

Le cadre juridique de la participation locale

Participation locale : le long processus de la reconnaissance légale

Alors que les lois de décentralisation ont maintenant presque 30 ans, il a fallu près de deux décennies pour que la participation citoyenne au plan local trouve sa consécration dans le droit. A travers le cadre général régissant la vie publique locale d'abord, puis grâce aux textes relatifs à l'environnement. Bref retour sur quelques unes des grandes étapes de cette reconnaissance :

- **La loi ATR (Administration Territoriale de la République) du 6 février 1992** a introduit dans l'article L2141-1 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales) un principe général de participation des habitants aux décisions de la vie locale « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent... est un principe essentiel de la démocratie locale* ». Mais ce droit est de nature déclaratoire et ne peut être invoqué directement par les citoyens.
- **La loi Démocratie de proximité du 27 février 2002** « 4 °... *Le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »
- **La convention d'Aarhus** signée le 25 juin 1998 et ratifiée en France en 2002 « *Dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci* »
- **L'article 7 de la Charte de l'environnement** « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Or, les principes contenus dans la charte ont **valeur constitutionnelle** (Conseil Constitutionnel 19 juin 2008 "Loi relative aux OGM", ou Conseil d'État 3 octobre 2008 « Ville d'Annecy »)

Consultations locales : les grandes procédures prévues par la loi

L'article 72-1 de la Constitution, et L2141-10 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) autorisent la consultation des citoyens sur les décisions politiques locales, à travers **2 types de procédures aux conséquences très différentes** : le référendum local, dont les résultats s'imposent à ceux qui en prennent l'initiative, et la consultation, destinée à fournir un simple « avis » populaire.

Le référendum

Il a fait l'objet d'une loi organique du 1er août 2003 fixant ses modalités d'exercice (LO1112-1 à LO1112-14 CGCT). **Son utilisation est strictement encadrée pour éviter les dérives**, telles que le plébiscite pour la municipalité ou l'obstruction pour l'opposition.

Toutes les collectivités locales peuvent utiliser le référendum, mais pas les EPCI qui ne peuvent utiliser que la consultation. Le référendum local doit porter sur une décision que les élus envisagent de prendre, et

relevant des compétences de la collectivité. Il fait l'objet de restrictions temporelles importantes, pour éviter les interférences avec des élections, ou un usage trop fréquent lassant la population, par exemple.

L'initiative du referendum appartient à l'assemblée délibérante (ou au maire s'il porte sur un domaine de compétence lui appartenant). Elle en définit ses modalités : jour du vote, contenu du dossier d'information publique sur l'objet du référendum ou la question posée. Seuls les électeurs français inscrits sur les listes électorales peuvent voter, auxquels s'ajoutent les citoyens de la CEE dans le cas d'un referendum communal.

Le projet soumis à référendum est adopté si 50 % au moins des électeurs inscrits ont pris part au vote, et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. En deçà de ce seuil, le referendum aura une portée purement consultative, et ne liera pas les autorités compétentes.

La consultation

La procédure de consultation a été modifiée par la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 Août 2004. Toutes les collectivités locales et les EPCI peuvent y avoir recours sur des affaires ayant trait à leurs compétences. La consultation est soumise aux mêmes restrictions temporelles que le referendum. L'initiative en revient généralement à l'assemblée délibérante. Mais l'article LO1112-16 (conformément à l'article 72-1 de la Constitution) prévoit qu'1/5ème des électeurs d'une commune (1/10ème pour une autre collectivité) peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa compétence (droit de pétition). L'assemblée délibérante définit les modalités de la consultation. **Mais la consultation débouche que sur un simple « avis », que les autorités restent libres de suivre ou de ne pas suivre.**

Ces procédures sont lourdes à mettre en place, car très encadrées juridiquement. C'est pourquoi, en dépit de l'intérêt qu'elles présentent au plan démocratique, les collectivités y recourent rarement, leur préférant généralement des formules moins contraignantes.

La participation du public aux procédures d'aménagement et d'urbanisme

La concertation

La procédure de concertation est prévue par l'article L300-2 Code de l'Urbanisme. Celui-ci prévoit que la **procédure de concertation est obligatoire** dans trois cas :

- **Lors de la création d'un PLU ou d'un SCoT**
- **Lors de la création d'une ZAC**
- **Lors d'une opération d'aménagement** réalisée par la commune ou pour son compte, **lorsque par son importance ou sa nature l'opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique** de la commune.

Le conseil municipal doit **délibérer sur les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation**. Celle-ci doit impliquer les habitants, les associations locales et le public le plus large possible. Ce public doit être tenu informé du projet pendant la concertation par des moyens divers : dossier de présentation abordable, réunions d'information publiques.... Le public doit également pouvoir faire part de ses observations : en réunion publique ou commission ad hoc.... A la clôture de la concertation, le maire doit en présenter un bilan sincère et objectif en conseil municipal, et le dossier final est mis à disposition du public. La concertation doit être proportionnée à l'importance du projet et respecter les modalités prévues dans la délibération initiale.

La concertation n'est pas une procédure de codécision, les autorités restent libres de leur décision.

Le débat public

La procédure du débat public (L121-1 et suivant du code de l'environnement) a été institutionnalisée en France par la Loi Barnier du 2 février 1995, qui a également créé la **Commission Nationale du Débat Public (CNDP)**. Son champ de compétence, au départ limité, s'est élargi en 2002 avec la loi démocratie de proximité. Il concerne les grands projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, ayant de forts impacts socio-économiques, sur l'aménagement du territoire ou l'environnement. Pour les projets de plus faible importance, la CNDP a pour **mission de conseiller, à leur demande, les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage, sur toute question relative à la concertation avec le public, tout au long de l'élaboration d'un projet.**

L'enquête publique

Il s'agit d'une procédure (L123-1 et suivant Code de l'Environnement) qui a pour objet **d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions** afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information (L123-3 CE). C'est la **forme de participation la plus élaborée, la plus encadrée, et la plus généralisée** depuis la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement dite « Loi Bouchardeau » du 12 juillet 1983. Il existe principalement deux types d'enquêtes :

- Les enquêtes d'utilité publique de droit commun relatives à l'expropriation, qui sont ouvertes par le préfet.
- Celles relatives aux atteintes à l'environnement ou aux documents d'urbanisme, qui sont ouvertes par le maire ou le président d'EPCI.

Les deux régimes juridiques sont très proches. De manière générale, l'enquête fait l'objet de publicité dans les journaux, d'un affichage en mairie... sur une période en adéquation avec la nature de celle-ci. Un dossier dont la composition est très réglementée doit être accessible au public. Lors de l'enquête, le public doit pouvoir déposer des observations écrites ou orales auprès du commissaire-enquêteur (ou commission). L'enquête se clôt avec le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur qui donnera un avis favorable ou non sur le projet. **Mais l'enquête publique n'a pour fonction que d'informer le public et d'éclairer la décision des autorités. L'avis du public ne les lie aucunement et celles-ci restent libres de leur décision finale.**

Les instances de la participation locale

Les comités consultatifs

Les comités consultatifs ont été créés par la loi ATR de 1992. Ils peuvent traiter de tout **problème d'intérêt communal** concernant tout ou partie du territoire de la commune (L2143-2 CGCT). Leur création est **facultative**, et leur présidence est assurée par un membre du conseil municipal désigné par le maire.

La **composition et l'organisation de ces comités sont libres**. Ils peuvent être ouverts à tous ou seulement à certaines catégories d'habitants pour traiter de sujets les intéressant : jeunesse, associations... Ils peuvent traiter de tous les problèmes communaux ou d'une seule thématique, être créés pour toute la durée du mandat ou pour une durée limitée... Ils peuvent être consultés par le maire pour tout problème d'intérêt communal spécifique, et peuvent transmettre leurs propositions au maire.

Les conseils de quartiers

Les conseils de quartier sont **obligatoires dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants**, et facultatifs au-delà de 20 000 depuis la loi démocratie de proximité de 2002. (L2143-1 CGCT)

Le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Le maire peut les associer, et notamment en matière de politique de la ville, sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions. Ils sont **souvent composés de plusieurs collèges** : élus, habitants, associations, techniciens... Le conseil municipal peut leur allouer des crédits de fonctionnement et des locaux.

Ils peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur toute question intéressant leur quartier ou la ville.

Les **pouvoirs** de ces comités et conseils sont très **variables** selon la **volonté des habitants de participer à la vie locale** et **l'écoute que leur accordent le maire et le conseil municipal**.

Les conseils de développement des pays et des agglomérations

Ces conseils de développement ont été créés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi Voynet » du 25 juin 1999. Elle rend la création de ces instances consultatives **obligatoire lors de la création des chartes de pays et des contrats d'agglomération, car ils doivent être impérativement consultés pour leur élaboration** (art 22-23). Ils sont composés de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs de leur périmètre d'action. En revanche, leur organisation, et leur rôle sont libres. Leur influence dépend donc de l'écoute que leur accorde la municipalité et de leur qualité d'expertise.

S'agit-il d'un **glissement du rôle d'instance de participation des habitants vers un rôle d'expertise** servant à la production et amélioration des projets municipaux avant délibération au conseil municipal ?

Les commissions consultatives des services publics locaux (SPL)

Ces structures ont été créées par loi ATR, et reformées par la loi démocratie de proximité en 2002. (Art 1413-1 CGCT). Ces commissions consultatives des services publics locaux concernent les services publics délégués et exploités en régie dotée d'une autonomie financière et administrative. Leur **création est obligatoire** dans :

- Les **collectivités locales de plus de 10 000 habitants** (Régions, Départements, Communes)
- Les **EPCI de plus de 50 000 habitants** (entre 20 000 et 50 000 habitants, création facultative)
- Les syndicats mixtes dont une commune comporte plus de 10 000 habitants.

Le président la commission est le président de l'assemblée délibérante. Elle est composée de cette assemblée et de représentants d'associations locales nommées par elle. La commission peut faire toute **proposition relative à l'amélioration des services publics**.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que la participation des habitants ne se limite pas aux procédures instituées. Certes, celles-ci offrent des garanties aux élus et confèrent à ces instances une importance reconnue auprès de leurs concitoyens, participant en cela à une « culture de la démocratie locale » Mais beaucoup d'initiatives peuvent aussi se développer en marge des textes de lois : des initiatives plus légères, plus éphémères et informelles se révélant parfois plus efficaces, marquantes et porteuses de sens pour la vie de la cité.