

I. La démocratie participative organisée par les textes

La décentralisation est, historiquement, un mouvement de démocratisation. Après l'étape de l'élection au suffrage universel direct des assemblées délibérantes, condition nécessaire mais non suffisante d'une démocratie pleine et entière, cet effort de démocratisation s'est porté sur les conditions dans lesquelles les élus rendent compte de leurs actions : ainsi en 1992 puis 2002, avec la loi « Démocratie de proximité », l'opposition a acquis des droits qui lui permettent d'exercer utilement son rôle de contre-pouvoir.

Parallèlement, la démocratisation s'est poursuivie dans un sens moins classique : il s'est agi d'assurer la participation des citoyens eux-mêmes à la détermination de l'intérêt public local.

Ainsi, la [loi ATR \(« administration territoriale de la République »\)](#) également appelée loi Joxe, de 1992, inscrite à l'article L2141-1 du CGCT, énonce solennellement : « 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 ».

La révision constitutionnelle de 2003 a amplifié le mouvement en inscrivant deux principes à l'article 72-1 de la Constitution :

- dans des conditions à fixer par la loi simple, « 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 » ;
- ce nouvel article dispose 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 ».

Dans la foulée de cette révision, la loi, en 2003 et 2004, est venue donner corps à ces nouveaux droits. Au point que les élus locaux, sans toujours

contester de front le bien-fondé de l'intervention directe des citoyens, se demandent, légitimement, si cette poussée de « démocratie participative » n'est pas contradictoire avec l'exercice de leur responsabilité.

« **Comment associer les citoyens aux décisions sans abdiquer ses responsabilités ?** », telle est la question posée par l'Association des petites villes de France (APVF), et qui résume bien le dilemme.

Comme on le verra en brossant rapidement le panorama des outils de consultation des électeurs, il est possible d'associer les citoyens sans nécessairement leur donner le dernier mot souverain : la coexistence de plusieurs procédés de démocratie participative à la disposition des élus locaux peut laisser à ces derniers le choix entre une voie seulement consultative et une voie décisionnelle.

Deux « appels au peuple » coexistent en effet et doivent être distingués : la consultation (qui n'est qu'un avis populaire) et le référendum (décisionnel).

1. La consultation

Le droit relatif aux consultations des électeurs locaux est désormais codifié, depuis la [loi du 13 août 2004](#) et son [décret du 6 décembre 2005 relatif à la consultation des électeurs](#), aux articles L1112-15 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

La loi du 13 août 2004 apporte une innovation majeure en étendant le processus consultatif à l'ensemble des collectivités, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale. Les consultations pourront, de plus, être limitées aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires « intéressant spécialement cette partie de la collectivité ».

A l'origine, en 1992, l'initiative appartenait aux seules autorités locales, illustrant la méfiance traditionnelle du législateur français à l'égard des initiatives populaires, que ce soit au niveau national ou à l'échelon local. La [loi du 4 février 1995](#) a introduit cependant la possibilité d'organiser des consultations à l'initiative d'un nombre significatif d'électeurs. En revanche, il n'y a pas, dans le cadre de la loi de 1992, ni dans celui des lois postérieures, de consultations organisées à l'initiative de l'Etat, notamment par l'intermédiaire de son représentant local qu'est le préfet, comme cela existe en matière de fusions de communes.

C'est toujours l'assemblée qui « arrête le principe et les modalités de l'organisation de la consultation », que l'initiative provienne d'elle-même ou des électeurs. Toutefois la loi prévoit que, dans les communes et les EPCI, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peut demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur « toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Dans les autres collectivités, le seuil a été fixé à un dixième, ce qui correspond certes à une proportion moindre mais sur une base plus large.

La souveraineté politique des élus est néanmoins sauvegardée puisque la décision d'organiser la consultation appartient à la seule assemblée délibérante de la collectivité territoriale. La rédaction du nouvel article L. 1112-16 du CGCT est particulièrement claire sur ce point et permet d'écarter les débats antérieurs à 2004 sur la question de savoir si le conseil municipal était ou non contraint d'organiser la consultation si un cinquième des électeurs la demandait : désormais : « la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité ».

Pour renforcer ce respect de la souveraineté de l'assemblée, sa délibération doit indiquer expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Enfin, pour éviter que certains citoyens abusent de cette faculté, chaque électeur ne peut signer qu'une seule demande par an et par collectivité territoriale.

Certaines limitations dans le temps (qui sont d'ailleurs communes aux consultations et aux référendums que nous aborderons dans un instant) sont prévues.

- 1 Aucune consultation ne peut avoir lieu :
- 2 - à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement du conseil municipal qui l'organise ;
- 3 - ni pendant la campagne électorale ou le jour du scrutin en cas d'élections législatives, sénatoriales, européennes, présidentielle ou en cas de référendum national.
- 4 La consultation ne peut avoir lieu que deux mois après la transmission au préfet de la délibération décidant la consultation.
- 5 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.

En termes d'organisation, il convient de prendre garde à 5 points.

1) Les consultations ne peuvent porter que sur des affaires relevant de la compétence du conseil municipal. Ainsi, l'organisation de plusieurs consultations a été jugée illégale au motif qu'elles portaient sur :

- le maintien sur le territoire national de population étrangère,
- le tracé d'un TGV ou d'une autoroute,
- l'extension d'un aéroport ou la suppression d'un projet de barrage.

2) Seuls les électeurs peuvent être appelés à se prononcer : le Tribunal administratif de Versailles a ainsi annulé la délibération du conseil municipal de Chelles qui avait organisé une consultation ouverte à tous les habitants âgés de plus de seize ans et domiciliés dans la commune depuis au moins cinq ans, ce qui pouvait comprendre des habitants de nationalité étrangère. Les considérations pratiques empêchant d'ouvrir les référendums locaux aux habitants tiennent à la difficulté de tenir en permanence à jour des listes d'habitants. Les raisons théoriques tiennent à la volonté de ne pas dissocier ceux qui désignent les conseils élus et ceux qui pourraient participer à des consultations. Les ressortissants communautaires peuvent donc pleinement participer, s'ils sont inscrits sur la liste complémentaire de la commune.

3) Les électeurs doivent nécessairement répondre par Oui ou par Non à la question de savoir s'ils approuvent le projet de délibération que le conseil municipal envisage de prendre.

4) Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée et non une dépense de l'Etat : il serait en effet paradoxal qu'une consultation purement locale, qui n'intéresse en rien l'Etat puisqu'il ne peut rien décider, ni en amont ni en aval de la consultation, soit mise à sa charge financière.

5) La consultation est un véritable scrutin, qui appelle l'organisation des bureaux de vote traditionnels, l'usage de la carte électorale classique, le recours à des isolements, des enveloppes et des urnes transparentes. Le Tribunal administratif de Besançon, par un jugement du 14 février 2002 a jugé illégale la consultation des électeurs de Besançon sur l'implantation des gares TGV et sur les transports parce qu'elle ne prévoyait pas l'utilisation d'urnes.

Une fois le résultat connu, la loi permet expressément aux autorités de décision de suivre ou de ne pas suivre « l'avis » exprimé par les électeurs : sur le terrain du droit, leur compétence est bien totalement discrétionnaire et elles peuvent ainsi confirmer ou infirmer le résultat de la consultation. Mais il faudra dans ce dernier cas, en toute responsabilité politique, mesurer les risques de contredire la volonté des électeurs...

2. Le référendum local

Il en va tout différemment avec le second outil de consultation des électeurs : le référendum local. L'initiative de la consultation des électeurs est confiée à des élus du suffrage universel, ce qui est logique puisque celle-ci doit déboucher sur une décision. Ce sont eux, et seulement eux, qui sont à l'origine du référendum.

- D'une part, l'assemblée délibérante peut soumettre à référendum local un « projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité ». La référence à une « délibération » et à une affaire relevant de la collectivité, permet de considérer que le référendum à l'initiative de l'organe délibérant correspond aux attributions de l'organe délibérant, seul à même d'être à l'initiative de consultations relatives à des actes qu'il serait amené à prendre.
- D'autre part, l'exécutif d'une collectivité peut, « seul », proposer de soumettre à référendum tout « projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité ». L'assemblée délibérante ne peut donc pas lui imposer l'organisation d'un référendum relatif à des compétences qu'il exerce en son nom propre, comme en matière de police municipale. Attention néanmoins : ne sont pas concernés les actes que le maire prend lorsqu'il agit au nom de l'Etat.

Quant aux actes susceptibles de faire l'objet d'un référendum, deux précisions s'imposent.

- Comme dans le cas des consultations, le référendum ne peut porter que sur des affaires relevant des compétences de la commune. Ainsi en 2006, le référendum organisé à Saint-Denis en Seine-Saint-Denis, portant sur l'octroi du droit de vote aux résidents étrangers a été jugé illégal.
- Le maire ne peut pas proposer la tenue d'un référendum pour un projet d'acte relevant de ses fonctions et qui serait de nature

individuelle. Le régime de ces actes, notamment le respect dans certains cas des exigences d'une procédure contradictoire et l'atteinte qu'ils peuvent porter aux droits individuels, a justifié, aux yeux du Conseil constitutionnel, une telle exclusion.

La décision préalable à la consultation, qui décide de recourir à cette procédure, est prise, quelle que soit l'initiative, par l'organe délibérant, soit que celui-ci en soit à l'origine, soit que l'organe exécutif lui ait proposé d'organiser cette consultation : par une même délibération, l'assemblée doit à la fois adopter le principe de la consultation, déterminer les modalités de son organisation, fixer le jour du scrutin et convoquer les électeurs.

Par dérogation au droit commun de la transmission des actes, cette délibération doit être transmise par l'organe exécutif au préfet dans les huit jours de son adoption. Et comme pour les consultations simples, le référendum ne peut en effet avoir lieu que deux mois après cette transmission.

En termes d'organisation, un dossier d'information sur l'objet du référendum doit être mis à la disposition du public et la durée de la campagne officielle est limitée à deux semaines. Concernant l'adoption du projet soumis au référendum, l'article L.O. 1112-7 apporte une précision très importante.

Le projet n'est adopté que si :

- non seulement il réunit la majorité des suffrages exprimés (ce qui est conforme aux pratiques référendaires nationales en France qui n'exigent pas une majorité spécifique ou qualifiée) ;
- mais également « si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin » : gare à l'abstention qui joue contre les initiateurs du projet ! Les opposants ont tout intérêt à prôner l'abstention pour parvenir à leurs fins.

Si ces deux conditions sont réunies, le conseil municipal n'a plus à intervenir : le corps électoral s'est substitué à lui pour prendre directement la décision.

Conclusion

Ces mécanismes sont-ils le signe d'une abdication des responsabilités locales ?

On peut répondre par la négative, en rappelant que les élus ne peuvent jamais se voir imposer une décision populaire dont ils ne veulent pas. En effet :

- soit il s'agit d'un **référendum décisionnel**, mais seuls les élus peuvent prendre l'initiative de son organisation ;
- soit il s'agit d'une **consultation simpl**, dont les électeurs peuvent, certes, demander l'organisation, mais la commune n'est contrainte ni de faire droit à cette demande, ni, en cas de consultation, de suivre l'avis qui sortira des urnes. Dans ces conditions, ces techniques de démocratie « participative » apparaissent moins comme une menace contre les pouvoirs des élus locaux que comme un moyen tactique leur permettant, notamment dans les dossiers qui les opposent à l'Etat, de voir la population confirmer la légitimité de leurs propres prises de position.

II. La démocratie participative extralégale

La démocratie locale et la démocratie participative sont régulièrement mises dans un même panier, lorsqu'on parle d'engagement au niveau local. Or ces deux termes ne se recoupent pas, l'un apportant la notion d'échelle, l'autre de la démocratie.

La **démocratie locale** est associée aux déclinaisons locales de modes de gestions institutionnels des politiques publiques (Etat, régions, départements, établissements intercommunaux, communes. S'y ajoute les strates de l'administration, l'Europe etc.). C'est tout ce qui touche les prises de décisions « officielles », ayant pour la plupart des conséquences directes pour la vie des citoyens d'un territoire.

La **démocratie participative** est une forme de démocratie, que les mouvements de citoyens et élus promeuvent pour compléter la démocratie représentative. C'est une nouvelle conception de la prise de décisions (la décision n'est pas entièrement déléguée à un élu, mais préparée, construite et prise avec les citoyens).

Il s'agit, par la démocratie participative, de développer des instances locales au sein desquelles chaque citoyen a la possibilité d'influer sur la mise en œuvre du projet choisi lors des élections ou de nouveaux projets. Faire une place à la délibération et à la concertation avec les habitants dans la politique locale oblige à concevoir une complexification de la prise de décision. L'épreuve de la discussion publique contraint notamment les services techniques à de nouvelles formes de présentation des projets, à expliciter les enjeux, à renoncer à certaines évidences techniques, à davantage communiquer et informer en amont, de transparence dans le

débat. Élément primordial de la démocratie participative locale, le citoyen ne se sent pas forcément concerné par celle-ci.

La démocratie participative locale doit s'adresser à tous, et permettre une meilleure participation à la vie de la cité, de populations marginalisées ou nécessitant une écoute spécifique : jeunes, résidents, étrangers, personnes âgées etc., tout en garantissant une cohérence globale. Il s'agit de replacer le citoyen au cœur de la décision, qui donne son avis participe à l'élaboration dont la décision finale appartient néanmoins aux élus. Il faut trouver les moyens, les outils pour ressourcer la démocratie locale, pour donner aux habitants la possibilité de passer d'un statut d'administré à celui de citoyen actif.

Au regard des pratiques observées dans d'autres pays européens, la France reste frileuse en matière d'initiatives permettant la participation des habitants dans la gestion de leur territoire. En effet, la notion de démocratie locale ne se limite pas au système électoral universel, direct ou indirect.

Même si la loi apporte régulièrement des améliorations, comme ce fut le cas avec la [loi du 27 février 2002](#) relative à la démocratie de proximité – qui a notamment rendu obligatoire les conseils de quartier dans les communes de plus 80.000 habitants – il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place une démocratie participative à toutes les échelles. La forte augmentation du nombre d'inscrits sur les listes électorales depuis 2002, en particulier chez les jeunes, peut traduire une volonté citoyenne de mieux faire entendre sa voix.

La démocratie participative dans ses mécanismes extralégaux permet de venir en complément d'une démocratie représentative que l'on sait en crise. Tirer profit des multiples initiatives, en consolidant les savoir, les procédures, permettrait de faire avancer autant l'idée que sa réalisation.

Mettre en place des structures faisant participer le citoyen permettrait tantôt de créer du lien social, de rapprocher les élus et citoyens, de former des citoyens engagés par une forme de pédagogie politique active ; tantôt de rendre des comptes, d'améliorer les services rendus aux usagers.

Exemples

Le conseil de quartier

D'une manière générale, un conseil de quartier poursuit plusieurs objectifs : mieux représenter les habitants et faire remonter des propositions venant des habitants vers la mairie, et inversement, donner un avis sur des projets présentés par la mairie par exemple le plan local

d'urbanisme, les questions de propreté ou de sécurité, et enfin participer à la vie du quartier : fêtes, exposition, même si dans la plupart des cas, les discussions tournant autour des angoisses, des problèmes des habitants plutôt que sur des moments festifs.

L'élu siégeant au conseil de quartier fait le lien avec les services de la mairie (démocratie locale, initiative habitant, services techniques...). Pour autant, le conseil de quartier ne doit pas servir à légitimer les décisions de la mairie. Les avis des participants doivent être réellement écoutés, même s'il est clair que le pouvoir de décision appartient in fine aux élus. La démocratie participative complète et enrichit la démocratie représentative, à aucun moment elle ne la remplace.

En dehors de son rôle d'instance participative, le conseil de quartier est aussi un outil permettant de recréer du lien et notamment de permettre aux différentes catégories sociales et aux différentes communautés de se rencontrer, de se parler et de mener des projets communs.

Ces conseils fonctionnent sur la base d'une charte établie par leur membre et approuvée par le conseil municipal. Composées d'habitants, elles se réunissent régulièrement en présence d'un représentant des services techniques municipaux et de l'élu « référent ».

Le conseil de la jeunesse

Sur le même procédé peuvent être créés des **conseils de la jeunesse**. Instance de concertation, l'assemblée du CNJ et ses commissions de travail thématiques a pour ambition de constituer une plateforme jeunesse. L'assemblée se donne par exemple pour mission, de repérer et mettre au débat les questions qui impliquent les jeunes. L'instance agit pour mettre en partage les expertises, confronter les différents points de vue, mutualiser les expériences, transmettre les compétences..., organiser des événements culturels, sportifs, de santé , campagne d'inscription sur les listes électorales... Sa composition peut être celle d'un collège jeune, d'un collège associatif et d'un collège institutionnel. Il peut se réunir sous la forme d'atelier et de plénières. Sur le même principe que les conseils de quartiers et de jeunesse, peuvent être créés des conseils des sages, les conseils municipaux d'enfants !

Le budget participatif

Cela consiste à associer les citoyens aux grandes décisions budgétaires de la ville :

- démarche d'élaboration participative (avec les conseils de quartiers, conseil de la jeunesse etc.) du budget des investissements localisés et des budgets d'animation locale dans les arrondissements ;
- informatisation du budget ;
- débat budgétaire ouvert au public dans tous les conseils d'arrondissement.

Les trois niveaux de la concertation

Compte tenu de l'impact des opérations de renouvellement urbain et des enjeux qu'elles comportent pour les dix ans à venir, il est essentiel de favoriser le processus de concertation avec les habitants qui vivent ou travaillent dans le quartier concerné. La concertation peut se faire à différents degrés complémentaires, à trois niveaux :

1) **Information** : mise en place d'une information de qualité, transparente et accessible en amont et tout au long du projet par des réunions publiques spécifiques pour la présentation du projet en tant que tel, et par les conseils de quartiers, comités de quartier ou commissions qui visent à informer sur l'ensemble des actions mises en œuvre dans la commune.

2) **Consultation** : recueillir l'avis des habitants sur des points précis du projet par des visites de quartier ou des diagnostics en marchant pour repérer in situ avec les habitants les lieux pouvant pâtir de dysfonctionnements et par des instances communales.

3) **Concertation** : autoriser l'intervention des habitants tout au long de l'élaboration d'une opération, dans des structures pérennes ou ponctuelles, sectorielles ou territoriales, notamment par :

- des groupes de travail ou ateliers urbains consistant en des groupes réduits d'habitants pilotés par l'équipe projet pour un échange plus intense sur les projets ;

- des comités de suivi participatif ou autre instance équivalente proposant un lieu d'échanges sur la conduite de la participation elle-même. Ils visent à définir les règles du jeu, les thèmes qui seront traités et à suivre les engagements pris par les élus.

- la technique des workshops : ou atelier d'urbanisme qui consiste à concevoir certains espaces (jardins, espaces publics...) avec l'assistance de professionnels. Ce type de démarche comporte de nombreux avantages car elle permet un meilleur respect, voire l'entretien des structures conçues pour et par les habitants.

- un conseil de développement : des citoyens qui participent à l'avenir de l'agglomération. Le conseil de développement est un organe consultatif,

placé auprès du conseil de communauté. Il est composé de représentant de la société civile. Il permet d'associer des citoyens, des acteurs économiques, institutionnels et associatifs à la réflexion sur l'avenir de l'agglomération.

- Outils, moyens d'informations : affichages (notamment par des panneaux lumineux) dans toute la collectivité et pas forcément à un ou deux points fixes, mais également dans les quartiers.

Il peut s'agir de la mise en place de sites internet et de blogs interactifs (ce qui n'empêche pas d'installer un modérateur dans l'utilisation. Dans de nombreux blogs, des acteurs de terrains des collectivités territoriales discutent autour d'idées, de suggestions et de conseils formalisées pour une démarche participative citoyenne en ligne des internautes. Ces articles qui se répondent les uns les autres, se complètent, montrent des champs des possibles et traduisent avec des mots des recommandations pour une expression citoyenne sur Internet, sur leurs préoccupations locales et dans un mode d'interaction possible avec les collectivités locales.

Cela implique néanmoins de généraliser de nouvelles technologies pour atteindre la population (chat avec les élus, site Internet du conseil de quartier etc.) et donc à la fois que les citoyens aient accès à l'outil informatique et sache s'en servir : des points d'accueil et de formation à cet effet sont donc souvent nécessaires.

Remarque : quelle que soit la structure, le moyen, l'outil pour mettre en oeuvre la démocratie participative, la faire vivre, il faut un budget minimum sans lequel les projets ne peuvent se réaliser et sans lequel les citoyens n'ont aucune marge réelle de manœuvre.