

## MODALITES DE PARTICIPATION DES CITOYENS AUX DECISIONS LOCALES

Le droit à la participation des citoyens aux décisions locales, expressément consacré par les textes, s'exerce de manière différente selon le statut des territoires et leur taille démographique. On peut toutefois dresser une présentation générale de ces dispositifs pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (ci-après EPCI) en distinguant deux grandes formes de participation des citoyens à la décision publique :

- les modes de consultation directe ;
- les structures participatives.

### I. Les modes de consultation directe

S'agissant des communes, l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après CGCT), introduit par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, dispose que « *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, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ».

#### **A. Le référendum local (art. L.O. 1112-1 et suivants du CGCT)**

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 (modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008) relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit un nouvel article 72-1 au sein de la Constitution tendant à faciliter la participation des électeurs aux affaires de leur collectivité. Le principe d'un référendum local a été prévu à l'alinéa 2 nouveau au terme duquel :

*« 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 conditions de la mise en œuvre de ce référendum local ont été précisées aux articles L.O. 1112-1 et suivants du CGCT.

#### 1. Catégorie des actes pouvant être soumis à un référendum local

Deux types d'actes peuvent faire l'objet d'un référendum :

- les projets de délibération des conseils municipaux ;

- les projets d'acte relevant des attributions du maire à l'exception des projets d'acte individuel. Dans ce cas, il appartient à l'édile de proposer à l'organe délibérant de soumettre à référendum local un acte relevant de sa compétence.

## 2. Modalités d'organisation du scrutin

C'est au conseil municipal qu'il revient de fixer les conditions d'organisation du référendum local, le jour du scrutin, et de convoquer les électeurs.

Un dossier d'information sur l'objet du référendum doit être 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.

Quelle que soit la collectivité qui a pris l'initiative d'un référendum local, c'est aux maires qu'il revient d'organiser le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le préfet, après l'en avoir requis, peut y procéder d'office.

Le recours à la procédure du référendum local est assorti d'un contrôle renforcé du représentant de l'Etat. La délibération organisant un référendum local devra être transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat, qui, s'il estime celle-ci illégale, peut saisir le juge administratif dans un délai de dix jours à compter de la réception de cette dernière. Le cas échéant, le préfet pourra assortir son recours d'une demande de suspension.

## 3. Financement

Les dépenses liées à l'organisation du scrutin constituent une dépense obligatoire à la charge de la collectivité qui l'a décidée.

Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'un référendum décidé par une autre collectivité territoriale leurs sont remboursées par cette dernière de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés.

## 4. Les limites temporelles à la mise en œuvre du référendum local

Le référendum local est soumis aux multiples contraintes du calendrier des échéances électorales. Ainsi, aucun référendum ne pourra être organisé par une collectivité territoriale après le premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général des membres du conseil municipal.

De la même façon, aucun référendum local ne pourra se tenir durant les campagnes ou les jours de scrutin de diverses élections ou consultations.

Enfin, pendant un délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum à l'initiative d'une commune, celle-ci ne pourra recourir à un autre référendum portant sur le même objet.

## 5. Portée du référendum

Ce référendum local revêt un caractère véritablement décisionnel.

## 6. Le cas des EPCI

Les EPCI ne peuvent pas organiser de référendum local.

## **B. La consultation des électeurs (article L. 1112-15 et suivants du CGCT)**

Les électeurs d'une commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette commune envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci.

Cette consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie de la commune dès lors que l'objet de la consultation ne concerne qu'une partie de celle-ci.

Par ailleurs, l'alinéa 3 nouveau de l'article 72-1 de la Constitution prévoit que la modification des limites territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

### 1. Initiative de la consultation

La décision de recourir à une consultation appartient au conseil municipal.

L'initiative de cette consultation peut également être prise par les électeurs eux-mêmes. En effet, dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales, 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.

### 2. Modalités d'organisation du scrutin

Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même commune. La décision d'organiser la consultation appartient au conseil municipal qui arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.

A l'instar du référendum local, le recours à la procédure de la consultation est assorti d'un contrôle renforcé du représentant de l'Etat. La délibération de la collectivité fixant les modalités d'organisation de la consultation est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du projet soumis à consultation.

Lorsque la délibération organisant la consultation est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

Si la délibération émane de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, le représentant de l'Etat dans cette collectivité la notifie dans un délai de quinze jours aux maires des communes dans lesquelles la consultation est prévue, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office.

### 3. Financement de la consultation

Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs constituent une dépense obligatoire de la commune qui l'a décidée.

Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'une consultation décidée par une autre collectivité territoriale leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par décret.

### 4. Les limites temporelles à l'organisation d'une consultation

Comme pour le référendum local, l'organisation d'une consultation est soumise aux contraintes du calendrier électoral.

Aucune consultation ne pourra être organisée par une commune après le premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général de son organe délibérant. A titre d'exemple, lors des élections municipales qui se sont déroulées les dimanches 9 et 16 mars 2008, l'organisation de toute consultation a été prohibée à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2007.

De la même façon, aucune consultation ne peut intervenir durant les campagnes ou les jours de scrutin de diverses élections ou consultations.

Enfin, pendant un délai d'un an à compter de la tenue d'une consultation à l'initiative d'une commune, celle-ci ne pourra recourir à un autre référendum portant sur le même objet.

### 5. Portée de la consultation

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 commune arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

### 6. Le cas des EPCI

L'article L. 5211-49 du CGCT permet la consultation des électeurs des communes membres d'un EPCI sur les décisions que le conseil communautaire ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement.

Cette consultation obéit aux mêmes règles que celle qui a pour objet les décisions portant sur les affaires communales.

## **C. Les enquêtes publiques**

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 des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision (article L. 123-1 du code de l'environnement).

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle II », a réformé l'enquête publique en mettant un terme à la multiplicité des

types d'enquêtes, régies par des dispositions propres et en regroupant les enquêtes publiques en deux catégories principales :

- celles portant sur des projets, plans ou programme pouvant avoir des effets sur l'environnement (ICPE, Eau, Déchets, Urbanisme) ;
- celles dédiées à l'expropriation.

Les quatre sortes de projets, décisions et travaux qui nécessitent une enquête publique ont également été précisés. Il s'agit :

- des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact (à l'exception des projets de création d'une zone d'aménagement concerté et des projets à caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat) ;

- des plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ;

- des projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection ;

- des autres documents d'urbanisme et des décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique.

De manière générale, un dossier d'enquête doit être constitué, consultable en mairie à tout moment. La loi n'impose pas, en revanche, de périodes privilégiées pour l'organisation de l'enquête. Les personnes intéressées peuvent faire leurs observations au commissaire enquêteur par écrit ou par oral.

Ces dispositions sont applicables aux EPCI.

Pour rappel, en 2006, l'Association des Maires de France a été associée à la Commission consultative des enquêtes publiques créée par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Cette dernière avait pour mission de formuler des propositions pour la réforme des enquêtes publiques.

## **II. Les structures participatives**

### **A. La commission consultative des services publics locaux (art. L1413-1 du CGCT, modifié par la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques).**

Elle est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Afin d'associer davantage les citoyens à la gestion des services publics communaux, il a été prévu la création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie dotés de l'autonomie financière ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée.

Présidée par le maire, cette commission comprend des membres du conseil municipal, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales nommés par le conseil municipal.

Sur proposition de son président et si son audition paraît utile, la commission pourra inviter toute personne à participer avec voix consultative à ses travaux.

A la demande de la majorité de ses membres, la commission a la possibilité de demander l'inscription à l'ordre du jour de « *toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux* ».

La commission doit examiner chaque année :

- le rapport annuel du délégataire, mentionné à l'article L.1411-3 du CGCT, comportant, notamment, les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service, - les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères visés à l'article L.2224-5,
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière,
- le rapport établi par le contractant de la collectivité lorsque celle-ci a conclu un contrat de partenariat.

La commission est également consultée par l'organe délibérant sur :

- tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce sur ce même projet,
- tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie,
- tout projet de partenariat avant que l'organe délibérant de la collectivité ne se prononce.
- 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.

Par ailleurs, le président de la commission consultative des services publics locaux présente à son assemblée délibérante ou à son organe délibérant, avant le 1er juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente.

Dans les conditions qu'ils fixent, l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant peuvent charger, par délégation, l'organe exécutif de saisir pour avis la commission des projets précités.

Les dispositions précédentes s'appliquent également aux EPCI de plus de 50 000 habitants et aux syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Les EPCI dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants ont la possibilité de créer une telle commission.

## **B Les comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal (article L.2143-2 et suivants du CGCT)**

Aux termes de l'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.(...)* ».

Sur proposition du maire, le conseil municipal fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat de ce(s) comité(s) consultatif(s), chaque comité devant être présidé par un membre du conseil municipal désigné par le maire.

Le maire peut consulter ces comités sur toute question ou sur tout projet intéressant les services publics ou les équipements de proximité entrant dans le champ d'activité des associations membres de ces comités.

Par ailleurs, dans les communes de 5 000 habitants et plus, il y a obligation de créer une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Le maire préside cette commission et arrête la liste de ses membres. Les communes de moins de 5 000 habitants peuvent créer librement une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées.

### Application aux EPCI

Les organes délibérants des EPCI peuvent également créer des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de leur compétence sur tout ou partie du territoire communautaire (article L. 5211-49-1 du CGCT).

En outre, la création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus.

### **C. Les commissions extramunicipales**

Ces commissions qui ne sont pas réglementées par le CGCT, sont créées à l'initiative du conseil municipal (JO AN 4.3.1985). Elles peuvent être formées à tout moment et pour une durée variable. Elles sont librement constituées par le conseil municipal qui détermine lui-même leur objet, leur composition et les conditions de leur fonctionnement. Il s'agit d'instances consultatives permettant d'associer les administrés à la préparation des décisions prises par le conseil (JO AN 31.07.1989).

### **D. Les conseils de quartier (article L.2143-1 du CGCT)**

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rendu obligatoire l'institution de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. La création de conseils de quartier dans les communes de 20 000 à 79 999 habitants demeure facultative.

Toutefois, dans les deux cas, le conseil municipal conserve toute liberté d'appréciation quant à la dénomination, la composition et le fonctionnement de ces conseils de quartier. Le conseil municipal doit déterminer le périmètre de chacun d'entre eux, tout le territoire de la commune devant être couvert par ce découpage. Il peut également affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits de fonctionnement.

Ces conseils ont un rôle consultatif et peuvent émettre des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

L'adjoint chargé de quartier doit connaître de toute question intéressant le(s) quartier(s) dont il a la charge. Il doit également veiller à l'information des habitants et favoriser leur participation à la vie du quartier.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux EPCI.