulé par le tribunal administratif de Limoges au motif qu'il portait sur la démolition d'un bâtiment, considérée comme un acte individuel et n'entrant donc pas dans la sphère des référendums locaux. En 2005, la cour administrative d'appel de Bordeaux a également annulé l'organisation d'un référendum sur les organismes génétiquement modifiés, décidé par le conseil général du Gers, au motif que cette question ne relevait pas de la compétence du département. Pour les mêmes raisons, en septembre 2016, le tribunal administratif de Grenoble, saisi par le préfet de la Drôme, s'est opposé à l'organisation d'un référendum sur l'accueil de migrants de Calais dans la commune d'Allex.

Source : Rapport d'information de M. Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la mission d'information Démocratie représentative, participative, paritaire, Sénat, 17 mai 2017.

La consultation des électeurs

- *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 (article L 1112-15 du CGCT).*
- **L'initiative appartient au conseil municipal ou à une proportion minimale d'électeurs** : dans une commune, **1/5^{ème} des électeurs inscrits sur les listes électorales** (1/10^{ème} pour les départements et régions) peut demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La délibération du conseil indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.
- **Pas d'obligation d'inscription à l'ordre du jour même si ce seuil est atteint (CAA Paris 22 février 2005, n° 01PA04331).**

La consultation des électeurs

- *Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale. Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet. La décision d'organiser la consultation appartient à l'organe délibérant. Le juge administratif sanctionne les projets de décision étrangers aux compétences de la collectivité (CE 16 novembre 1994, n° 148995).*
- **Pas de portée décisionnelle; c'est une simple demande d'avis.** *Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.*
- **Dispositif analogue pour les EPCI (voir article L 5211-49 du CGCT).** *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 peuvent 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

- **Article 72-1, alinéa 1^{er}, de la Constitution** : 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.
- Pas de texte législatif, mais la doctrine considère qu'on peut se référer à l'article L 1112-16 du CGCT relatif à la consultation des électeurs (**RM n° 92180, JOAN du 1^{er} mars 2011**). Donc une pétition doit être signée pour une commune ou un EPCI, par un 1/5^e des électeurs inscrits sur les listes électorales. 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. Un électeur ne peut signer qu'une pétition par an, pour chaque niveau de collectivité ou de groupement; donc le nombre de pétitions pouvant être déposées est limité à 5 par an pour les communes et EPCI.
- **L'assemblée délibérante n'est pas liée par l'exercice du droit de pétition, et donc par une demande d'inscription à l'ordre du jour.**
- **Pour aller plus loin** : la réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE) engagée par la loi organique du 15 janvier 2021 (le délai dont dispose le Conseil pour se prononcer sur les questions soulevées par une pétition et sur les suites à lui donner est réduit d'un an à six mois, le seuil de recevabilité des pétitions passe de 500 000 à 150 000 signataires, la condition d'âge pour y participer est abaissée de 18 à 16 ans et il est institué un délai d'un an à compter du dépôt de la pétition pour le recueil des signatures) peut-elle ouvrir le champ à des réflexions sur le droit de pétition local ?

04

**Les enquêtes et
débats publics**

Les enquêtes publiques

Rendues obligatoires dans un grand nombre de procédures, les enquêtes publiques permettent aux habitants, usagers, personnes directement ou indirectement concernées, de concourir à l'élaboration ou 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 intitulé « participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement ».

- *L'enquête publique 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.** Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par l'administration compétente avant la prise de décision (article L 134-2 du code des relations entre le public et l'administration).*

Les enquêtes publiques

- *Nous pouvons aujourd'hui distinguer 3 grands types d'enquêtes publiques :*
 1. Celles régies par le code de l'environnement (articles L 123-1-A et suivants – déchets, ICPE, eau, ...). Y sont rattachées la plupart des enquêtes procédant du code de l'urbanisme (ex : élaboration ou révision du SCOT / du PLU).
 2. Celles relevant du code de l'expropriation (articles L 110-1 et suivants);
 3. Les autres, encadrées par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA – articles L 134-1 et suivants). Y sont rattachées les enquêtes de voirie (article L 141-3 du code de la voirie routière) ou préalables à l'aliénation des chemins ruraux (article L 161-10 du code rural), en plus de dispositions qui leur sont propres (respectivement articles R 141-4 et s. du CVR et R 161-25 et s. du code rural).
- *Le rapport et les conclusions des enquêtes publiques ont seulement vocation à éclairer l'autorité compétente dans sa prise de décision, mais ne l'engagent pas (CE 2 avril 1993, n° 97150).*
- *A noter : Certains projets, plans et programmes – notamment ceux soumis à évaluation environnementale et **non soumis à enquête publique** – 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 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.
- **La Commission nationale du débat public (CNDP)** est une autorité administrative indépendante composée de 25 membres nommés pour 5 ans (élus, personnes qualifiées, associations, organisations syndicales, ...).
- Elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés aux articles R 121-1 et suivants du code de l'environnement, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.
- Pour aller plus loin : <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/cndp-nouvelle-ambition-democratie-environnement-20190624.pdf>

Les débats publics (code de l'environnement)

- *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.*
- *Elle peut émettre des recommandations générales ou méthodologiques propre à favoriser la participation du public.*
- *Après la publication du bilan du débat par la CNDP, le maître d'ouvrage doit publier de manière officielle les principales modifications apportées au projet suite au débat ainsi que les mesures à prendre, issues des enseignements du débat.*

05

**Les budgets
participatifs**

Un dispositif en plein essor

- *Le « budget participatif » est un dispositif de démocratie participative permettant aux administrés d'être acteurs de la conception des finances publiques locales, en proposant à leurs votes certaines dépenses d'investissement. Cela se traduit par l'allocation aux habitants d'une enveloppe budgétaire, qui peuvent décider de son affectation. C'est la ville de Porto-Alegre, au Brésil, qui avait initié cette démarche à la fin des années 80.*
- *Aucun texte législatif ou réglementaire n'encadre ce dispositif.*
- *Ce sont les collectivités, dès lors qu'elles instituent cet outil d'élaboration et de contrôle budgétaire, qui en déterminent librement les modalités.*
- *Le nombre de collectivités engagées dans un budget participatif a presque doublé chaque année depuis 2014 : 6 en 2014, 17 en 2015, 46 en 2017, 80 en 2018, plus de 200 (dont une dizaine de départements) en 2020.*
- *C'est le modèle horizontal, c'est-à-dire qui ne passe pas par les échelons intermédiaires existants, de type conseil de quartier ou conseil citoyen, qui est de loin le plus pratiqué, faisant ainsi participer tous les administrés qui le souhaitent. Il s'agit du modèle le plus intégré de démocratie participative, car la collectivité se départit alors de son pouvoir de décision budgétaire, dans le périmètre choisi, ce qui n'est pas sans poser de question juridique ayant trait au droit des collectivités territoriales (pas de fondement légal). Une loi-cadre pour encadrer cette pratique, comme d'autres, fut l'une des propositions émises par l'avis sur le projet de loi de finances pour 2020.*

Un exemple typique de mise en oeuvre

- *On observe qu'en moyenne 5% des dépenses d'investissement des communes qui ont fait le choix de budgets participatifs sont soumis à l'assentiment des citoyens. Ce sont majoritairement des équipements qui sont financés (crèches, espaces verts, terrains de sport, jardins partagés, ludothèques et médiathèques,...).*
- *Souvent, c'est via les plateformes numériques que les appels à projets sont présentés, avec ou sans présélection des habitants.*
- *Un choix parmi les projets déposés est fait, dans le respect du règlement de budget participatif qui aura été adopté.*
- *Les services juridiques, techniques et financiers examinent la faisabilité de tel ou tel projet et en élaborent un chiffrage.*
- *Un vote est organisé (parfois après avis d'un jury citoyen). Pour favoriser la mobilisation, la collectivité territoriale peut utilement aider les porteurs de projets à faire campagne (vidéos, brochures, kits de communication, ...). L'annonce des lauréats peut être l'occasion d'un événement de convivialité. Si un projet est financé et réalisé, la collectivité doit s'assurer du suivi dans l'information auprès de la population.*

Pour aller plus loin : <https://www.banquedesterritoires.fr/budgets-participatifs-un-reseau-national-pour-garantir-la-qualite-du-processus>

<https://www.banquedesterritoires.fr/budgets-participatifs-quelles-ambitions-derriere-lengouement>

Pour en savoir plus : <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/>

06

**Les dernières
innovations**

Des innovations multiples

Voir l'avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'octobre 2019

➤ L'adoption de chartes

Exemple : le « Pacte pour la démocratie », adopté par la ville de Strasbourg en 2018, qui reconnaît notamment aux habitants le droit d'agir à travers deux dispositifs : le droit de pétition citoyenne et le droit à un budget participatif. Il établit également une échelle de participation (niveau 1 - droit à l'information, qui doit être « loyale, complète, régulière et compréhensible » ; niveau 2 - droit à la consultation; la ville motive sa décision et publie l'avis des citoyens ; niveau 3 - droit à la concertation; la ville met en place des ateliers pour permettre aux élus, aux agents et aux citoyens de travailler ensemble; la ville prend la décision finale mais s'engage à présenter de manière argumentée la prise en compte ou non des travaux issus de la concertation ; niveau 4 - droit à la co-construction; les citoyens sont associés dès l'élaboration du projet et la décision finale est partagée).

➤ Le tirage au sort, gage d'une meilleure représentativité des représentants

Exemples : ateliers citoyens mis en place par la ville de Nantes comprenant un panel de citoyens tirés au sort ; gouvernance collégiale dans la commune de Saillans, dans la Drôme (<https://nos-communes.fr/gouvernance/la-gouvernance-collegiale-et-participative-de-saillans/>)

Service de renseignement téléphonique juridique et financier

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de ces webconférences. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez notre service de renseignements téléphoniques * :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr, espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact
- Retrouvez également toutes nos ressources dans un dossier spécial « **Nouveaux élus : nos outils** » sur notre plateforme numérique : <https://www.banquedesterritoires.fr/municipales-2020> (notes juridiques, visioconférences, questions-réponses....)

** Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service de renseignements est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 20 000 habitants, toutes les communes nouvelles et les intercommunalités sans limite de taille.*

A large red hexagonal frame with rounded corners, centered on the page. A light blue dotted line extends from the right side of the frame towards the right edge of the image. In the bottom-left corner, there is a decorative area with diagonal light blue stripes.

banquedesterritoires.fr



| @BanqueDesTerr