

# Democratie locale, Referendum local, Conseils de quartier, consultation pour avis.

## Démocratie locale

Afin de définir la libre administration des collectivités territoriales, l'alinéa 3 de l'article 72 de la constitution pose la règle selon laquelle celles-ci s'administrent librement par des conseils élus. L'élection de ces derniers est d'ailleurs la seule condition concrète posée par la constitution pour que la libre administration soit effective. Le principe électif est ainsi consubstantiel aux collectivités territoriales françaises, et, de ce fait, la démocratie locale, du point de vue historique, intimement liée à la libre administration. Sans élection, il ne saurait y avoir de collectivités territoriales.

Les élus locaux sont plus de 520 000 en France. Pendant longtemps, le statut des élus a été ignoré du droit français, au nom d'une conception abstraite de la démocratie qui voulait qu'il suffise d'être élu pour satisfaire à toutes les conditions et pour remplir de manière adéquate sa fonction. Il faut attendre 1982 pour qu'un statut de l'élu fasse partie des réformes envisagées et une première loi, celle du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, pour que ce statut voie une première concrétisation. Cette loi a été renforcée par différents textes depuis lors. Ce statut est, à l'heure actuelle, composé d'une indemnisation, de moyens d'exercer le mandat et d'une protection.

Bien que la loi du 2 mars 1982 ait prévu dans son article 1er qu'une loi relative au développement de la participation des citoyens à la vie locale serait adoptée, il a fallu attendre la loi du 6 février 1992 puis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, encore dix ans après, pour que les citoyens fassent réellement leur entrée dans l'administration locale. Mais c'est assurément avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et les textes subséquents qu'un cap décisif a été franchi. Elle a ainsi créé de nouveaux droits comme le droit de pétition (art. 72-1, al. 1er de la

constitution), introduit en droit français le référendum décisionnel à tous les niveaux de collectivités territoriales (art. 72-1, al.2 de la constitution) et a prévu des mécanismes de consultation des électeurs, soit pour solliciter leur avis dans l'hypothèse de création d'une collectivité territoriale à statut particulier (art. 72-1, al. 3 de la constitution), soit pour recueillir leur consentement avant un changement de statut pour les collectivités situées outre-mer (art. 72-4 de la constitution).

La participation du public aux décisions en matière d'environnement : focus sur la loi du 27 décembre 2012 et l'ordonnance du 5 août 2013 ; La loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a été promulguée le 27 décembre 2012. Elle a été publiée au Journal officiel du 28 décembre 2012.

Cet article a consacré, comme principe à valeur constitutionnelle, le droit pour toute personne non seulement "d'accéder aux informations relatives à l'environnement " mais aussi « de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Saisi de questions prioritaires de constitutionnalité le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à l'article 7 de la Charte de l'environnement certaines dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement. Ces dispositions sont abrogées à compter du 1er janvier ou du 1er septembre 2013 selon les cas.

La loi a pour objet de tirer les conséquences de cette jurisprudence du Conseil constitutionnel et de donner à l'article 7 de la Charte de l'environnement toute sa portée, afin de permettre aux citoyens de s'impliquer, de façon concrète et utile, dans le processus d'élaboration des décisions publiques ayant un impact sur l'environnement.

Il modifie notamment l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui, lorsqu'il n'existe pas de procédure spéciale, organise la participation du public en matière de décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics. Désormais, le recueil des observations du public par voie électronique pour les textes mis en ligne devra être suivi de la publication d'une synthèse de ces observations qui sera rendue publique.

La loi ne traite que les actes de l'Etat et de ses établissements publics et laisse en outre de côté les décisions individuelles. Mais c'est bien l'ensemble des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, quelle que soit l'autorité dont elles émanent (y compris celles des collectivités locales) et quelle que soit leur nature (y compris les

décisions individuelles), qui sont susceptibles, compte tenu de leurs effets sur l'environnement, d'entrer dans le champ de l'article 7 de la Charte. Du fait des délais impartis par le Conseil constitutionnel et de la nécessité de mener une réflexion approfondie sur cette question avec l'ensemble des acteurs concernés, afin d'appliquer pleinement le principe constitutionnel de participation sans rendre excessivement complexes les procédures, la loi a prévu d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires avant le 1er septembre 2013. L'ordonnance du 5 août 2012 complète la loi .

Ce texte, qui ne s'applique que lorsqu'une procédure particulière telle que l'enquête publique n'est pas prévue, crée des procédures de participation du public pour les décisions individuelles de l'Etat et les décisions de toute nature des collectivités territoriales. Elle étend les dispositions de l'article L120-1 du code de l'environnement aux décisions réglementaires et d'espèce de l'ensemble des autorités publiques, à l'exclusion toutefois de celles des dispositions n'ayant vocation à concerner que les décisions des autorités de l'Etat et de ses établissements publics. Précisions sur les modalités de participation du public applicables aux décisions des collectivités territoriales et de leurs groupements

***Décisions concernées*** L'ensemble des décisions réglementaires, d'espèce et individuelles des collectivités territoriales et de leurs groupements n'a pas vocation à se voir appliquer le dispositif supplétif et transversal de participation du public prévu par l'article L.120-1 ou L.120-1-1 du code de l'environnement. Ne seront pas concernées : Décisions réglementaires et d'espèce : • les décisions sans incidence sur l'environnement ; • les décisions qui ont une incidence sur l'environnement mais pour lesquelles l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public. Décisions individuelles : • les décisions n'ayant pas un effet direct ou significatif sur l'environnement ; • les décisions ayant un effet direct ou significatif sur l'environnement mais pour lesquelles l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation d'une procédure de participation du public ; • les décisions prises conformément à une décision autre qu'une décision individuelle ou à un plan, schéma ou programme ou tout autre document de planification ayant donné lieu à participation du public, lorsque, par ses dispositions, cette décision ou ce plan, schéma, programme ou document de planification permet au public

d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions susceptibles d'être prises conformément à celui-ci ; • les décisions individuelles prises dans le cadre de lignes directrices par lesquelles l'autorité administrative compétente a défini des critères en vue de l'exercice du pouvoir d'appréciation dont procèdent ces décisions, sous réserve que ces lignes directrices aient été soumises à participation du public dans des conditions conformes à l'article L. 120-1, que leurs énonciations permettent au public d'apprécier l'incidence sur l'environnement des décisions individuelles concernées et qu'il n'y ait pas été dérogé ; • les décisions pour lesquelles les autorités publiques ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation ; • les décisions ayant le caractère d'une mise en demeure ou d'une sanction.

### ***Les procédures adaptées***

***Le dispositif supplétif et transversal, qu'il concerne les décisions réglementaires et d'espèce ou les décisions individuelles, et qui prévoit une procédure de consultation par voie électronique, ne s'appliquera pas nécessairement. La taille démographique des communes et de leurs groupements est en effet prise en compte pour prévoir des modalités de participation du public alternative à ce dispositif, afin d'éviter de leur imposer des charges excessives : Communes de moins de 10 000 habitants et groupements de collectivités territoriales de moins de 30 000 habitants Dans les communes de moins de 10.000 habitants et les groupements de collectivités territoriales dont la population totale est inférieure à 30.000 habitants pourront recueillir les observations du public sur un registre papier. Cette possibilité devra avoir été portée à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie.***

***L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations peuvent être déposées sur un registre sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie. Cet affichage précisera : l'objet de la procédure de participation ; les lieux et horaires où le projet de décision accompagné de la note de présentation peuvent être consultés et où des observations peuvent être déposées sur un registre ; le délai dans lequel ces observations doivent être déposées, qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter du début de l'affichage.***

***Dans le cas où la commune dispose d'un site internet, les informations mentionnées ci-dessus ainsi que la note de présentation et, sauf si son volume ou ses caractéristiques ne le permettent pas, le projet de décision***

*sont en outre mis à disposition du public par voie électronique pendant la même durée. Le projet de décision ne pourra être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne pourra être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation. Communes de moins de 2 000 habitants Une forme de réunion publique locale est privilégiée pour les petites communes rurales. L'objet de la procédure de participation ainsi que les lieux, date et heure de la réunion devront être portés à la connaissance du public par voie d'affichage en mairie, dans un délai ne pouvant être inférieur à huit jours avant la date prévue pour la tenue de la réunion. Par ailleurs, le projet de décision ne pourra être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations du public, ne pouvant être inférieur à quatre jours à compter de la date de la réunion publique. Dernière modification : 16/09/2013*

## *Le référendum local*

*Le dispositif existant auparavant, en matière de démocratie locale, a été considérablement élargi par les textes instaurant le référendum local (loi constitutionnelle du 28 mars 2003 instituant le référendum décisionnel, loi organique du 1er août 2003, loi du 13 août 2004 modifiée et décret du 4 mai 2005). Ces textes sont codifiés aux articles L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14 et R. 1112-1 à R. 1112-17 du CGCT. D'une manière générale, le référendum local permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale, alors que la consultation des électeurs intervient en amont du processus décisionnel pour éclairer le conseil municipal appelé à délibérer. Le caractère décisionnel du référendum est, néanmoins, conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs. Qui peut proposer l'organisation d'un référendum dans la commune ? Le conseil municipal peut décider de soumettre à référendum local tout projet de délibération relatif à une affaire de la compétence de la commune. Le maire, seul, peut proposer au conseil municipal de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la commune, à l'exception des projets d'acte individuel (articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 du CGCT). Qui décide d'organiser le*

*référendum local ? Dans une même délibération, le conseil municipal détermine les modalités du référendum local, fixe la date du scrutin, convoque les électeurs et précise le projet de délibération ou d'acte qui sera soumis à référendum local. Quand doit intervenir le scrutin ? Il ne peut avoir lieu moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat dans le département. Dans quels délais la délibération doit-elle être transmise au représentant de l'Etat ? Le maire dispose de huit jours maximum pour transmettre la délibération. Qu'advient-il en cas de problème ? Le représentant de l'Etat dispose de dix jours, à compter de la réception de la délibération, pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Son recours peut être assorti d'une demande de suspension. Le juge administratif statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande s'il y a un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué ou sur le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum local. La suspension intervient dans les quarante-huit heures lorsque l'exercice d'une liberté publique ou individuelle est menacée (article L.O. 1112-3 du CGCT). Qui organise le scrutin ? Le maire organise le scrutin. Quel est le caractère des dépenses relatives au référendum local ? Ce sont des dépenses obligatoires pour la commune (article L.O. 1112-5 du CGCT). Qu'advient-il du projet soumis à référendum local ? Il est adopté si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et s'il réunit la moitié des suffrages exprimés. A défaut, il n'a qu'une valeur consultative. Le texte adopté par voie de référendum local est soumis aux règles de publicité et de contrôle en vigueur pour une délibération du conseil municipal (article L.O. 1112-7 du CGCT). Peut-on organiser un référendum local plusieurs fois sur le même objet ? Un délai d'un an au moins doit s'écouler entre deux référendums locaux portant sur le même objet. Y a-t-il des périodes où l'on ne peut pas organiser un référendum local ? Oui. A savoir : • à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général du conseil municipal ; • pendant la campagne ou le jour du scrutin prévu pour le renouvellement général du conseil municipal ou des députés ou de chacune des séries de sénateurs ou l'élection des membres du Parlement européen ou l'élection du président de la République ou un référendum organisé par le président de la République. Quand la délibération organisant un référendum local*

*devient-elle caduque ? • Lorsqu'un référendum est organisé dans une période où cela est interdit (voir supra). • En cas de dissolution du conseil municipal l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection (article L.O. 1112-6 du CGCT).  
Dernière modification : 04/03/2013*

## *Les conseils de quartier*

*Comme le prévoit l'article L2143-1 du CGCT, dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers composant la commune. Chaque quartier est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition ainsi que les modalités de fonctionnement. Celui-ci est autorisé à dépasser le plafond fixé par la loi à 30% de l'effectif du conseil pour le nombre d'adjoints afin d'instituer des postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, dans la limite de 10% de l'effectif légal du conseil municipal (article L2122-2-1 du CGCT). Ces conseils peuvent être consultés par le maire et peuvent faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Par ailleurs, le maire peut associer ces conseils aux 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 dispositions précitées. Les conseils municipaux de ces communes ne peuvent en revanche dépasser le plafond légal de 30% de l'effectif du conseil pour le nombre d'adjoints. Ces dispositions ne font pas obstacle pour autant à la création de conseils de quartier dans les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants. Les conseils municipaux de ces communes ne peuvent en revanche dépasser le plafond légal de 30% de l'effectif du conseil pour le nombre d'adjoints.*

*On constate une évolution constante du nombre de conseils de quartier ainsi que du nombre d'adjoints de quartier. Ces chiffres étaient évalués en effet à 292 conseils et 56 postes d'adjoints en 2002 ; 982 conseils et 379 postes d'adjoints en 2003 ; 1 177 conseils et 409 postes d'adjoints en 2004 ; 1305 conseils et 494 postes d'adjoints en 2005 ; 1 495 conseils et 817 postes d'adjoints ou délégués aux quartiers, ces deux catégories étant confondues en 2006 ; 1583 conseils de quartier et 655 postes*

*d'adjoints chargés de quartier en 2007, selon les informations parvenues à la Direction générale des collectivités locales.*

*A la suite du renouvellement général des conseils municipaux de mars 2008, il ressort des chiffres communiqués par les préfetures, au 15 septembre 2009, que 1552 conseils de quartier sont mis en place et que 731 postes d'adjoints de quartier ont été institués. Dernière modification : 04/03/2013*

## *La consultation pour avis des électeurs*

*La loi du 13 août 2004 (article 122) a étendu à l'ensemble des collectivités territoriales la possibilité de consulter les électeurs dont les communes bénéficient depuis 1992. Le droit de pétition, reconnu par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est confirmé. Cette procédure est codifiée aux articles L1112-15 à L1112-22 du CGCT. La consultation pour avis des électeurs vient en complément du référendum. Elle a vocation à intervenir en amont d'un processus de décision. Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune. D'une manière générale, tous les électeurs de la commune sont consultés. Toutefois, il est possible de ne consulter que ceux concernés par des affaires intéressant telle ou telle partie du territoire de la commune.*

*Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune peut demander qu'une consultation, sur toute affaire relevant de la compétence du conseil municipal, soit inscrite à l'ordre du jour de cette assemblée. Un électeur ne peut signer qu'une seule demande de ce type par an. Le maire apprécie l'opportunité d'inscrire la demande à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, le droit de pétition, selon l'article 72-1 de la Constitution visant à demander, mais non pas à obtenir, l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour de cette assemblée. Le conseil municipal décide ou non d'organiser cette consultation. Si oui, la délibération arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation, indique expressément que la consultation n'est qu'une demande d'avis, fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs.*

*Le public doit être informé qu'il s'agit d'une demande d'avis et que la commune ne peut, pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un*



*référendum ou d'une consultation des électeurs, organiser une autre consultation sur le même objet. Enfin, comme pour le référendum local, la régularité d'une consultation peut être contestée dans les formes et délais prescrits pour les réclamations contre l'élection des conseillers municipaux. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation des électeurs qui se prononcent par oui ou par non, l'autorité compétente de la commune arrête sa décision sur l'affaire qui a fait l'objet de la consultation.*

*C'est au premier chef les conseils municipaux qui sont intéressés par l'organisation des consultations des électeurs dans les conditions prévues par la loi. Si l'on se réfère au bilan qui a pu être tiré des informations qui ont été fournies par les préfetures sur les consultations organisées par les communes entre 1995 et 2009, force est de constater que cet outil de démocratie directe n'est que peu utilisé. Le nombre de consultations durant cette période se monte en effet à 233.*

*En 2008 et 2009, 17 communes ont organisé des consultations sur les questions suivantes :*

- l'implantation d'un commerce (commune de Grignan - Drôme) ;*
- le choix architectural d'un château d'eau (commune de Saint-Lys - Haute-Garonne) ;*
- l'entretien de l'église (commune de Saint-Chamond – Loire) ;*
- la proposition de changement de la commune (commune de Souillac –Lot) ;*
- le projet de démantèlement d'une micro-centrale (commune de Sainte-Enimie-Lozère) ;*
- l'exploitation d'une gravière (commune de Fraimbois-Meurthe-et-Moselle) ;*
- l'implantation d'éoliennes (communes de Domptail-en-l'air et Haussonville –Meurthe-et-Moselle)*
- la rétrocession d'une route départementale dans la voirie communale pour la réalisation d'une route transfrontalière avec liaison cyclable (commune d'Obersteinbach - Bas-Rhin) ;*
- le maintien ou la suppression de la sonnerie des cloches (commune de Riedwihr-Haut-Rhin) ;*
- l'interdiction municipale du trafic de transit des camions de plus de 7,5 t (communes de Bey, Damerey, Sermesse, Navilly – Saône-et-Loire)*
- un projet d'assainissement (commune de Clos-Fontaine – Seine-et-Marne)*
- le maintien d'une offre de soins entièrement publique dans la commune (Abbeville – Somme) ;*
- un projet de développement durable et solidaire pour la commune (Sainte-Anne-Martinique).*

*Dernière modification : 04/03/2013*