

**Mathilde Kernéis**  
**Université de Rouen**  
**Réseau OLA**

## **La démocratie locale participative en France**

La France est un État unitaire. Aussi, il revient aux organes nationaux de déterminer l'existence et la forme des éventuelles collectivités infra-étatiques. Ces dernières ne peuvent se créer d'elles-mêmes, ni déterminer leur organisation interne ou leurs compétences. Toutes ces décisions statutaires relèvent de l'État central, par le biais de la loi.

Aussi, après des tentatives de décentralisation voire de fédéralisme au sortir de la Révolution et un retour vers la centralisation rigoureuse, la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle a vu l'intervention de deux lois décentralisatrices importantes : la Charte départementale du 10 août 1871 et la Charte municipale du 5 avril 1884. Ces lois donneront définitivement aux conseils généraux et aux maires la légitimité du suffrage universel et détermineront leurs pouvoirs et attributions.

L'État français reste néanmoins très centralisé jusqu'aux lois Defferre<sup>1</sup> de 1982 et 1983. À partir de l'entrée en vigueur de ces lois, les collectivités obtiennent le transfert de compétences multiples et leurs décisions ne sont plus soumises à la tutelle du représentant de l'État mais à un simple contrôle de légalité. La formule de l'article 72 de la Constitution de 1958 par laquelle les collectivités « s'administrent librement » obtient alors tout son sens. La décentralisation sera en outre davantage approfondie par la révision

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF* 3/03/82, p. 73 ; Loi n° 83-8 du 7 janvier 83 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* 9/01/83, p. 215 ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 83 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* 23/07/83, p. 2286.

constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>2</sup>. Elle insère d'ailleurs au premier article de la Constitution, au sujet de la France, la formule « son organisation est décentralisée ».

Les trois principales catégories de collectivités territoriales, toutes désormais inscrites dans le corps de la Constitution, sont les communes, les départements et les régions. Leur organe délibérant est désigné au suffrage universel direct par les électeurs inscrits dans le ressort géographique de chacune de ces collectivités. Ainsi, le dispositif décentralisateur rapprochait les citoyens de la prise de décision, ce qui menait d'ailleurs parfois à présenter la décentralisation comme un instrument de la démocratie<sup>3</sup>. Il apparaissait donc inutile, pour certains, de créer des instruments juridiques propres à permettre l'expression directe des administrés locaux.

Le recours à la décision ou à l'avis populaire par les organes délibérants locaux était d'ailleurs purement et simplement interdit depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Le Conseil d'État avait en effet censuré un tel recours dans l'arrêt « Commune d'Aigre »<sup>4</sup>, du 7 avril 1905, en considérant qu'« *en substituant ainsi, à la décision qu'il lui appartenait de prendre lui-même pour le règlement d'une affaire d'intérêt communal, la décision des électeurs intéressés, le conseil municipal a violé les dispositions (...)* ». Et l'interdiction avait pu être confirmée ultérieurement dans l'arrêt « Commune de Brugnens »<sup>5</sup> du 15 janvier 1909. L'intervention d'une loi était ainsi nécessaire pour permettre le recours officiel à l'avis des administrés dans la prise d'une décision locale. Cette faculté n'apparaîtra qu'en 1992, dix ans après l'annonce de la loi de 1982 selon laquelle, notamment, des lois devaient déterminer « le développement de la participation

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, *JORF* 29/03/2003, p. 5568.

<sup>3</sup> Cf. notamment F. Mitterand, discours à Moulins, 22 mars 1990 (rapporté par P. Sadran, « Démocratie locale et décentralisation », in *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, p. 289).

<sup>4</sup> C.E., 7 avril 1905, « Commune d'Aigre », *Sirey Dalloz*, 1907, III<sup>ème</sup> partie, p. 15.

<sup>5</sup> C.E., 15 janvier 1909, « Commune de Brugnens », *Sirey Dalloz*, 1909, III<sup>ème</sup> partie, p. 8.

des citoyens à la vie locale »<sup>6</sup>.

Ces dispositifs de recours à l'expression populaire locale comme aide à la prise de décision se sont aujourd'hui incontestablement développés. Il est possible de les répartir en deux catégories.

Ainsi, on distingue d'abord les dispositifs d'expression qui interviennent en relation avec une décision relevant de l'autorité locale. Dans le champ de compétence qui lui est propre, l'assemblée de la collectivité peut ainsi permettre aux administrés de participer à la prise de décision. De la même manière, les électeurs peuvent introduire devant une assemblée locale des pétitions à propos de questions pour lesquelles elle a compétence.

Ensuite, il existe d'autres cas de recours à l'expression des citoyens locaux mais dont l'initiative revient à l'État. Ces dispositifs sont mis en œuvre par décret ou par le biais du représentant de l'État dans le département, pour des questions dont la compétence appartient à l'État et non aux collectivités. Ces cas de consultation ne relèvent pas d'une véritable logique de démocratie participative locale mais plutôt d'une logique d'« autodétermination ». Ils ne seront donc pas présentés dans le corps même de l'étude. Il serait cependant injuste de les exclure totalement dans la mesure où ils demeurent des moyens d'expression au profit de citoyens locaux. Nous allons donc les présenter brièvement.

Il existe d'abord des procédures de consultation facultatives pour l'État. Ces consultations concernent la modification des limites territoriales d'une collectivité, la création d'une collectivité territoriale à statut particulier et la modification de l'organisation d'une collectivité. Pour ces modifications, l'article 71-1 de la Constitution dispose que les électeurs peuvent être consultés. De même, et spécialement pour les collectivités ultra-marines, l'article 72-4 dispose qu'il est possible de consulter les électeurs sur une question relative à

---

<sup>6</sup> Art. 1<sup>er</sup>.

l'organisation de la collectivité, à ses compétences ou à son régime législatif<sup>7</sup>. Dans tous ces cas, la réponse apportée à la consultation n'est que consultative.

Il doit en outre être noté que le projet de réforme des collectivités territoriales<sup>8</sup> vient enrichir les dispositions législatives relatives aux modifications des limites territoriales. En effet, il deviendrait désormais possible de consulter la population à propos de regroupements de départements ou de regroupements de régions. La consultation serait purement facultative si les organes délibérants ont pris des délibérations concordantes mais elle serait obligatoire si aucun accord n'a été trouvé. De plus, alors même qu'elle n'est pas toujours obligatoire, le résultat de la consultation va lier l'autorité étatique. En effet, dès lors qu'une consultation est mise en œuvre, le projet devrait recueillir la « majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes intéressées » pour pouvoir être mis en œuvre.

Le second type de procédures de consultation à l'initiative de l'État qui doit être relevé est la consultation obligatoire. On trouve de telles procédures à la fois dans la Constitution et dans la loi. Les procédures inscrites dans la Constitution sont relatives à des modifications statutaires spécifiques dans les collectivités ultra-marines. Il en est ainsi pour le changement de régime législatif<sup>9</sup>, la création d'une collectivité territoriale unique se substituant à un département et une région d'outre-mer<sup>10</sup> et la création d'une assemblée unique

---

<sup>7</sup> Il existe deux types de régime législatif : un régime d'assimilation par lequel il est fait application de plein droit des textes adoptés par les organes étatiques (art. 73 de la Constitution) et un régime de spécialité par lequel seuls les textes pour lesquels il est expressément prévu leur application pour cette collectivité sont applicables (art. 74 de la Constitution).

<sup>8</sup> Projet de loi n° 60 de réforme des collectivités territoriales, enregistré à la présidence du Sénat le 21 octobre 2009.

<sup>9</sup> Art. 72-4 al. 1.

De telles consultations ont déjà eu lieu : la réponse a été positive à Saint-martin et Saint-Barthélemy relevant désormais de l'article 74, ainsi qu'à Mayotte, relevant aujourd'hui de l'article 73. La Martinique et la Guyane ont, quant à elles, refusé en janvier dernier la proposition de relever de l'article 74.

<sup>10</sup> Art. 73 al. 7. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et l'île de La Réunion disposent toutes deux de collectivités superposées, c'est-à-dire d'un département et d'une région sur la même zone territoriale. Une consultation sur cette question a notamment été effectuée en janvier dernier dans les régions de la Martinique et de la Guyane. Elle a reçu une réponse positive de la part de ses électeurs.

pour ces deux collectivités<sup>11</sup>. Dans la loi, les décisions imposant une consultation populaire sont les fusions de communes<sup>12</sup> et, dans le projet de réforme des collectivités, la création des communes nouvelles, en cas de désaccord entre les conseils municipaux des communes intéressées. Avant de mettre en œuvre de telles modifications, l'autorité étatique devra consulter la population et ne pourra aller à l'encontre de son refus. Ainsi, en plus d'être un avis obligatoire, l'avis requis est un avis conforme. La modification ne pourra être mise en œuvre que si elle a recueilli l'accord<sup>13</sup> des électeurs intéressés.

L'État accorde ainsi à ses administrés un droit de s'exprimer relativement à certaines questions statutaires. Cependant, contrairement à un référendum, la décision prise par les administrés ne se substitue pas à celle de l'autorité étatique, elle ne fait que la diriger. En effet, même pour les consultations sur avis conforme, l'État ne sera pas totalement lié, il ne sera lié que par les refus éventuels. Si l'accord de la population a été donné, l'État n'est pas pour autant tenu de mettre en œuvre la réforme envisagée.

Le recours à l'expression populaire locale par l'État ayant été abordé, il convient de revenir à notre sujet : la démocratie participative locale. Dans quelle mesure les citoyens locaux vont-ils pouvoir participer à la prise de décision de leurs élus ? Comment vont-ils pouvoir influencer le fond de ces décisions ? La prise de décision par le biais de la démocratie représentative constitue le droit commun de la prise de décision mais des mécanismes sont néanmoins apparus pour permettre aux citoyens locaux d'y participer.

Aussi, pour mener à bien cette étude, il convient d'abord de présenter ces outils de participation, après avoir observé le cadre légal dans lequel ils

---

<sup>11</sup> Art. 73 al. 7.

<sup>12</sup> La consultation en cas de fusion de communes n'est obligatoire que depuis la loi du 13 août 2004.

<sup>13</sup> La fusion de communes, selon l'article L 2113-3 CGCT (code général des collectivités territoriales), doit en outre recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes concernées (le projet de réforme utilise la même majorité pour la création des communes nouvelles). L'article poursuit, de plus, que la fusion ne peut avoir lieu si les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits ont manifesté leur opposition.

s'inscrivent. Il sera ensuite intéressant de s'attacher à certains cas concrets.

## **I. Présentation théorique**

Comme le démontre le contexte légal, les mécanismes de démocratie participative locale font leur apparition aux côtés de dispositions relatives à l'administration locale, aux vertus souvent décentralisatrices.

### **A) Le contexte légal**

Plusieurs lois ont mis en place ou modifié des dispositifs participatifs. Chacune d'entre-elles sera ici présentée afin de comprendre la logique dans laquelle s'inscrivent les mécanismes de démocratie participative.

#### **1. La loi ATR : autorisation de la consultation communale**

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République<sup>14</sup> vient réformer les services extérieurs ou services déconcentrés de l'État. Les services de l'État dans les collectivités sont ainsi touchés. En outre, la loi ATR vient créer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : « communautés de villes » et « communautés de communes ». Ces dernières auront un très grand succès, si bien qu'elles existent toujours, et de manière très importante, aujourd'hui<sup>15</sup>. On est donc face à une loi relative à l'organisation administrative au niveau local, que cette administration soit étatique ou purement locale.

La loi ATR, dans son versant démocratique, prévoit le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci. Elle précise d'ailleurs

<sup>14</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF* 8/02/1992, p. 2064

<sup>15</sup> Elles constituent la catégorie d'EPCI à fiscalité propre la plus importante avec 2 409 communautés de communes en 2010 pour un total de 2 611 EPCI à fiscalité propre.

qu'il s'agit d'un « principe essentiel de la démocratie locale »<sup>16</sup>.

C'est aussi au sein de cette loi que l'on trouve le premier dispositif de consultation populaire locale. Attendu depuis son annonce dans la loi du 2 mars 1982, l'article 21 introduit un chapitre V, « participation des habitants à la vie locale », au sein du titre II du livre Ier du Code des communes. Le recours à l'avis des électeurs communaux est désormais autorisé contrairement à la jurisprudence « Commune d'Aigre ».

## **2. La loi OADT : opération d'aménagement et avis des électeurs**

La loi du 4 février 1995 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire<sup>17</sup> vient mettre en place différents plans, zones, documents et schémas relatifs à l'aménagement du territoire. Elle crée notamment les « Pays », groupements de communes et d'intercommunalités qui définissent ensemble un projet commun de développement.

Le Chapitre III « du développement local » de cette loi vient introduire dans l'ordonnancement juridique local le droit de pétition. Des pétitions demandant l'organisation d'une consultation sur une question d'aménagement peuvent ainsi être introduites auprès du conseil municipal ou de l'organe délibérant d'un EPCI. De même, l'organe délibérant d'un EPCI peut, de sa propre initiative, organiser une consultation dès lors que sa question porte sur une opération d'aménagement. C'est ainsi la matière de l'aménagement du territoire qui vient permettre la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs de participation populaire.

## **3. La loi Démocratie de proximité : création des conseils de quartier**

<sup>16</sup> Art 10 de la loi ATR, devenu art. 2141-1 du CGCT.

<sup>17</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF* 5/02/1995, p. 1973 (Art. 85)

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>18</sup> vient notamment traiter de la concertation avec le public ou entre État et collectivités, du régime des mandats électoraux locaux, ou encore, du transfert de certaines compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Son chapitre 1<sup>er</sup> intitulé « participation des habitants à la vie locale » vient créer les « conseils de quartier », institutions démocratiques obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. La loi impose également la création des commissions consultatives des services publics locaux.

#### **4. L'acte II : rénovation et approfondissement des mécanismes de démocratie semi-directe<sup>19</sup>**

Ce que l'on appelle rapidement l'acte II est l'acte II de la décentralisation, c'est-à-dire le deuxième grand volet normatif de la décentralisation en France. Il est constitué de plusieurs textes : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, plusieurs lois organiques<sup>20</sup> et la loi ordinaire du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales<sup>21</sup>.

L'acte II repose sur cinq piliers : le principe de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière et la participation populaire. Chacun trouve ainsi une place dans la Constitution. L'acte II se caractérise également par un nombre important de transferts de compétences de l'État au profit des collectivités territoriales. La décentralisation administrative est ainsi approfondie et on assiste, en même

<sup>18</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF* 27/07/2002, p. 3808.

<sup>19</sup> Mécanismes très formels par lesquels les administrés vont participer à la prise de décisions au niveau local, sous la forme de votations et de pétitions en relation directe avec l'organe délibérant. Elle se différencie, selon Yannis Papadopoulos et Michèle Guillaume-Hofnung, de la démocratie directe qui suppose la réunion réelle d'individus en un même lieu, au même moment. Y. Papadopoulos, *La démocratie directe*, Economica, 1998, p. 23 ; M. Guillaume-Hofnung, *Le référendum*, Que sais-je ?, PUF, 1994, p. 15.

<sup>20</sup> La loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local, *JORF* 2/08/2003, p. 13218, la loi organique 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF* 2 août 2003, p. 13217 et loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, *JORF* 30/07/04, p. 13561.

<sup>21</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF* 17/08/2004, p. 14545.



temps, à l'essor des mécanismes de démocratie semi-directe locale.

Ces derniers ont une place au sein de l'article 72-1 de la Constitution, pour le référendum et le droit de pétition. Ils disposent en outre d'une loi organique précisant les modalités de mise en œuvre du référendum local. Enfin, un article du chapitre « consultation des électeurs et fonctionnement des assemblées locales » de la loi du 13 août 2004 est consacré au droit de pétition et à la consultation.

Voyons maintenant quelles sont les modalités d'usage de ces différents outils de démocratie participative locale.

## **B) Les différents outils de démocratie participative (conditions, objectifs et conséquences)**

Les principaux outils de démocratie participative locale sont la concertation, les enquêtes publiques, les conseils de quartier et autres commissions ou comités locaux, le référendum, la consultation et le droit de pétition.

L'information des administrés doit également être vue comme un outil au service de la démocratie participative. Comment en effet pouvoir participer à la prise de décision si aucune information relative aux affaires locales n'est communiquée ? Les organes délibérants se doivent ainsi de publier les arrêtés et délibérations à caractère réglementaire<sup>22</sup>, ainsi que, en tant que pouvoir adjudicateur, la liste des marchés conclus<sup>23</sup>. De même, les budgets des entités locales doivent être déposés afin d'être consultables par les administrés<sup>24</sup>.

### **1. Concertation et enquêtes publiques**

<sup>22</sup> Art. L 22121-24, L 2122-29, L 3131-3, L 4141-3, L 5211-47, L 5421-3 et L 5621-7 CGCT

<sup>23</sup> Art. 133 du Code des marchés publics

<sup>24</sup> Art. L 2313-1, L 3313-1, L 4312-1, L 5211-36, L 5421-6 et L 5622-4 CGCT

Une concertation associant habitants, association et toute personne intéressée est obligatoire avant toute décision d'aménagement urbain<sup>25</sup>. Cette procédure permet ainsi d'associer la population en amont de la prise de décision. La concertation doit cependant plutôt être vue comme une condition de la forme de la décision que comme un élément substantiel propre à influencer la décision finale.

Initialement instaurée en 1810, l'enquête publique avait pour but de garantir la protection de la propriété privée en cas d'expropriation. Puis, la loi<sup>26</sup> du 12 juillet 1983 relative à démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement a transformé cette procédure en un dispositif d'information et de recueil des avis de la population.

L'enquête publique est engagée par le préfet et conduite par un commissaire-enquêteur nommé par le président du tribunal administratif dans les mairies concernées par le projet. Le public, à savoir toute personne intéressée, peut ainsi prendre connaissance du projet et présenter toute appréciation et proposition dans un registre d'enquête.

L'enquête publique fait ensuite l'objet d'un rapport d'enquête établi par le commissaire-enquêteur, permettant ainsi de présenter un avis favorable ou défavorable au préfet. En cas d'avis favorable, ce dernier délivre la déclaration d'utilité publique du projet.

Il est à noter qu'il existe une Commission nationale du débat public (CNDP)<sup>27</sup> chargée de « veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des

---

<sup>25</sup> Art. L 300-2 et s. du Code de l'urbanisme

<sup>26</sup> Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement, *JO* 13/07/83, p. 2156.

<sup>27</sup> Créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (*JO* 3/02/95, p. 1840), la CNDP a été instituée en Autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire »<sup>28</sup>

## **2. L'avis par délibération : les conseils de quartier et autres commissions et comités**

Ces conseils sont la formule la plus élaborée de « démocratie associative ». La démocratie associative pourrait ainsi être définie comme la participation d'un groupe de personnes, non nécessairement élues mais concernées par les affaires locales, à la prise de décision. Ces structures de participation ont préexisté à leur reconnaissance légale.

Les conseils de quartiers ont été créés par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>29</sup>.

Ces conseils de quartier sont des organes délibérants mais dont les décisions, purement consultatives, peuvent être utilisées par le conseil municipal de la commune. Ils sont obligatoires dans les communes de 80 000 habitants et plus, et leur création est permise dans les communes de 20 000 à 79 999 habitants. Le nombre d'adjoint au maire, dans les communes dotées de conseils de quartiers, peut, de plus, dépasser le seuil limite de 30% de l'effectif du conseil municipal afin d'instituer des postes d'adjoints chargés principalement du quartier<sup>30</sup>.

À cette fin, le conseil municipal doit délimiter le périmètre des différents quartiers de la ville et déterminer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement du conseil de quartier. La formule est donc très souple.

La place des conseils de quartier dans la vie communale dépend purement et simplement de la place que le conseil municipal souhaite leur allouer. En

<sup>28</sup> Site internet institutionnel de la CNDP.

<sup>29</sup> La disposition législative a été insérée à l'art. L 2143-1 CGCT.

<sup>30</sup> Sans toutefois que le nombre de ces adjoints chargés des quartiers dépasse le seuil de 10% de l'effectif du conseil municipal.

effet, la loi n'attribue aucun pouvoir à ces conseils, elle permet seulement aux conseils municipaux de leur offrir certaines prérogatives. Ainsi, les conseils peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions. De même, le maire de la commune peut associer les conseils de quartier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier. Enfin, un local ainsi que des fonds peuvent leur être attribués afin qu'ils mènent à bien leur action.

Les conseils de quartier constituent ainsi des lieux de rencontre politique, ils permettent aux administrés de s'exprimer, de dénoncer des soucis locaux ou encore de proposer des initiatives ou des solutions à des problèmes rencontrés. À la différence de la consultation et du référendum, cet espace public d'expression n'est pas réservé aux seuls électeurs et les sujets de débat ne sont pas nécessairement choisis par le conseil municipal. L'accès à la démocratie participative y est donc plus libre et plus aisé mais la portée de l'expression populaire se trouve dans la dépendance du conseil municipal, selon qu'il octroie à ces conseils une place importante ou non. Cette situation fait ainsi écrire à T. Célerier que « *les conseils de quartier se trouvent dans une situation de sujétion à l'égard du conseil municipal et du maire* »<sup>31</sup>.

Une autre institution de la démocratie associative est la commission consultative des services publics locaux. Selon l'article L 1413-1 CGCT, issu de la loi du 27 février 2002, des commissions consultatives des services publics locaux doivent être créées dans les régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, EPCI de plus de 50 000 habitants et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

La commission est composée de membres de l'assemblée délibérante et de représentants d'associations locales nommés par la même assemblée. Elle est présidée par l'exécutif local.

---

<sup>31</sup> T. Célerier, *Institutions de quartiers. Loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité*, CT-Intercommunalité, 2002, n°6, p. 7.

Son avis est obligatoire pour tout projet de délégation de service public, tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière et tout projet de partenariat, avant toute décision de l'organe délibérant. Il ne s'agit cependant pas d'un avis conforme mais d'un élément purement procédural.

La commission doit également examiner, chaque année, le rapport établi par chaque délégataire de service public, les rapports sur les 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, un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière et le rapport établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.

De même, selon l'article L 2143-3 CGCT, inséré par la loi<sup>32</sup> du 11 février 2005, une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées doit être créée dans les communes d'au moins 5 000 habitants. Si la compétence en matière de transport et d'aménagement du territoire a été transférée à un EPCI, c'est ce dernier qui doit créer la commission dès lors qu'il regroupe au moins 5 000 habitants.

Ces commissions sont notamment composées des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées et elles sont présidées par l'exécutif local.

La commission doit dresser le constat de l'état d'accessibilité des infrastructures publiques et établir un rapport annuel par lequel elle présente notamment des propositions.

Le conseil municipal peut en outre créer des « comités consultatifs » sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Leur composition est fixée par le conseil municipal mais ces comités peuvent notamment comprendre des représentants des associations locales. Ils

---

<sup>32</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JO* 12/02/2005, p. 2353

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.

Il existe également des « conseils d'enfants et/ou de jeunes »<sup>33</sup>, mais aussi des « conseils des sages et/ou des anciens », dont les membres sont issus du volontariat.

De même, on va trouver des « conseils de résidents étrangers » dans de grandes villes françaises telles que Lille<sup>34</sup>, Lyon<sup>35</sup>, Paris<sup>36</sup> et Toulouse<sup>37</sup>. Ces institutions vont permettre de donner la parole à des personnes totalement exclues du circuit citoyen classique.

Les associations locales peuvent ainsi trouver un moyen d'expression institutionnel, mais toujours dans la dépendance du bon vouloir du conseil municipal.

### **3. L'appel aux urnes : le référendum et la consultation**

Le référendum et la consultation doivent être présentés ensemble dans la mesure où l'exercice pour l'électeur est identique : il va répondre à une question posée par l'organe délibérant en glissant une enveloppe contenant sa réponse dans une urne. Seule la portée de la réponse, entre ces deux dispositifs, pourra diverger : la réponse apportée par les électeurs au référendum vaut, en principe, décision en lieu et place de l'organe délibérant alors que la réponse à la consultation ne vaut que avis et ne lie donc pas l'assemblée.

En outre, les conditions de mise en œuvre d'un référendum ou d'une consultation sont quasiment similaires.

<sup>33</sup> De 1 500 à 2 000 sur le territoire national.

<sup>34</sup> Le Conseil des Résidents Etrangers de Lille a été créé en 2009.

<sup>35</sup> Le Conseil des Résident(e)s Etranger(e)s Lyonnais (es) a été créé en 2005.

<sup>36</sup> Le conseil du 20ème arrondissement se nomme Conseil de la citoyenneté, il est composé exclusivement de personnes non ressortissantes d'États de l'Union européenne et a été créé en 2001.

<sup>37</sup> Le Conseil des Résidents Étrangers de Toulouse, dont la 1ère assemblée s'est réunit en mars 2009.

Il existe d'abord des conditions temporelles, certaines périodes ne permettant pas d'organiser des votations. Il s'agit, principalement, de la période qui précède l'organisation d'élections, de référendums ou de consultations<sup>38</sup>, à savoir pendant la campagne et le jour du scrutin<sup>39</sup>. Ces dispositions permettent d'éviter que le référendum, ou la consultation, n'interfère avec une autre votation, que sa campagne ne se fonde et ne se dilue dans celle d'une autre<sup>40</sup>. La loi interdit également d'organiser des référendums sur « un même objet », c'est-à-dire sur une question de fond identique, à moins d'un an d'intervalle. Ce délai incompressible aurait pour but de ne pas discréditer la technique du référendum. Il garderait l'assemblée délibérante contre la tentation de réitérer ses appels aux électeurs et, par là, de renouveler les campagnes démagogiques de persuasion. Le délai d'un an permet au contraire aux électeurs de s'interroger et de peser avec discernement les enjeux de la question.

Il existe ensuite des conditions personnelles. Quelles sont d'abord les personnes habilitées à organiser des votations ? Tous les organes délibérants métropolitains<sup>41</sup> peuvent, depuis la loi du 13 août 2004, organiser des consultations : conseil municipal, conseil communautaire, conseil général, conseil régional et assemblée de Corse. Cependant, selon l'article 72-1 de la Constitution, seuls les organes délibérants des « collectivités territoriales » peuvent organiser un référendum. Ainsi, les assemblées des EPCI sont exclues du dispositif. Toutes les matières qui ont fait l'objet d'un transfert de compétence des communes aux EPCI échappent donc à la décision éventuelle des citoyens. Certains parlementaires se sont ainsi émus de voir tant de sujets échapper à la décision populaire, réduisant à « coquille vide »<sup>42</sup> le projet de loi

<sup>38</sup> Alinéas 2 à 11 de l'art. LO 1112-6 CGCT.

<sup>39</sup> En cas de renouvellement partiel ou total des membres de l'organe délibérant, l'organisation de votations est proscrite à compter du premier jour du sixième mois précédent un tel renouvellement.

<sup>40</sup> Une délibération qui irait à l'encontre de ces périodes d'interdiction est frappée, selon l'art LO 1112-6 CGCT, de caducité. Elle ne produit ainsi aucun effet mais ne disparaît pas rétroactivement de l'ordonnement juridique.

<sup>41</sup> Il en est de même pour les assemblées des départements et régions d'outre-mer et pour les assemblées de Saint-martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon et les communes de la Nouvelle-Calédonie.

<sup>42</sup> J.-C. Peyronnet et J.-P. Sueur, débats parlementaires relatifs au projet de loi organique au Sénat, séance du 4 juin 2003.

organique relative au référendum local.

Au-delà des entités organisatrices des votations, il faut s'interroger sur la qualité des personnes appelées aux urnes. Les seules personnes admises à participer à des référendums ou à des consultations sont les « électeurs » inscrits sur les listes électorales de la collectivité au sein de laquelle le dispositif est mis en œuvre. Cette catégorie des « électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité » ne permet pas d'inclure, de fait, un nombre très important d'administrés susceptibles d'être intéressés. Elle exclut d'abord les électeurs inscrits sur une liste électorale autre que celle de la collectivité organisatrice, tels que les résidents secondaires ou les administrés ayant une activité sur le territoire de la collectivité en question mais demeurant sur le territoire d'une autre. Elle ne permet ensuite aux étrangers ressortissants de l'Union européenne qu'une participation dans les sphères communale et intercommunale, au titre de leur droit de vote aux élections communales. Elle écarte enfin, radicalement, les étrangers non ressortissants de l'Union européenne. La question du choix des destinataires a été débattue au Parlement, notamment sur la question du choix entre « électeur » et « habitant »<sup>43</sup>. Le président de la commission des lois, M. Pascal Clément, pendant les débats à l'Assemblée Nationale, expliquait cependant que le terme d'habitant était « difficile à cerner ». Le terme d'électeur a effectivement le mérite de permettre d'identifier rapidement, *via* une liste préexistante et mise à jour rigoureusement, les noms des administrés autorisés à participer.

Enfin, des conditions matérielles doivent être relevées concernant la question faisant l'objet de la votation. En effet, la consultation ou le référendum doit porter sur une « affaire relevant de la décision »<sup>44</sup> de l'assemblée délibérante, sur une « question relevant de sa compétence »<sup>45</sup>. La question posée lors du référendum ou de la consultation doit ainsi relever de la compétence de

<sup>43</sup> Amendements n° 168 et 169 au projet de loi constitutionnelle, défendus par M. René Dosière à l'Assemblée Nationale, 3<sup>ème</sup> séance du 22 novembre 2002.

<sup>44</sup> Art. L 1112-16 CGCT.

<sup>45</sup> Art. 72-1 de la Constitution.



l'assemblée qui la soumet, à la condition supplémentaire que la question ne concerne pas un acte individuel<sup>46</sup>. Si, au contraire, l'organe délibérant se permet de poser une question qui empiète sur le domaine de compétence d'une autre personne, publique ou privée, le juge, saisi du litige, annulera la délibération. Cette contrainte est purement logique dans la mesure où la collectivité, ou le groupement de collectivités, ne peut prendre de décision dans un domaine dont il ne détient pas la compétence. On verra néanmoins qu'une telle pratique n'est pas rare.

La consultation et le référendum ont une portée différente. Seule la réponse des électeurs à un référendum vaudra décision. Cependant, elle ne constituera une décision qu'à la condition qu'un quorum de la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité ait participé au scrutin. Dans le cas contraire, la réponse des électeurs n'aura qu'une valeur consultative.

Le projet de loi organique ne prévoyait aucun quorum, ce sont les parlementaires qui ont introduit cette obligation supplémentaire. Les amendements présentés au Sénat, première assemblée saisie, visaient soit à demander que la moitié au moins des électeurs inscrits prennent part au vote<sup>47</sup>, soit que la réponse définitive du scrutin ait recueilli les voix d'au moins un quart des électeurs inscrits<sup>48</sup>. Le Sénat a adopté l'amendement du rapporteur, requérant ainsi qu'au moins la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité se déplace aux urnes. Cette question était délicate, elle a ainsi fait l'objet d'une navette en deuxième lecture car l'Assemblée Nationale souhaitait un quorum moins élevé, qu'elle avait fixé à la hauteur du

---

<sup>46</sup> L'art. LO 1112-2 CGCT refuse la soumission des projets d'acte individuel au référendum. Voir notamment TA Limoges, 25 septembre 2006, « M. Carlier c/ Commune de Crozant », req. n° 0600888, *AJDA*, 2007, p. 85, note M. Verpeaux (La question posée portait sur la démolition d'une maison, le tribunal a donc estimé que le projet soumis à référendum tendait à la délivrance d'un permis de démolir, lequel est un acte individuel).

<sup>47</sup> Amendements n° 9 au projet de loi organique, défendu par Daniel Hoeffel, rapporteur, et n° 31 défendu par Jean-Claude Peyronnet, au Sénat.

<sup>48</sup> Amendement n° 30 au projet de loi organique, défendu par Bernard Frimat, au Sénat.

tiers des électeurs inscrits<sup>49</sup>. Mais les députés se sont finalement inclinés sous le quorum d'une participation de la moitié des électeurs, comme le souhaitait le Sénat.

La fixation d'un quorum répondait à une préoccupation de légitimité de la décision rendue, de représentativité de l'opinion. Les parlementaires craignaient de voir des minorités agissantes, spécialement intéressées dans le projet, être les seules à répondre au scrutin et, par là, à imposer leur décision à tous. La décision doit être prise dans l'intérêt général et il serait contestable que l'égoïsme d'une minorité mobilisée d'électeurs nuise à tous les administrés.

En outre, la portée de la réponse des électeurs va conditionner la recevabilité d'un recours contre le résultat du scrutin. En effet, alors qu'un recours contre le résultat d'une consultation est irrecevable<sup>50</sup>, le texte de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 a expressément prévu le recours devant le juge pour le résultat d'un référendum.

#### **4. La compilation de signatures : le droit de pétition**

Un autre moyen d'expression démocratique est la pétition. Il s'agit d'une requête présentée à l'organe délibérant de la collectivité et légitimée par un certain nombre de signatures. Alors que la pétition est un moyen d'expression classique<sup>51</sup>, le droit est venu poser des conditions au dépôt d'une pétition.

Le droit de pétition local apparaît dans les textes avec la loi du 4 février 1995. Il est alors permis à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de présenter une pétition auprès du conseil municipal ou de l'organe

<sup>49</sup> Amendement n° 9 au projet de loi organique, défendu par Marc-Philippe Daubresse, à l'Assemblée Nationale.

<sup>50</sup> C.A.A. Lyon, 19 juillet 1995, « M. de Caumont, Groupe d'action municipal de Briançon », *R.D.P.*, 1995, p. 1641, conclusions M. Gailleton ; C.E., sect., 29 décembre 1995, « M. Géniteau », *R.F.D.A.*, 1996, p. 463, concl. C. Chantepy.

<sup>51</sup> Selon Jean-Pierre Dionnet, le droit de pétition est « une manifestation spécifique de la liberté d'opinion et d'expression » (J.-P. Dionnet, « Pétition », in S. Rials et D. Alland (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadriga, PUF, 2007, p. 1157).

délibérant d'un EPCI afin de demander l'organisation d'une consultation à propos d'une opération d'aménagement. La loi du 13 août 2004 vient étendre le dispositif à toutes les collectivités et retire la limite matérielle de l'opération d'aménagement. Ainsi, aujourd'hui, une pétition peut être déposée auprès de tous les organes délibérants pour demander l'organisation d'une consultation sur toute question relevant de la compétence de cet organe<sup>52</sup>. Seule l'organisation d'une consultation peut cependant faire l'objet d'une demande, à l'exclusion de toute autre question, et seuls les électeurs restent admis à signer une pétition.

Une pétition doit, en outre, réunir un nombre minimum de signatures, proportionnel à la taille de la collectivité dans le cadre de laquelle la pétition est engagée, et dans une proportion différente selon la catégorie de collectivité. Ainsi, les pétitions déposées auprès de l'assemblée délibérante d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre<sup>53</sup> devront réunir les signatures d'au moins un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la ou des communes<sup>54</sup>. Cette proportion est élevée à un dixième des électeurs inscrits pour présenter une pétition auprès du conseil général, du conseil régional ou de l'assemblée de Corse<sup>55</sup>.

La pétition peut être individuelle ou collective. Des lettres individuelles peuvent ainsi être envoyées à l'organe délibérant, tout comme des lettres regroupant plusieurs signatures, à charge ensuite à l'organe délibérant de comptabiliser les signatures valides. Il doit d'ailleurs être noté que depuis la loi du 13 août 2004, il n'existe plus de délai maximum entre la réception de la première lettre de pétition et de la dernière, le recueil des signatures peut désormais être très étalé dans le temps.

Enfin, chaque électeur ne peut signer qu'une seule pétition par an, ce qui

---

<sup>52</sup> Les collectivités de l'article 74 disposent d'un droit de pétition « spécial » en plus de celui présenté ici (sauf pour la Polynésie française qui ne dispose que d'un droit de pétition « spécial » et pour Wallis-et-Futuna qui ne dispose d'aucun d'entre eux).

<sup>53</sup> Prévu par l'art. L 5211-49 CGCT.

<sup>54</sup> Les « électeurs », dont il est fait référence pour les EPCI, sont ceux figurant sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI.

<sup>55</sup> De même que pour l'assemblée de Corse et les assemblées délibérantes des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Mayotte.

limite considérablement le nombre de pétitions.

En outre, alors même que la pétition a obtenu le seuil requis de signatures, aucune certitude n'existe quant à ses effets.

En effet, à la suite d'un amendement qui a introduit le verbe « demander » à la place du verbe « obtenir », le texte ne permet aux électeurs que de « demander » et non « d'obtenir » l'organisation d'une consultation. Ce choix dégage ainsi l'assemblée locale de toute obligation de donner suite à la pétition.

La pétition locale, telle qu'on la trouve dans les textes, peut ainsi apparaître comme un outil inefficace puisqu'aucune obligation des autorités locales n'est attachée au dépôt d'une pétition valide.

Le cadre théorique étant ainsi posé, il est intéressant d'observer quelques exemples concrets de mise en œuvre de la démocratie participative locale. Les dispositifs sont-ils utilisés, effectifs, détournés, etc. ?

## II. Quelques exemples concrets

Une présentation concrète des dispositifs de démocratie participative doit mettre en exergue quelques chiffres relatant l'effectivité des dispositifs mais doit aussi recourir à l'observation de quelques exemples détaillés qui font l'objet d'une pratique régulière.

### A) Une présentation fondée sur des chiffres

L'obtention de chiffres en matière de démocratie participative locale est une réelle difficulté. En effet, la mise en œuvre des mécanismes de démocratie locale n'est pas d'initiative étatique mais purement locale. Aussi, comment pouvoir déterminer le volume de leur utilisation?

La seule manière de pouvoir comptabiliser les diverses initiatives locales au niveau étatique passe par le relais préfectoral. En effet, les décisions des organes délibérants des collectivités figurent dans leurs délibérations, lesquelles sont transmises au représentant de l'État pour le contrôle de légalité. Les préfetures peuvent ainsi prendre note de la mise en œuvre d'un dispositif de démocratie participative et transmettre l'information à la direction générale de collectivités territoriales (DGCL). C'est grâce à cette procédure qu'il est aujourd'hui possible de trouver quelques chiffres sur le site institutionnel des collectivités territoriales.

D'abord, concernant les référendums locaux, la DGCL recense 31 référendums entre 2005 et 2009. Ce nombre est peu élevé mais il doit d'autant plus être relativisé que certaines votations de la liste ne sont pas des « référendums » mais des consultations (plus ou moins formelles, pour au moins deux d'entre eux). En outre, parmi ces 31 référendums affichés, 14 d'entre eux au moins<sup>56</sup> ont fait l'objet d'une annulation par le juge.

<sup>56</sup> La caractéristique d'annulation ne figure sur le tableau de la DGCL que pour les années 2005 à 2007. Pour les années postérieures, l'information n'a pas toujours pu être obtenue auprès des collectivités.

Enfin, les réponses apportées par les électeurs à ces référendums, tout comme le niveau de participation, ne figurent pas dans le tableau de la DGCL. Néanmoins, parmi les 15 véritables référendums légaux, des contacts pris auprès des collectivités ont pu révéler que la participation avait atteint le quorum nécessaire pour 5 d'entre eux contre 2 pour lesquels il n'avait pu être atteint. Aucune conclusion ne peut néanmoins être tirée en terme de facilité à atteindre le quorum requis dans la mesure où 8 collectivités n'ont pas répondu à cette question<sup>57</sup>.

En outre, pour les votations organisées sous la forme de consultations, la DGCL relève l'existence de 233 consultations de 1995 à 2009, soit en moyenne une quinzaine de consultations par an. Ce nombre démontre ainsi une utilisation parcimonieuse du dispositif.

Concernant maintenant les conseils de quartier, leur nombre n'a cessé d'augmenter depuis leur création. En effet, la DGCL dénombre 292 conseils en 2002, 982 en 2003, 1 177 en 2004, 1 305 en 2005, 1 495 en 2006 et 1 583 en 2007. À la suite du renouvellement des équipes municipales en 2008, le nombre de conseils de quartiers est passé à 1 552, avec 731 postes d'adjoints de quartier.

Le nombre de pétitions déposées est enfin invérifiable dans la mesure où le dépôt d'une pétition ne produit aucun effet juridique...

## **B. Quelques exemples détaillés qui font l'objet d'une pratique régulière**

Les mécanismes de démocratie participative que l'on vient de présenter sont parfois contournés. Aussi, au lieu d'établir une liste des matières pour lesquelles il a pu être organisé une votation, il paraît plus intéressant de s'attacher à des cas où il n'est pas fait usage des dispositions étudiées, dans une fin pourtant similaire, et à des cas où les votations entreprises en application des

---

<sup>57</sup> Aucune réponse après prise de contact ou impossibilité de prendre contact avec les personnes compétentes.

textes sont illégales.

## 1. Des initiatives en marge des textes

Les textes présentent des procédures formelles de démocratie participative locale en nombre limité. Aussi, il n'est pas exclu que la collectivité puisse décider de mettre en œuvre un dispositif informel qui ne fasse pas l'objet de dispositions textuelles.

Pour recueillir l'avis de la population, nous avons observé que la collectivité pouvait organiser une consultation. Il s'agit d'une formule plus souple que le référendum dans la mesure où c'est la collectivité elle-même qui prend la décision finale<sup>58</sup>. Néanmoins, la mise en œuvre d'une consultation, au sens des articles L 1112-15 à L 1112-22 du CGCT (Code général des collectivités territoriales), reste lourde : elle pèse sur le budget de la collectivité (envoi des documents, impression des bulletins, personnel à mobiliser...), elle n'a lieu que pendant la durée d'ouverture des bureaux de vote, elle fait l'objet d'une attention particulière du représentant de l'État... Aussi, pour pallier ces lourdeurs et rigidité, certaines collectivités n'hésitent pas à organiser des « consultations » en marge des textes.

Il s'agit alors non pas de « consultations » au sens du CGCT mais de « consultations » au sens commun. Les collectivités mettent en place une procédure particulière, hors cadre légal, dans le but de recueillir l'avis des administrés sur une question donnée. Ces procédures purement informelles, et affichées comme telles, vont permettre de s'extraire des contraintes de la consultation du CGCT. Elles pourront ainsi s'adresser à tous les administrés et non pas aux seuls électeurs et elles pourront se dérouler pendant une période raisonnable déterminée. Ces consultations peuvent prendre la forme d'une enquête verbale, de pseudo bulletins de vote, voire même d'enquêtes

---

<sup>58</sup> Même s'il est politiquement difficile d'aller à l'encontre de l'avis de la population...

électroniques sur les sites internet des institutions locales.

Ainsi, par exemple, le conseil municipal de la commune de Rouen (Seine-Maritime) a organisé une « consultation citoyenne » du 23 mai au 13 juin 2008 afin de demander aux administrés leur avis concernant le projet d'une nouvelle construction, en lieu et place d'une ancienne, sur la chétive place de la cathédrale. Matériellement, cette consultation a fonctionné par le biais de bulletins-réponses. Ces bulletins étaient fournis avec le magazine institutionnel de la commune, distribué gratuitement, et dans lequel on pouvait trouver un descriptif du projet. Le bulletin-réponse devait alors être envoyé, grâce à l'enveloppe T l'accompagnant, à la mairie. Le dépouillement des réponses a démontré un important rejet du projet, à hauteur de 80% des votants, mais seuls 8 000 administrés avaient répondu à l'appel<sup>59</sup>. Prenant acte de ce rejet, la commune a abandonné le premier projet pour en envisager un second.

De même, à Saint-Aignant-de-Noyers (Cher), une consultation informelle sous la forme de bulletins déposés dans les boîtes aux lettres des habitants devait les conduire à choisir le nom des habitants de la commune<sup>60</sup>.

On peut encore citer le cas de Givors (Rhône), où la municipalité a consulté, en novembre 2005, à la fois les électeurs, les résidents étrangers, les étrangers et les entreprises sur l'adhésion de la commune à la communauté urbaine du Grand Lyon. Le vote pouvait alors se faire par correspondance ou dans les bureaux de vote sur trois jours. Le maire de la commune expliquait alors que cette procédure particulière permettait d'éviter les contraintes légales (ici, précisément la participation des étrangers) des procédures prévues par la loi<sup>61</sup>.

Il convient cependant de se méfier de ces mécanismes informels. Ils sont

---

<sup>59</sup> La participation est donc très faible la commune de Rouen comptant 105 000 habitants, dont plus de 60 000 personnes inscrites sur ses listes électorales.

<sup>60</sup> Cette consultation figure, par erreur, dans le tableau récapitulatif de la Direction générale des collectivités locales comme l'un des « référendums locaux » mis en œuvre en application de la loi du 13 août 2004.

<sup>61</sup> Benjamin Audoye, « Les étrangers et la démocratie locale participative : les exemples français », *Regards sur le droit des étrangers*, Numéro Hors-série des *Travaux de l'IFR mutation des normes juridiques*, PUSS, 2010, p. 61, plus précisément p. 82.



en effet peu contrôlables. Alors que lors d'une consultation régie par le CGCT, l'électeur ne peut glisser qu'un seul bulletin de vote dans l'urne, et uniquement en son nom propre ou éventuellement avec une procuration, les auteurs des votes informels peuvent être de qualité aléatoire et tricheurs. La sincérité du résultat de la votation dépendra ainsi du mode d'organisation de la consultation (nominatif sur présentation de documents d'identité pour éviter des votes multiples par personnes, restriction à la qualité d'habitant ou de travailleur dans la commune, sur justificatif...).

Alors que des collectivités s'écartent des dispositifs textuels pour créer leurs propres modes d'expression populaire local, d'autres choisissent le cadre normatif préexistant mais l'utilisent de manière illégale.

## **2. Les délibérations organisant consultation ou référendum viciées d'incompétence**

Comme on l'a vu, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ne peut organiser une consultation ou un référendum que relativement à une question relevant de sa compétence. Or il est courant que la délibération organisant la votation soit annulée au motif que la question posée relève de la compétence d'une autre personne (publique ou privée) que celle organisatrice de la votation.

De telles annulations existent depuis la création de la consultation locale en 1992<sup>62</sup>, elles ne sont pas spécifiques à la nouvelle formule issue de l'acte II de la décentralisation. Mais elles ne disparaissent pas pour autant. En effet, on peut noter par exemple que parmi les 14 référendums ayant fait l'objet d'une annulation entre 2005 et 2009 (sur les 31 référendums recensés par le DGCL), 10 d'entre eux ont été annulés pour incompétence.

Une pratique illégale a ainsi pu apparaître en 2005-2006 en région Ile-de-

---

<sup>62</sup> C.E., sous-sections réunies, 16 novembre 1994, « Commune d'Awala-Yalimapo », *R.D.P.*, 1995, p. 1081, note J.-M. Auby ; C.E., sous-sections réunies, 16 décembre 1994, « Commune d'Avrillé », *A.J.D.A.*, 1995, p. 838, note Y. Jégouzo ; T.A. Grenoble, 16 août 2001, « Préfet de la Haute-Savoie », *A.J.D.A.*, 2002, p. 153, concl. J. Berthet-Fouqué.

France où 9 communes ont organisé un référendum sur une même question : celle du droit de vote des étrangers. Le tableau de la DGCL relate en effet l'organisation de ces votations dans les communes de Saint-Michel-sur-Orge<sup>63</sup> (Essonne), de Gennevilliers, de Clichy-la-Garenne<sup>64</sup> (Hauts-de-Seine), d'Aubervilliers, du Blanc-Mesnil, de La Courneuve et de Saint-Denis<sup>65</sup> (Seine-Saint-Denis), auxquelles doivent être ajoutées les communes de Bobigny<sup>66</sup> et de Stains<sup>67</sup> du même département. Le droit de vote des étrangers, aussi bien aux élections nationales que locales, est parfois revendiqué. Le régime électoral relève cependant de la compétence du législateur et non d'une assemblée locale. Sorties de leur champ de compétence, les différentes communes qui avaient organisé ces votations ont été sanctionnées par une annulation de leurs délibérations.

De même, l'incompétence de la collectivité organisatrice a pu être relevée dans des matières éparses. Ainsi, le conseil municipal de la commune d'Ivry-sur-Seine a organisé un référendum sur le devenir d'un hôpital<sup>68</sup>, alors qu'une telle question relève de la compétence de l'État par l'établissement du schéma d'organisation sanitaire. De même, lorsqu'une commune a transféré une compétence à une EPCI, le principe d'exclusivité lui interdit d'organiser une votation sur une question relative à cette compétence transférée. Or, la commune de Grentzingen a organisé une consultation sur la question de l'implantation d'une station d'épuration sur le territoire de la commune, alors que la compétence « création, entretien et fonctionnement du réseau d'assainissement collectif » avait été transférée à la communauté de

<sup>63</sup> Délibération 19 juin 2006, TA Versailles, 22 décembre 2006 (source tableau DGCL).

<sup>64</sup> Délibération 24 octobre 2006, CE 28 décembre 2007, *J.C.P. Administration et collectivités territoriales*, n° 14, 31 mars 2008, p. 30, et CAA Versailles, 23 octobre 2008, n° 08VE01555.

<sup>65</sup> Délibération 15 décembre 2005, T.A. Cergy-Pontoise, 23 février 2006, « Préfet de la Seine-Saint-Denis », req. n° 0511415, *A.J.D.A.*, 2007, p. 870, note M. Verpeaux et CAA Versailles, 13 décembre 2007, n° 06VE00623.

<sup>66</sup> Délibération du 22 juin 2006, Relevée par B. Audoye, préc., p. 77-78.

<sup>67</sup> Relevé par B. Audoye, préc., p. 77.

<sup>68</sup> Délibération 18 mai 2006, CAA Paris, 9 octobre 2007, n° 06PA04004 qui annule une délibération du conseil municipal d'Ivry-sur-Seine (18 mai 2006) au motif, notamment, que le Schéma d'organisation sanitaire relève de la compétence de l'État.

communes<sup>69</sup>. Enfin, un cas intéressant est celui où la décision finale relève d'une personne privée. En effet, deux communes, Garchizy et Varennes-Vauzelles (Nièvre), ont organisé des votations au sujet des décisions prises par les entreprises Dim à Château-Chinon et Facom à Nevers à propos des plans de fermetures de leurs implantations locales. Les décisions communales ont ainsi été censurées<sup>70</sup>.

Ces différents cas d'organisation de votations sont une forme d'expression non pas de la population locale mais de la collectivité. De cette manière, l'organe délibérant vient démontrer auprès des pouvoirs publics son opposition à un projet, ou au contraire son aspiration à un changement, et il légitime ses positions en recourant à un outil d'expression démocratique. L'illégalité est en principe consciente dans les différents exemples qui viennent d'être cités, on assiste simplement à un détournement de l'usage de l'outil participatif. Emmanuel-Pie Guiselin appelle ce type de méthode les « référendums d'opposition », c'est-à-dire « des consultations par lesquelles les autorités locales entendent agréger les électeurs de leur collectivité au mouvement de contestation d'une situation ou d'un projet »<sup>71</sup>.

### **C) Exemple d'un cas spécial : le droit de pétition dans les collectivités d'outre-mer**

Le droit des collectivités d'outre-mer, collectivités territoriales de l'article 74 de la Constitution, est généralement dérogoratoire au droit métropolitain<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> CAA Nancy, 12 mars 2009, n° 08NC00061.

<sup>70</sup> Délibérations du 12 juin 2006, TA de Dijon, 9 novembre 2006, Préfet de la Nièvre c/ Commune de Garchizy, req. n° 0601546 et Préfet de la Nièvre c/ Commune de Varennes-Vauzelles, req. n° 0601579, Obs. B. Audoye, *B.J.C.L.*, avril 2007, p. 229.

<sup>71</sup> E.-P. Guiselin, « Le référendum local dans le Grand-Ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle », in *Droit, politique et littérature, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Guchet*, Bruylant, 2008, p. 84, plus précisément p. 92.

<sup>72</sup> Pour une étude approfondie du droit de pétition local en outre-mer, cf. M. Kernéis, « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer. Essai d'une étude du droit positif français », *Jurisdoctoria*, n° 4, avril 2010.

Aussi, selon des articles de deux lois organiques<sup>73</sup>, ces collectivités bénéficient de dispositions particulières concernant le droit de pétition<sup>74</sup>. En effet, en plus<sup>75</sup> du droit de pétition local dont on a pu faire la présentation ci-dessus, ces collectivités disposent d'un droit de pétition qu'on pourrait qualifier de droit de pétition « spécial ».

À la différence du droit de pétition « de droit commun » qui tend, pour les électeurs de la collectivité, à demander à l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur un objet que la pétition suggère, le droit de pétition « spécial » consiste à saisir simplement l'assemblée délibérante d'une question que la pétition présente et relevant de la compétence de cet organe. L'objet de la pétition « spécial » est donc « ouvert » alors que la pétition « de droit commun » se réduit à la demande de l'organisation d'une consultation.

Les conditions de recevabilité de ces pétitions sont généralement moins draconiennes que celles de la pétition de « droit commun ». En effet, le seuil requis est de 5 % des électeurs inscrits, soit un vingtième, sauf pour la pétition présentée à l'assemblée de Polynésie où le seuil est d'un dixième des électeurs. Il est alors bien moins contraignant, sauf pour la Polynésie, de présenter une pétition « spécial » plutôt qu'une pétition « de droit commun » puisque deux fois moins, voire quatre fois moins, de signatures sont requises. Il n'existe en outre aucune limitation quant au nombre de signatures de pétitions par an par électeur, ils ne sont pas ici bâillonnés.

La portée du droit de pétition « spécial » est ensuite plus importante. Alors qu'aucune obligation n'est attachée au dépôt d'une pétition « de droit commun » valide, le dépôt d'une pétition « spéciale » valide crée des obligations

---

<sup>73</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie Française, *JORF* 2/03/2004, p. 4213 (Art. 158) et loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* 22/02/2007, p. 3220 (Art. 3, 4, 5 et 6).

<sup>74</sup> Sauf la collectivité de Wallis-et-Futuna pour laquelle il n'existe pas de dispositions relatives au droit de pétition local.

<sup>75</sup> La Polynésie française est néanmoins la seule collectivité d'outre-mer à ne disposer que d'un seul type de droit de pétition, à savoir le droit de pétition « spécial ».

à la charge des autorités locales. En effet, le président de l'assemblée doit faire « rapport » de la pétition « à la plus prochaine session de l'assemblée », ce qui implique une obligation temporelle et matérielle. Le sujet de la pétition apparaîtra ainsi rapidement au grand jour. Mais aucune certitude n'existe quant à l'obtention de ce qui est demandé.

## Conclusion

La présentation des mécanismes de démocratie participative locale démontre que ces outils n'ont pas été créés pour être efficaces. Le parlement les a manipulés avec une très grande attention, veillant à ne surtout pas les rendre contraignants pour les assemblées locales. Emmanuel-Pie Guiselin dénonce ainsi une « indéniable méfiance à l'égard des procédés participatifs »<sup>76</sup>. Le référendum et la consultation restent totalement facultatifs, l'introduction d'une pétition ne crée quasiment aucune obligation à l'encontre des élus et la souplesse de fonctionnement des conseils de quartiers ne les rend aucunement gênants.

Le refus des parlementaires à l'égard d'une portée contraignante des mécanismes de démocratie participative locale peut être expliquée par le cumul des mandats. Nos « élus locaux – législateurs »<sup>77</sup>, refusent de subir ce qu'ils présentaient comme une atteinte à la démocratie représentative<sup>78</sup> et ont ainsi restreint au maximum la capacité juridique d'expression directe des administrés. Ils souhaitent conserver jalousement leur pouvoir décisionnel local et l'expression populaire ne se trouve formellement permise que s'ils l'ont décidé au sein de leur assemblée.

<sup>76</sup> E.-P. Guiselin, « Le référendum local dans le Grand-Ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle », in *Droit, politique et littérature, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Guchet*, Bruylant, 2008, p. 84, plus précisément p. 86.

<sup>77</sup> Marion Paoletti, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1998, p. 54.

<sup>78</sup> Quelques citations significatives des débats parlementaires peuvent démontrer cette peur : « fragiliser ou déstabiliser le fonctionnement des assemblées locales, ni saper leur autorité » (Michel Charasse, Sénat, 5/11/02), « éviter les surenchères démagogiques ou populistes » (Jean-Claude Peyronnet, Sénat, 5/11/02), démocratie représentative « sauvegardée » (Alain Gouteyron, Sénat, 4/06/03), « dictat d'un mandat impératif » (Michel Charasse, id.), « investir le conseil municipal » (Jacques Millard, Assemblée Nationale, 22/11/02).



## Bibliographie

- BACQUE (M.-H.), REY (H.) et SINTOMER (Y.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005
- BLONDIAUX (L.), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Collection « La République des idées », 2008
- CHEVILLEY-HIVER (C.), *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, Thèse, Besançon, 1999
- Crise et mutation de la démocratie locale en France, en Angleterre et en Allemagne*, dir. S. Guérard, L'Harmattan, 2004
- Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences*, in *Pouvoirs locaux*, 2004, n°62
- FEVROT (O.), *Recherche sur la notion de démocratie locale*, Thèse, Paris II, 2003
- GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *Le référendum*, col. Que sais-je ?, PUF, 1994
- La démocratie participative*, PPS, avril 2009, n°959
- Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, (dir. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hérard-Dubreuil et R. Lefèbvre), La Découverte, Collection « Recherches », 2007
- PAPADOPOULOS (Y.), *La démocratie directe*, Economica, 1998
- PIPARD (D.) et MAILLARD (A.), *Pratique de la concertation : acteurs, principes juridiques, modèles*, éditions Le Moniteur, Collection « Guides juridiques », 2003
- PREMAT C., *La pratique du référendum local en France et en Allemagne, le moment référendaire de la temporalité démocratique*, Thèse dactylographiée, Université bordeaux IV, 2008
- AUBY (J.-B.), « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *R.F.D.A.*, 1993, p. 37
- BLANC (M.), « Participation des habitants et politique de la ville », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 177
- BELLOUBET-FRIER (N.), « Les référendums municipaux », *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 163
- BLONDIAUX (L.), « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007, n°2, p. 118
- BLONDIAUX (L.), « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 367
- CAILLOSSE (J.), « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 71
- CHALON (G.), « Réflexion sur la notion de démocratie électronique locale », in *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, L'Harmattan, Collection « GRALE », février 2004, p. 251
- DELVOLVE (P.), « Le référendum local », *R.F.D.A.*, 2004, p. 7
- DENQUIN (J.-M.), « Référendums consultatifs », *Pouvoirs*, n° 77, 1996, p. 79
- DEYON (P.), « Le long refus de la démocratie locale », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1998
- DIONNET (J.-P.), « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 173
- DUPRAT (J.-P.), « La prudente avancée du référendum local dans la loi organique du 1er août 2003 », *A.J.D.A.*, 2003, p. 1862

- FOREY E., « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *R.D.P.*, 2005, p. 151
- FREMEAUX (E.), « Démocratie locale et opérations d'aménagement : entre information et concertation », *Répertoire Defrénois*, 1994, p. 611
- GUERARD (S.), « La démocratie locale en question », *RDP*, 2004, p. 1291
- GUERARD (S.), « Les insuffisances et les limites de la démocratie locale en France », in (dir. R. Le Duff et J.-J. Rigal), *Démocratie et management local. Ières rencontres internationales*, Dalloz, Collection « Thèmes et commentaires », 2004, p. 263
- GUILLEUX (G.), « La loi organique relative au référendum local. Une avancée en trompe l'oeil ? », *Pouvoirs locaux*, 2003, n° 59, p. 58
- GUISELIN E.-P., « Le référendum local dans le Grand-Ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle », in *Droit, politique et littérature, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Guchet*, Bruylant, 2008, p. 84.
- JEGOUZO (Y.), note sous l'arrêt C.E., 16 décembre 1994, « Commune d'Avrillé », *A.J.D.A.*, 1995, p. 838
- KERNÉIS M., « L'acte II et la démocratie semi-directe au sein des collectivités », *Les Annales de droit*, n° 2, 2008, p. 89
- KERNEIS (M.), « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer. Essai d'une étude du droit positif français », *Jurisdoctoria*, n° 4, avril 2010
- KOUBI (G.), « droit des collectivités territoriales et « référendum administratif local » », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1998
- « Le référendum d'initiative populaire », rapport sénatorial de législation comparée n° 110, septembre 2002
- LAGACE (M.) et PREVOST (P.), « Démocratie participative, e-démocratie et gouvernance locale : Réflexion sur les nouvelles avenues et enjeux actuels de développement collectif », in (dir. R. Le Duff et J.-J. Rigal), *Démocratie et management local. Ières rencontres internationales*, Dalloz, Collection « Thèmes et commentaires », 2004, p. 393
- MABILEAU (A.), « À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1998
- MELLA (E.), « Loi organique sur le référendum local : une réponse partielle aux interrogations suscitées par la loi sur l'organisation décentralisée de la République », *J.C.P. A.*, 2003, p. 1139
- MORAND-DEVILLER (J.), « La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Les réformes apportées au droit des associations et de la participation publique », *RFDA*, 1996, p. 218
- ORAISON (A.), « La reconnaissance de la « démocratie participative » par l'article additionnel 72-1 de la Constitution (remarques sur les référendums locaux reconnus dans l'ensemble des collectivités territoriales de la République à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003) », *R.D.P.*, 2004, p. 633
- PAOLETTI (M.), « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1998
- PAOLETTI (M.), « Le référendum local en France. Variations pratiques autour du droit », *RFSP*, 1996, p. 883
- PISSALOUX (J.-L.), « Le renouveau du débat public », *RT*, 7/2003, p. 419
- RIHAL (H.), « Le référendum communal, bilan et perspectives. A propos de l'arrêt C.E., 16 décembre 1994, « Commune d'Avrillé » et de l'article 85 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 », *R.F.D.A.*, 1996, p. 452
- SABLAYROLLES (M.), « la participation du public, après la loi du 27 février 2002. Quelques pas en avant ... et en arrière », *EF*, 2002, n°97, p. 20



SADRAN (P.), « Démocratie locale et décentralisation », in *études offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, 1992, p. 289

SADRAN (P.), « La « République des proximités » contre la démocratie participative », *Pouvoirs locaux*, 2003, n° 59, p. 52

THIELLAY (J.-P.), « Les lois organique et ordinaires portant disposition statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007 », *A.J.D.A.*, 2007, p. 630

VERPEAUX (M.), « Du bon et du mauvais usage des référendums locaux », note sous les jugements du T.A. de Cergy-Pontoise, « Préfet de la Seine-Saint-Denis », en date du 13 janvier 2006 et 23 février 2006, *A.J.D.A.*, 2006, p. 870

VERPEAUX (M.), « La dernière réforme - en date – du droit des consultations locales en France », *AJDA*, 2006, p. 866

VERPEAUX (M.) ; « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ? », *R.F.D.A.*, 2003, p. 261

VERPEAUX (M.), « Référendum local, consultation et Constitution », *A.J.D.A.*, 2003, p. 540

VIGUIER (J.), « Premières expériences de « référendum » communal », *R.F.D.A.*, 1996, p. 441