



CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
DE MARTINIQUE

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL, SESSION 2016

Jeudi 24 novembre 2016

EPREUVE DE NOTE

**SPECIALITE : ADMINISTRATION GENERALE**

EPREUVE D'ADMISSIBILITE :

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.

*Durée : 4 heures  
Coefficient : 4*

**A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET**

- ✓ Vous ne devez faire apparaître dans votre copie **aucun signe distinctif** tels que : paraphe, signature, initiales, numéro de convocation, votre nom ou nom fictif, nom de votre collectivité employeur, commune où vous résidez ou composez.
- ✓ Seules les références (nom de collectivité, titre de personne...) **figurant le cas échéant dans le sujet** peuvent apparaître dans votre copie.
- ✓ Seul l'usage d'un stylo non effaçable à encre noire ou bleue est autorisé (bille ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ✓ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.**

**Ce sujet comprend 39 pages, y compris celle-ci.**

***Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.***

***S'il est incomplet, en avertir un surveillant.***

Vous êtes attaché territorial au sein du pôle « Vie locale » de la commune d'Alpha (45 000 habitants).

L'équipe municipale constate un désengagement croissant des citoyens de la vie publique locale (hausse de l'abstention aux élections, difficulté à constituer des listes de candidats aux élections municipales, faible présence aux réunions publiques, méconnaissance des politiques menées par la ville,...).

Dans ce contexte, le maire vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des éléments du dossier, une note sur les moyens de revitaliser la démocratie locale.

### Liste des documents :

- Document 1 :** Réforme institutionnelle et démocratie locale (extraits) – *J.-F. Kerléo – Les petites affiches* – 6 mars 2015 – 4 pages
- Document 2 :** Commission Éthique et Transparence – *Ville de Limoges* – 25 juin 2015 – 2 pages
- Document 3 :** Remettre le citoyen au cœur de la décision publique (extraits) – *L'état de l'opinion* – TNS Sofres – Seuil – 2015 – 1 page
- Document 4 :** Code constitutionnel et des droits fondamentaux – *Dalloz* – 2016 – 3 pages
- Document 5 :** Code général des collectivités territoriales – *Dalloz* – 2016 – 6 pages
- Document 6 :** C'est pour quand la démocratie locale ? – Dossier réalisé par Marjolaine Koch – *La Lettre du cadre territorial* – novembre 2014 – 4 pages
- Document 7 :** Quand les services expérimentent les budgets participatifs – *Séverine Cattiaux – La Lettre du cadre territorial* – décembre 2015 – 2 pages
- Document 8 :** La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales (extrait) – *Stéphane Manson – AJDA* – 25 janvier 2016 – 3 pages
- Document 9 :** Grenoble lance un droit d'interpellation « qui donne du pouvoir d'agir » – *Séverine Cattiaux – La Gazette des communes* – Janvier 2016 – 2 pages
- Document 10 :** Notre-Dame-des-Landes : la procédure juridique pour la consultation locale officialisée – *Aurélien Hélias – Le Courrier des maires* – 22 avril 2016 – 1 page
- Document 11 :** Appel des maires « Pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers » en France – 16 octobre 2010 – 1 page
- Document 12 :** Droit des collectivités territoriales (extraits) : Démocratisation de l'assemblée délibérante – *B. Faure – Dalloz* – 2014 – 2 pages
- Document 13 :** Conseil d'État, Assemblée – *Département de l'Essonne*, n° 268564 – 27 mai 2005 – 3 pages
- Document 14 :** Conseils citoyens : les professionnels de la politique de la ville veulent y croire – *Hugo Soutra – La Gazette des communes* – 2 juillet 2015 – 3 pages

### Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

## DOCUMENT 1

Réforme institutionnelle et démocratie locale (extraits) – J.-F. Kerléo – *Les petites affiches* – 6 mars 2015

La démocratie locale est aujourd'hui ignorée par les récentes réformes territoriales — et notamment par l'acte III de la décentralisation — qui reposent sur une conception apolitique et gestionnaire. Bien que la décentralisation originellement administrative se soit très vite construite par le prisme du régime représentatif, reproduisant à l'échelle locale les principes démocratiques utilisés par l'État, elle est désormais détachée de toute réflexion démocratique au profit d'une recentralisation des pouvoirs dans les régions et métropoles. Véritable laboratoire de la démocratie directe, les collectivités territoriales débordent pourtant d'imagination pour inventer de nouvelles techniques de participations citoyennes qui auraient mérité une reconnaissance afin d'en assurer la sécurité juridique. (...)

Cette perspective est d'autant plus regrettable que les collectivités territoriales constituent depuis les années 1970 un laboratoire démocratique, qu'on évoque d'ailleurs sous les formules de « démocratie locale » ou bien de « démocratie de proximité », pour faire état des usages courants de participation des citoyens à la décision publique.

Ainsi, selon le professeur Jean-Bernard Auby, « le fonctionnement administratif local est le royaume naturel de ce développement, ne serait-ce que parce qu'il supporte un très haut degré de transparence, alors que les décisions administratives nationales, naturellement tributaires d'échanges politiques qui impliquent souvent le Parlement, et parfois connectées à des secrets protégés, s'y prêtent moins aisément ». La rencontre entre l'administration locale et la démocratie s'explique par la mutation du caractère originellement bureaucratique de la décentralisation en une dimension éminemment politique. Cette démocratie s'épanouit prioritairement à l'échelle communale, dont l'étendue territoriale est plus propice à l'interpellation des citoyens et à la consultation des électeurs.

Le rapport *Vivre ensemble* déclarait, dès 1976, que « la commune reste le lieu de la participation directe des habitants aux affaires quotidiennes qui les touchent de plus près, d'une incitation permanente à la prise de conscience des responsabilités, d'un appel continu au dévouement pour le bien public ».

Toutefois, la culture française continue d'opposer l'efficacité institutionnelle à la participation démocratique, cette dernière demeurant une dérogation dans le cadre du régime représentatif. Les procédés démocratiques attachés directement à la réforme des institutions tendent à disparaître, notamment les référendums exigés à l'occasion de projets d'association ou de fusion de collectivités.

En revanche, si le droit national n'encourage pas la démocratie locale, les collectivités territoriales ne manquent pas d'imagination, tirant parti de leur libre administration pour ouvrir le processus de décision aux citoyens locaux.

Cette participation locale, qui ne connaît pas d'écho dans la doctrine juridique, représente un vivier d'initiatives démocratiques qu'il conviendrait de repenser par le droit.

L'initiative citoyenne se trouve souvent à l'origine de sa propre participation publique, à travers un ensemble de procédés et de comportements que Pierre Rosanvallon réunit sous le vocable de contre-démocratie. Les citoyens assument eux-mêmes des missions de surveillance, d'empêchement ou de contrôle des institutions et des responsables politiques. Cette démocratie de fait s'accompagne d'initiatives de la part des collectivités territoriales qui, en attribuant aux citoyens un pouvoir de décision dont elles se dessaisissent de leur propre chef, créent les conditions d'une « contre-démocratie représentative ». Cette démarche d'auto-partage du pouvoir de décision, ignorée par les réformes territoriales successives, instaure une démocratie « non officielle » en marge de la représentation politique locale. À l'abandon de la démocratie institutionnelle répond donc un regain de la démocratie locale.

Les rapports entre la démocratie et la réforme institutionnelle ont été de trois ordres qui, se chevauchant et se superposant dans un premier temps, semblent désormais mutuellement s'exclure. Tout d'abord, la démocratie locale s'est présentée comme réforme institutionnelle (I) avant, ensuite, de disparaître du champ politique (II) pour, enfin, se reconstituer au sein des collectivités, en dehors d'une véritable reconnaissance juridique (III).

### I. La démocratie comme réforme institutionnelle

Le processus de décentralisation ne participe pas originellement d'une préoccupation démocratique, laquelle s'est plutôt greffée aux objectifs de meilleure gouvernance des pouvoirs publics qui ont justifié l'évolution de l'État jacobin. (...)

Pourtant, l'élection n'est pas un gage de démocratie, les candidatures pouvant être limitées et le choix des électeurs fortement contrôlé. La conception démocratique qui prédominait a reposé dès l'origine sur la transposition du régime représentatif au sein des collectivités territoriales. Cette reproduction du modèle de l'État central (un pouvoir exécutif émanant de l'organe délibératif, les tribunaux administratifs représentant un pouvoir juridictionnel local) s'est matérialisée dans la méfiance à l'égard du référendum local et, en général, dans la transposition des techniques de démocratie semi-directe.

Le transfert de la pensée institutionnelle vers les collectivités territoriales s'est donc accompagné d'une reproduction des présupposés traditionnels de l'État, lesquels se déploient désormais à travers une prédominance de la démocratie représentative adossée à une forte bureaucratisation du processus de décision politique.

« Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi », rappelle l'article 72 de la Constitution, « la démocratie représentative constituant donc l'essence de la démocratie locale ». Reflétant les mécanismes de l'État central, cette démocratie reproduit les topoï politiques de délibération et de transparence, au-

jour d'hui omniprésents au sein des réflexions sur les pouvoirs publics. Les lois du 6 février 1992 et du 27 février 2002 sont caractéristiques de ce mouvement législatif instaurant au sein de l'administration locale les procédés modernes de la représentation démocratique.

Ainsi, par exemple, la loi de 1992 réforme les modalités de publicité et d'affichage des actes administratifs et économiques (délégations de service public). L'information des usagers s'effectue par une mention au registre des délibérations, son affichage ou sa publication.

Dans un registre plus éloigné, la loi de 2002 a ébauché un statut de l'élu en créant une meilleure articulation entre mandat électif et vie professionnelle, des régimes d'indemnisation des élus, une amélioration de leur protection sociale, la formation au cours du mandat, etc.

Le lien ambigu entre l'administration locale et la représentation politique a été prolongé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, et les lois organiques des 1<sup>er</sup> août 2003, 29 juillet 2004 ainsi que par la loi du 13 août 2004, et reproduit par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 relative à la transparence de la vie politique en Polynésie française.

En effet, ce modèle de démocratie représentative, introduit par la loi organique de 2007, réorganise les pouvoirs et redéfinit les compétences de la collectivité de Polynésie. Cette loi renforce l'autonomie décisionnelle de l'autorité locale, et prévoit un régime de cumul et d'incompatibilité des mandats.

À côté de l'élection des représentants locaux, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu le référendum et le droit de pétition, ces procédés contribuant à encadrer plus qu'à assouplir la représentativité du régime politique local. Le droit de pétition n'est pas contraignant, et le référendum, portant sur une compétence de la collectivité concernée, reste à la discrétion des élus. Le régime juridique des collectivités locales constitue donc un rappel constant des principes de la démocratie représentative nationale.

Les collectivités territoriales se présentent comme des images en miniature de l'État, sorte d'archipels institutionnels calqués sur le modèle étatique dont elles sont fortement dépendantes. Leur démocratisation fut longtemps le fondement des réformes institutionnelles qui ont jalonné leur mutation, mais l'organisation politique de l'État central constitua le seul modèle de référence. Ce mouvement semble avoir été stoppé par les récentes réformes institutionnelles, qui ont pour effet de s'opposer à une évolution continue depuis plus de 50 ans du réformisme territorial.

## II. La réforme institutionnelle sans la démocratie

Le réformisme actuel du droit local n'est plus tenu par l'exigence de démocratisation qui l'a longtemps occupé. D'une part, les récentes réformes se sont faites sans recours au référendum et, d'autre part, les textes adoptés ne contiennent aucune mention d'un quelconque procédé de démocratie semi-directe. Alors que la démocratie locale avait fini par être inscrite à l'intérieur même du réformisme institutionnel, le référendum a été écarté par les réformes territoriales des an-

nées 2013 à 2015 au profit d'une procédure exclusivement parlementaire.

Pourtant, le référendum est envisagé à l'article 72-1 de la Constitution (issu de la révision constitutionnelle de 2003), lorsqu'est créée une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou lorsqu'est apportée une modification de son organisation. De même, la modification des limites des collectivités territoriales peut donner lieu à la consultation des électeurs. Or les récentes réformes territoriales entrent dans les hypothèses prévues par la Constitution : aucune assise populaire n'a servi à fonder le nouveau découpage des régions, la création de la Métropole de Lyon, celle du Grand Paris ou d'Aix-Marseille-Provence, ou bien encore le mode d'élection des conseillers départementaux, etc. Cette faculté accordée aux pouvoirs publics n'a donc pas été retenue pour accompagner, et surtout légitimer, la nouvelle organisation territoriale.

Le référendum avait pourtant été prévu, par la loi du 16 décembre 2010, en même temps que le régime de regroupement des collectivités. La loi de 2010 prévoit le référendum pour la fusion des communes : en vertu de l'article L. 2113-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), lorsque la demande de fusion ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées mais est formée dans des conditions de majorité suffisantes, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création d'une commune nouvelle. Cette consultation s'applique également lorsque plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant souhaitent se regrouper en un département unique. Le projet de regroupement doit obtenir, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. De même, un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région limitrophe. Une fois encore, le Gouvernement ne peut donner suite à cette demande que si le projet de modification des limites régionales a obtenu, dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Une procédure identique est applicable à la fusion de deux collectivités régionales.

L'acte III de la décentralisation n'a pas recouru aux référendums locaux pour la modification des limites d'une région, le regroupement de plusieurs régions, ou bien encore la création d'une collectivité à statut particulier telle que la métropole de Lyon, ni même d'ailleurs à la consultation officielle des collectivités territoriales. Toutefois, le juge constitutionnel n'a pas retenu comme fondé le défaut de consultation des départements et des régions préalablement au dépôt du projet ou à l'adoption de la loi sur la nouvelle carte des régions en l'absence d'exigence constitutionnelle en ce domaine. Dès lors, le principe de libre administration des collectivités territoriales, dont le caractère opérant reste incertain, n'exige pas d'associer réforme territoriale et démocratie.

Bien qu'elles n'aient pas été respectées par le Gouvernement, les dispositions de la loi de 2010 concernant les regroupements de collectivités n'ont pas été abrogées et restent donc en vigueur. La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a créé une nouvelle procédure d'initiative gouvernementale de regroupement des régions, sans recours à la consultation, cohabitant avec les précédents régimes prévus par la loi de 2010. Cette nouvelle procédure, de valeur législative équivalente, se justifie par l'envergure nationale de la réforme, redécoupant la carte des régions sur tout le territoire français, indépendamment des souhaits exprimés par les différentes collectivités. A contrario, le régime des regroupements de collectivités d'initiative locale exige toujours de recourir, conformément aux dispositions législatives de 2010, à une consultation des électeurs locaux. Pourtant plus démocratiques, les procédures prévues en 2010 perdent de leur intérêt en raison du caractère unilatéral des réformes de 2014. Dans le même temps, et là réside tout le paradoxe de la démocratie participative sans cesse réaffirmée par les partisans du régime représentatif, la réforme territoriale n'aurait pas réuni l'assentiment populaire nécessaire à sa réalisation. Le réformisme institutionnel s'est donc dissocié de la démocratie locale, le premier relevant de l'autorité étatique et la seconde se cantonnant à des objets non institutionnels entrant dans les attributions des collectivités.

Au regard des objectifs affichés, la réforme territoriale donne finalement une nouvelle perspective à la démocratie locale. Comme le suggère l'étude d'impact de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM), dont les propos sont applicables à l'ensemble de l'acte III de la décentralisation, ce texte législatif « n'est ni principalement un texte de transfert de compétences de l'État aux collectivités, à la différence de la loi du 13 août 2004, ni une tentative de spécialisation uniforme des compétences des collectivités territoriales, telle que prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ». On entrevoit ici une perspective souvent évoquée à propos de l'échelon national, consistant à revêtir l'efficacité du service public, et de l'Administration en général, des atours de la démocratie administrative. En somme, la démocratie résiderait dans la capacité des pouvoirs publics à offrir des services publics de qualité (transparence, accessibilité, rapidité, etc.), démontrant combien la décentralisation française reste ancrée dans une perspective administrative. N'y a-t-il pas une persistance de la confusion entre décentralisation et déconcentration de la part de l'État central, lequel conçoit la démocratie dans la rationalisation de l'organisation territoriale plutôt que dans une perspective politique, assimilant la démocratie locale à la démocratie administrative ?

La démocratie locale s'exprime par une rationalisation bureaucratique dans la perspective d'assainissement des comptes publics et d'efficacité administrative, la décentralisation s'apparentant à une politique économique et financière de l'État central. Ainsi se conçoit-elle désormais dans la suppression du « millefeuille institutionnel » et une meilleure

répartition des compétences. Dans cette optique, la métropole de Lyon supprime un échelon local, puisqu'elle exerce les compétences dévolues à la fois au Département du Rhône et au Grand Lyon, et se voit attribuer une partie des pouvoirs de police, notamment en matière de stationnement et de circulation, des maires des communes situées sur son territoire. Cette logique de recentralisation des compétences au sein de structures plus étendues, à laquelle correspond d'ailleurs le regroupement des régions, se combine difficilement avec la volonté d'offrir des services publics plus efficaces, alors qu'elle éloigne ceux-ci des administrés qui ne résident pas dans les villes centres.

Par ailleurs, les métropoles du Grand Paris, comme celle d'Aix-Marseille-Provence, ajoutent un échelon local supplémentaire aux établissements publics de coopération intercommunale existant déjà sur ces territoires, et favorisent l'illisibilité de l'action locale. Après la mutualisation des services communaux par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), on mutualise désormais les services intercommunaux par les métropoles, sans supprimer les EPCI. Si le « redressement de l'économie et des comptes publics » constitue un objectif légitime, du point de vue administratif, de la réforme territoriale, rien ne justifie qu'il soit dissocié d'une démocratisation politique associant les populations.

En refusant d'accompagner cette recentralisation des pouvoirs par une revalorisation des communes, la réforme territoriale actuelle a rompu le lien qui unissait démocratie locale et proximité. Pourtant, une extension des compétences des conseils de quartier prévus dans les communes de 80 000 habitants et plus, ou bien des comités consultatifs aurait contrebalancé la recentralisation du pouvoir local. La création d'hypothèses d'avis obligatoires de ces organes ainsi que la mise en place du système de tirage au sort afin de garantir une pluralité des membres auraient consolidé la démocratie à côté de la volonté d'effectuer des économies d'échelle. En contrepartie de la distance, pour les populations excentrées, de certains services publics, l'extension du référendum pour les projets nationaux ayant un impact sur l'environnement ou la santé aurait permis aux citoyens de se réapproprier leur territoire.

On ne pouvait espérer une revalorisation démocratique des collectivités territoriales de la part d'un État qui est lui-même en panne d'idées neuves en la matière, et qui se cramponne aux archaïsmes du régime représentatif.

### III. La démocratie sans la réforme institutionnelle

La démocratie locale se développe aujourd'hui à l'initiative des collectivités territoriales dans un cadre juridique très souple, par le biais de lois de programmation. Ainsi, par exemple, existe-t-il des initiatives globales réunissant l'État et plusieurs collectivités territoriales, notamment grâce à l'outil juridique des contrats de ville prévus par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Outre ce cadre juridique national, les collectivités territoriales n'ont pas manqué d'imagination pour associer les citoyens à la vie locale et, dans un contexte de retour aux valeurs républi-

caines, les jeunes ont été très tôt associés au fonctionnement des institutions locales.

Des conseils municipaux de jeunes sont souvent créés par les communes, le premier conseil municipal d'enfants ayant été instauré à Schiltigheim, en Alsace, en 1979. Depuis, ce sont plus de 1 600 conseils municipaux de jeunes et d'enfants qui ont vu le jour en France. Un projet de loi, adopté en conseil des ministres le 15 février 1995 et par la suite entériné, prévoyait la création d'un conseil municipal de la jeunesse dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants. Dès lors, aucun texte de nature législative ou réglementaire ne prévoit l'existence des conseils municipaux de jeunes, ni ne fixe les règles de fonctionnement et de désignation des jeunes conseillers. Le cadre juridique actuel, qui laisse une large marge de manœuvre aux élus, résulte de l'article L. 2143-2 du CGCT. De telles démarches ont d'ailleurs influencé l'échelon national au sein duquel un Parlement des enfants a été créé en 1994, initiative qui conduit presque chaque année à l'adoption d'une proposition de loi.

Au-delà de ces initiatives parfois folkloriques, on assiste également à une multiplication des procédés de participation des citoyens, en dehors de toute impulsion nationale. Leurs cadres juridiques sont prévus par les décisions des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Ainsi ont été mises en place des conférences citoyennes, à l'initiative de la ville de Paris, sur les antennes-relais en 2009, à propos du plan municipal de santé, la même année par la ville de Toulouse ou bien encore en 2010, sur l'eau et l'assainissement, à l'initiative de la Communauté urbaine de Bordeaux. De nombreuses autres techniques de délibérations existent, et leur nombre autant que leur originalité ne permettent pas de constituer une véritable recension (jurys citoyens, débats participatifs, assemblées de quartier, ateliers d'urbanisme, forums électroniques, consultations citoyennes, jeux de rôles éducatifs, etc.).

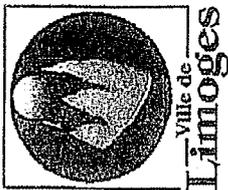
Parmi toutes ces techniques, celle des budgets participatifs inventés au Brésil en 1989, à Porto Alegre, constitue une avancée remarquable de la démocratie participative. Ce procédé, déjà connu de plusieurs communes, a été récemment mis en place à Paris, permettant d'abord aux citoyens de déterminer les chantiers prioritaires de la ville parmi une liste préalable et, désormais, de choisir eux-mêmes les initiatives qui leur paraissent s'imposer. Sur une liste de 15 projets, les Parisiens en ont choisi 9, privilégiant les initiatives en faveur du développement de la nature en milieu urbain, pour un montant total de 20 millions d'euros, le budget de l'année 2015 s'élevant quant à lui à 71 millions d'euros. 5 % du budget d'investissement municipal sera déterminé de façon participative sur l'ensemble de la mandature. Le fonctionnement de ce budget participatif est organisé par une charte qui associe notamment les comités de quartiers aux différents débats qui précèdent les décisions finales. Or toutes les communes ne disposent pas d'un arsenal juridique aussi développé, et l'utilisation du budget participatif n'est pas exempte de risques juridiques, notamment quant à la communication d'informations publiques, au recensement des votes, au choix des sujets proposés et des personnes sélectionnées, au risque de détournement de fonds, ou quant à l'inadéquation de l'usage des fonds avec les choix des citoyens, etc.

Le principe de libre administration conduit les collectivités territoriales à inventer de nouvelles techniques démocratiques, dont le développement devrait désormais être porté par le droit. Il ne s'agit ni de contraindre les collectivités, ni d'encadrer leur pouvoir de décision, ce qui briderait l'imagination dont elles font preuve. Une reconnaissance juridique de ces procédés, susceptibles d'entraîner une rupture du principe d'égalité, une atteinte au pluralisme et à la liberté d'opinion et d'expression, consoliderait leur base juridique, afin de prévenir un certain nombre de contentieux à venir. Elle permettrait également de réinscrire la démocratie à l'intérieur des réformes institutionnelles. La libre administration permet-elle vraiment aux collectivités territoriales de se déposséder elles-mêmes des compétences dont l'État les a dotées en les transférant aux électeurs ? Cette juridicisation a minima de ces procédés participatifs constituerait une incitation envers les collectivités territoriales, et favorisait leur généralisation au sein de collectivités plus réfractaires.

La recentralisation des compétences au sein des métropoles et des régions devrait être compensée par la création de procédés démocratiques à l'échelle municipale, sur le modèle des anciens *Landsgemeinden* suisses ou des *town meetings* américains. Plutôt que de renouer avec la vieille tradition administrative décentralisatrice, qui se limitait à séparer les pouvoirs tout en maintenant la stricte soumission des collectivités à un pouvoir central, il s'agirait de permettre d'installer au cœur des institutions publiques une véritable démocratie directe.

Ainsi, par exemple, serait-il possible de prévoir que les électeurs d'une commune de moins de 3 500 habitants décident en commun de l'affectation d'une partie des ressources d'investissement en matière culturelle, d'équipements sportifs, de gestion de crèche ou bien encore d'espaces verts. Ce processus de décision permettrait de coller aux besoins de la population locale, lesquels dépendent de facteurs variables comme la moyenne d'âge, les centres d'intérêt collectifs, les spécificités du territoire, améliorant ainsi le vivre ensemble par une confrontation où chacun est contraint d'écouter et de respecter la parole de l'autre. De telles démarches constitueraient une réinvention de l'intérêt général dont seuls les élus sont aujourd'hui les porte-parole, en réinscrivant l'expression citoyenne à l'intérieur de cet intérêt.

Les procédures participatives développées par les collectivités portent sur des questions politiques qui dessaisissent les élus d'une partie de leur pouvoir de décision. Elles accordent aux citoyens une liberté qui n'est pas bridée, ni même parfois guidée par les représentants locaux. Ainsi installent-elles une forme de démocratie directe, non pas à l'intérieur, mais à côté du régime représentatif local. En dépit de l'effacement du citoyen dans les récentes réformes institutionnelles, l'échelon territorial promeut, d'une manière empirique, de nouvelles formes de démocratie, véritables sources d'inspiration pour l'État central, qu'il convient de consolider. Les règles juridiques doivent en garantir les usages et permettre un développement serein de la démocratie locale. Le contexte actuel exige une reconnaissance et une protection de l'imagination des représentants locaux en faveur des citoyens.



## COMMISSION ETHIQUE ET TRANSPARENCE Ville de Limoges

### 1. Composition :

La commission est composée, à la représentation proportionnelle du conseil municipal, d'élus de la majorité et de l'opposition au nombre de 9. Le maire qui n'y siège pas lui-même, installe la commission lors de sa première réunion.

Les autres membres de la commission sont des citoyens non élus, mais inscrits sur les listes électorales de la ville de Limoges. Ils sont également au nombre de 9 : 4 sont choisis par l'opposition, 4 par la majorité et 1 par l'association Anticor.

A l'occasion de la première réunion, les 18 membres élisent un Président par un vote à bulletins secrets, à la majorité simple au premier tour. En cas d'égalité à l'issue du vote, il est procédé à un nouveau tour. En cas de nouvelle égalité, c'est le candidat le plus âgé qui est élu. Tout membre de la commission peut être candidat à sa présidence. La présidence est exercée pendant toute la durée du mandat, sauf démission du Président, empêchement durable, ou révocation.

Le Président peut être révoqué à la demande d'au moins 50% des membres de la commission. Une réunion est alors initiée dans les 5 jours ouvrés et un vote à ce sujet est organisé. Le Président dont la révocation est demandée peut se faire assister pour sa défense par une personne de son choix. La décision de révocation prise par la commission doit être argumentée, et justifiée par la faute ou le comportement ou les risques de prise d'intérêt illégal, les atteintes à la probité avérées. La décision de révocation ne peut faire l'objet d'un appel ou d'un recours. Les autres membres de la commission peuvent être révoqués selon la même procédure.

Les membres de la commission sont en place pendant toute la durée du mandat municipal.

Les membres peuvent démissionner, ou être remplacés ou révoqués.

Les membres qui démissionnent adressent au Président par courrier en AR leur décision.

Le Président doit alors organiser rapidement le remplacement dans le respect du principe initial de représentation majorité - opposition - citoyens.

Les citoyens membres de la commission Ethique et Transparence devront faire une déclaration d'intérêt, comme tous les membres élus de la municipalité. Toutes les décisions, avis, recommandations sont prises à la majorité simple. Tous les votes sont effectués à bulletins secrets.

### 2. Missions :

La commission a pour missions :

- 1) de veiller à l'accès à la formation et à l'information de l'ensemble des élus du Conseil Municipal, notamment en ce qui concerne l'élaboration et le contrôle du budget, la passation des marchés publics et l'exécution des délégations de services publics.
- 2) de veiller à la collecte des déclarations d'intérêts des élus. La commission indiquera, si nécessaire avant chaque conseil municipal, si des élus doivent s'abstenir de participer aux débats et aux votes de certaines délibérations pour ne pas être en situation de conflit d'intérêts.
- 3) de veiller à ce que les élus de l'opposition soient représentés dans toutes les commissions et groupes de travail mis en place.
- 4) de veiller à la mise en place et au bon fonctionnement d'une Commission Consultative des Services Publics Locaux, comme le prévoit le C.G.C.T. pour les communes de plus de 10 000 habitants (Article L 1413-1) et à la diffusion du rapport annuel de cette commission.
- 5) de veiller à la mise en place et au bon fonctionnement d'une commission des finances comprenant notamment des élus minoritaires et présidée par un élu de l'opposition, dans le respect de l'article R222-3 du C.G.C.T., de participer avec avis consultatif à cette commission et de veiller à la diffusion du rapport annuel des travaux de cette commission.
- 6) de veiller à ouvrir aux citoyens membres de la commission Ethique et Transparence les travaux de la commission spécialisée relative au soutien aux associations.
- 7) de veiller à la publicité des informations et notamment :
  - les relevés d'avis des commissions municipales, dans le respect des obligations légales de confidentialité pour les commissions d'appels d'offres et d'urbanisme ;
  - la liste détaillée des subventions attribuées ;
  - les décisions de la juridiction administrative concernant la commune ;
  - les rapports des Chambres régionales des Comptes sur la gestion de la collectivité ou de ses structures associées ;
  - les rapports annuels des délégataires des services publics locaux ;
  - les Plans Locaux d'Urbanisme ;
  - les arrêtés publics du Maire ;
  - le montant des moyens mis en œuvre pour la communication annuelle, y compris ceux alloués à l'opposition, avec un rappel des montants des années précédentes ;

\* tous les budgets et comptes administratifs de la commune avec les ratios de gestion comparables avec ceux des années précédentes.

8) de veiller à ce que le maire suive sans délai les avis de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

9) de veiller au traitement des atteintes à la probité par la demande de suspension des fonctions exécutives et les délégations d'un élu mis en examen pour un délit d'atteinte à la probité dans l'exercice d'un mandat électif et le retrait des fonctions et délégations de l'élu qui a fait l'objet d'une condamnation définitive pour un délit d'atteinte à la probité.

10) de veiller à la prévention du trafic d'influence visant à obtenir ou à modifier une décision de la commune en application de l'article 40 du Code de procédure pénale.

11) de veiller à la diffusion du nombre des emplois de cabinet en conformité avec le maximum légal de 5 à Limoges et leur coût total.

12) de veiller à la mise en ligne et à l'actualisation des tableaux des indemnités des élus prévus par l'article L2123-20-1 du Code Général des Collectivités Territoriales et du comparatif avec les autres villes de la même strate.

3 - Moyens mis à la disposition de la commission Ethique et Transparence :

La municipalité met à la disposition de la commission Ethique et Transparence, un bureau ou un local de manière permanente, muni d'une ligne de téléphone, d'un ordinateur, d'une connexion internet et d'un espace suffisant pour se réunir, recevoir et travailler.

La commission Ethique et Transparence peut se faire assister dans ses missions.

Il est décidé en début de mandat des moyens alloués à la commission Ethique et Transparence sur toute la durée du mandat.

Les membres de la commission Ethique et Transparence, de par la nature de celle-ci, ne perçoivent aucune rémunération, aucune indemnité.

S'ils engagent des frais pour leurs missions, ils seront remboursés sur justificatifs et après autorisation préalable écrite du Président et avis du Maire. Ses membres peuvent bénéficier de formations spécifiques.

4 - Travail de la commission Ethique et Transparence et conditions d'exercice :

La commission d'Ethique et Transparence se réunit si nécessaire avant chaque séance du conseil municipal et autant de fois qu'elle le jugera utile, que son Président la convoquera ou que le Maire lui demandera de statuer sur une situation, un cas, un problème.

La commission d'Ethique et Transparence peut être saisie par un élu, qu'il soit de la majorité ou de l'opposition.

La commission d'Ethique et Transparence peut être saisie par tout citoyen de la commune sur simple demande écrite comportant ses coordonnées complètes. La commission pourra entendre le citoyen qui en fait la demande.

#### 5 - Rôle consultatif :

La commission Ethique et Transparence n'a, en conformité avec la législation, qu'un rôle consultatif dans la gestion des affaires de la collectivité locale. Elle produit des avis, recommandations, ou rapports. Les élus n'ont pas d'obligation de respecter ces avis, ou recommandations mais s'engagent, en particulier le Maire, à les prendre en considération.

Les avis, recommandations de la commission Ethique et Transparence sont rendus publics et sont mis en ligne sur le site de la commune, pendant toute la durée du mandat dans une rubrique spécifique dédiée du site internet de la Ville de Limoges.

6 - Rôle pour prévenir les risques de prise d'intérêt illégal et de corruption :

Le Maire s'engage à respecter les avis et recommandations de la commission Ethique et Transparence en matière de conflit d'intérêt, de risque de corruption ou de lobbying, de gestion de fait, en conséquence de la situation d'un ou de plusieurs élus.

#### 7 - Rôle de médiation :

En cas de litiges entre la collectivité locale et des fournisseurs ou débiteurs, la commission d'Ethique et Transparence peut être consultée et proposer un médiateur indépendant. Il en est de même pour les litiges entre élus. Pour cela les membres de la commission devront respecter les règles de la médiation définies par un processus structuré recommandé par la médiation professionnelle.

#### 8 - Confidentialité :

La commission d'Ethique et Transparence reçoit les déclarations d'intérêt des élus. Elle assure la confidentialité et la sécurité de ces informations.

Les membres de la commission d'Ethique et Transparence signent à leur prise de fonction une déclaration sur l'honneur de confidentialité des informations pendant toute la durée de leur appartenance à la commission et pendant 5 ans après leur démission, ou révocation.

LU et APPROUVÉ  
Limoges, le 25 JUIN 2015  
Le Maire

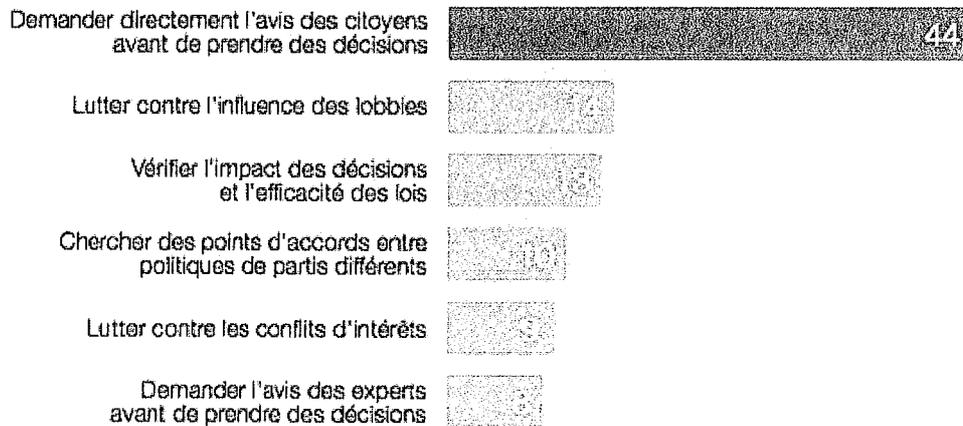


Emile Roger LOMBERTIE

### DOCUMENT 3

Remettre le citoyen au cœur de la décision publique (extraits) – *L'état de l'opinion* – TNS Sofres – Seuil – 2015

Graphique 1 : **LA PRINCIPALE SOLUTION POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE EN FRANCE** (EN %)



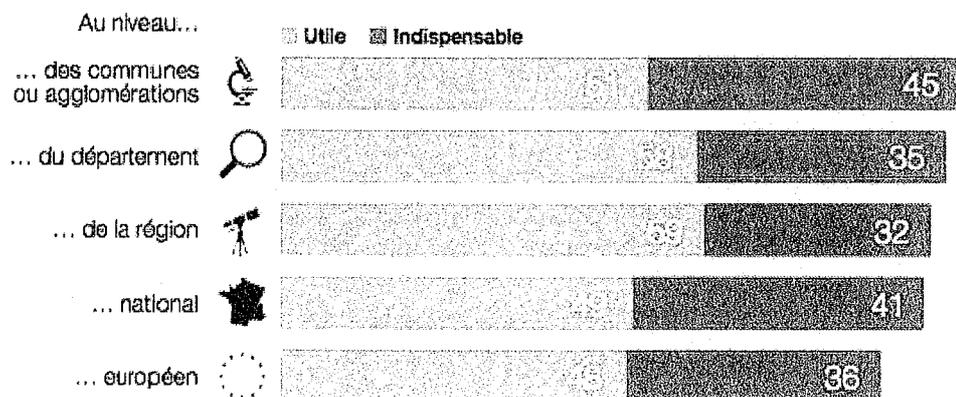
Graphique 2 : **LE CITOYEN EST-IL DAVANTAGE PRIS EN COMPTE PAR LES POUVOIRS PUBLICS QU'IL Y A UNE DIZAINE D'ANNÉES ?** (EN %)

● Oui  
● Non



(...)

Graphique 4 : **DÉVELOPPER LES MODES D'INFORMATION ET D'EXPRESSION DIRECTE DES CITOYENS EST JUGÉ...** (EN %)



## DOCUMENT 4

### Code constitutionnel et des droits fondamentaux – Dalloz – 2016

**Art. 72-1** (L. const. n° 2003-276 du 28 mars 2003, art. 6) La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Sur le référendum local, V. CGCT, art. L.O. 1112-1 s. ¶ — CGCT.

#### COMMENTAIRE

##### I. DROIT DE PÉTITION

Avant même que la révision du 23 juillet 2008 ne réhabilite le droit de pétition des citoyens en prévoyant pour ceux-ci la possibilité d'en saisir le Conseil économique, social et environnemental (V. *comm. ss. Const.* 58, art. 69 ¶), la révision du 28 mars 2003 donnait cette possibilité aux électeurs des collectivités territoriales. C'est au législateur qu'il appartient d'en fixer les conditions d'exercice. Pour l'instant, cette loi n'est pas intervenue et il semble bien que le Gouvernement n'envisage pas de légiférer prochainement, estimant ce droit déjà largement encadré.

D'une part, la Constitution fixe, il est vrai, les limites essentielles. D'abord, la possibilité de présenter une pétition n'est ouverte qu'aux citoyens et non aux «habitants» de la collectivité. Ensuite, cette possibilité n'est ouverte que dans le cadre des collectivités territoriales, ce qui exclut qu'elle puisse être mise en œuvre dans le cadre de leurs groupements. Enfin, la pétition doit porter sur une matière relevant de la compétence de cette collectivité, limitant ainsi strictement le cadre de la demande.

Cette dernière limitation est d'autant plus logique que la pétition ne peut avoir pour objet que de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité pour que celle-ci se prononce, ce qu'elle ne peut évidemment faire que sur les questions pour lesquelles elle est compétente. L'assemblée délibérante reste donc maîtresse de la décision qu'elle prend.

D'autre part, l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales encadre clairement l'exercice de ce droit de pétition lorsqu'il s'agit, pour les électeurs (1/5 de ceux des communes; 1/10 de ceux des départements et des régions), de demander l'organisation d'une consultation. Il faut pourtant distinguer cette possibilité de celle offerte par l'alinéa suivant du présent article. La «consultation» qu'il est possible ici aux électeurs de demander n'a qu'un caractère consultatif.

Pourtant, il est évidemment possible qu'une pétition demandant l'inscription à l'ordre du jour de l'organisation d'un référendum local tel qu'il est prévu par le second alinéa du présent article soit présentée.

##### II. RÉFÉRENDUM DÉCISIONNEL

En effet, les citoyens sont maintenant autorisés par la Constitution à décider des règles de droit qui seront applicables localement, dans le cadre de référendums décidés par la collectivité. Admis jusqu'alors sans portée décisionnelle, le référendum local (pris ici au sens strict puisqu'il est décidé localement) a gagné, avec la révision du 28 mars 2003, le caractère décisionnel (sous la réserve indiquée *infra*). Conformément à l'alinéa 2 du présent article, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis à la décision de ses électeurs. Les conditions permettant l'organisation de ces référendums locaux sont prévues par les articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (L. org. n° 2004-809 du 13 août 2004).

La décision de recourir au référendum local est prise par l'assemblée délibérante qui dispose dans cette matière, qu'elle soit saisie par pétition ou par son exécutif. Le référendum peut porter sur tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité. S'il s'agit d'organiser un référendum sur un projet d'acte relevant des attributions que l'exécutif exerce au nom de la collectivité, seul ce dernier peut en saisir l'assemblée. L'exercice de ce droit se fait sous le contrôle du juge, éventuellement saisi, dans les dix jours, par le représentant de l'État.

La délibération fixe, outre la question posée, les modalités de mise en œuvre du référendum; les dépenses qui en

résultent constituent une dépense obligatoire de la collectivité. Le référendum n'est pas possible dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'assemblée délibérante, pendant les campagnes électorales nationales, européennes ou locales et pendant les campagnes référendaires nationales.

Quant au caractère décisionnel, il est néanmoins subordonné, sans que cela porte atteinte au principe de libre administration (Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 11), à la condition que la moitié au moins des électeurs inscrits ait participé au référendum.

### III. AUTRES CONSULTATIONS

La mise en place de la décentralisation devait s'accompagner d'un développement des possibilités données aux citoyens de participer à la vie locale. D'une part, s'agissant de l'organisation même des collectivités territoriales, le constituant mettait en place différentes possibilités de consultation des populations. D'autre part, l'alinéa 3 du présent article permet de consulter les populations sur la création d'une collectivité à statut particulier, de modifier son organisation ou les limites d'une collectivité territoriale existante. Ces consultations, qui n'ont pas de caractère décisionnel mais constituent un simple avis, sont organisées par la loi. On notera que l'habilitation ainsi donnée au législateur n'institue pas un droit ou une liberté qui puissent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const. 2 juill. 2010, *Cne de Dunkerque*: n° 2010-12 QPC).

C'est en application de cette disposition qu'a été rejetée le 6 juillet 2003 en Corse la modification de l'actuel statut de la collectivité à statut spécial visant à fusionner en une collectivité unique les deux départements et cette collectivité. Pourtant, ce référendum était voulu par le Gouvernement même si l'implication du Président de la République fut «minimaliste»: une simple interview dans un quotidien régional.

### IV. références des décisions du Conseil constitutionnel dans les tableaux DC et QPC

**1. Référendum décisionnel.** Le législateur peut déléguer au Gouvernement la compétence pour agir dans cette matière législative sous la forme d'ord. de l'art. 38 Constitution. • Cons. const. 23 juin 2003: n° 2003-473 DC § 16.

**2.** Les lois organiques prévues au présent art. s'appliquent à l'ensemble des collectivités locales régies par le titre XII de la Const. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 5. ♦ Cependant, s'agissant de «lois de souveraineté», les projets dont elles sont issues n'ont pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'art. 74 Constitution. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 2. ♦ En revanche, ces projets doivent être prioritairement déposés devant le Sénat en vertu des dispositions de l'art. 39 al. 3 Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. • Même décision.

**3.** La loi peut disposer, sans porter atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités locales, que les dépenses engendrées par ces référendums ont, pour la collectivité qui décide d'y recourir, un caractère obligatoire. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 10. ♦ Elle peut également subordonner le caractère décisionnel de ces référendums à la condition que la moitié au moins des électeurs inscrits y aient pris part. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 11.

**4.** En incluant dans le corps électoral appelé à se prononcer sur l'adoption d'un projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une commune les citoyens de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires de cette commune, le législateur organique a fait une juste application des dispositions l'al. 2 du présent art. et de l'art. 88-3 Constitution qui leur reconnaît la qualité d'électeurs de la commune. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 2003-482 DC § 14.

**5.** Le Conseil d'État contrôle que les référendums organisés dans ce cadre se sont déroulés sans fraude. • CE, ass., 17 oct. 2003, *Consultation des électeurs en Corse*, req. n° 258487: *Lebon* 428-1 ; *AJDA* 2003. 2383, note *Maligner* ; *RFDA* 2003. 1140, concl. *Boissard*. ♦ Le refus d'organiser un tel référendum peut être soumis au juge de l'excès de pouvoir. • TA Amiens, 5 juin 2007, *Dejans*, req. n° 0400069: *AJDA* 2007. 1724.

**6. Référendum consultatif.** Le constituant n'a pas imposé au législateur de prévoir la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ainsi que lorsque sont modifiées les limites des collectivités territoriales. • Cons. const. 23 janv. 2014: n° 2013-687 DC § 61.

**7.** Jusqu'à l'introduction dans la Const. du présent art. les référendums sur l'évolution statutaire des collectivités à l'intérieur de la République ne pouvaient être organisées (en vertu de al. 2 du Préambule Const.) qu'en faveur des seules populations d'outre-mer. • Cons. const. 4 mai 2000: n° 2000-428 DC § 6 • Cons. const. 7 déc. 2000: n° 2000-435 DC § 43.

**8.** Les principes adoptés pour ces applications semblent trouver leur place dans le cadre élargi du présent art., le législateur étant libre de définir l'objet de la consultation • Cons. const. 7 déc. 2000: n° 2000-435 DC § 44. ♦ ... Le Conseil constitutionnel s'assurant au besoin que la question posée répond à l'exigence de clarté et de loyauté. • Cons. const. 4 mai 2000: n° 2000-428 DC § 14 s. ♦ Les résultats d'une consultation de ce type ne peuvent lier le pouvoir législatif. • Cons. const. 4 mai 2000: n° 2000-428 DC § 6. ♦ En effet, ces référendums sont de simples consultations et n'ont pas de caractère décisionnel. Dès lors toute phrase qui pourrait laisser à penser que le législateur serait tenu de se conformer à la décision de la population locale doit être déclarée contraire à la Constitution. • Cons. const. 4 mai 2000: n° 2000-428 DC § 13.

9. Le Conseil d'État contrôle que le décret organisant un tel référendum n'est pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité ou la sincérité de la consultation à venir, dont le résultat peut être contesté devant lui. • CE 4 déc. 2003, *Feler*, req. n° 262009: *Lebon* 491 ; *Dr. adm.* 2004, n° 2; *AJDA* 2004. 154, note *Melleray* ; *ibid.* 2004. 594, note *Verpeaux* ; *RFDA* 2004. 187 ; *ibid.* 2004. 549, concl. *Thiellay* ; *JCP Adm.* 2004. 1258, note *Maillard Desgrées Du Loû*. ♦ ... Ainsi, la circonstance que le même jour soient organisés un référendum sur le principe de la transformation de certaines communes d'un DOM-ROM en collectivité régie par l'art. 74 Const. et un référendum en vertu de l'al. 7 de l'art. 73 substituant à ce DOM-ROM ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités n'est pas de nature, par elle-même, à altérer la loyauté et la clarté de la consultation. • Même décision.

10. Il contrôle également que les référendums organisés dans ce cadre se sont déroulés sans fraude. • CE, ass., 17 oct. 2003, *Consultation des électeurs en Corse*, req. n° 258487: *préc. note* 5.

11. L'habilitation donnée au législateur par la dernière phrase du troisième alinéa du présent art. n'institue pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une QPC. • Cons. const. 2 juill. 2010, *Cne de Dunkerque*: n° 2010-12 QPC.

## DOCUMENT 5

### Code général des collectivités territoriales – Dalloz – 2016

#### SOUS-SECTION 1 DISPOSITIONS GÉNÉRALES

**Art. L.O. 1112-1** L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

1. Le référendum local prévu par l'art. 72-1, al. 2, Const. et organisé par ces dispositions s'applique à l'ensemble des collectivités régies par le titre XII Const. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 03-482 DC § 5.

2. Est illégale quant à son objet (hors compétence locale) la délibération organisant un référendum sur le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants non communautaires aux élections locales. • CAA Versailles, 13 déc. 2007, *Cne de Saint-Denis*, n° 06VE00623 • 23 oct. 2008, *Cne de Clichy-la-Garenne*, n° 08VE01555 • TA Cergy-Pontoise, 13 janv. 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis (1<sup>re</sup> esp.)* • 23 févr. 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis (2<sup>e</sup> esp.)*: AJDA 2006. 873, note Verpeaux. ♦ ... Ou, pour la même raison, le référendum organisé sur le devenir d'un hôpital. • CAA Paris, 9 oct. 2007, *Cne d'Ivry-sur-Seine*, n° 06PA04004: AJDA 2008. 34, chron. Trouilly. ♦ ... Ou encore un référendum communal sur la création d'une station d'épuration alors que la compétence correspondante a été transférée à un EPCI. • CAA Nancy, 12 mars 2009, *Cne de Grentzingen*, n° 08NC00061.

**Art. L.O. 1112-2** L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel.

Sur l'impossibilité de soumettre un acte individuel à référendum. *Limoges*, 25 sept. 2006, *M. Carlier c/ Cne de Crozart*, n°0060888: AJDA 2007. 85, note Verpeaux.

**Art. L.O. 1112-3** Dans les cas prévus aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'État, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'État dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent.

Le représentant de l'État dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

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

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

V. note  ss. art. R. 1112-2.

**Art. L.O. 1112-4** La délibération décidant d'organiser un référendum local adoptée par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune est notifiée, dans les quinze jours à compter de sa réception, par le représentant de l'État aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

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

**Art. L.O. 1112-5** Les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée.

Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'un référendum décidé par une autre collectivité territoriale leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par décret. — *V. Décr. n° 2004-194 du 24 févr. 2004*, *infra*.

Cet article peut disposer, sans porter atteinte au principe de libre disposition des ressources des collectivités territoriales, que les dépenses engendrées par ce référendum présentent le caractère d'une dépense obligatoire. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 03-482 DC § 10.

### Décret n° 2004-194 du 24 février 2004,

*Pris pour l'application de la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Décr. n° 2005-1551 du 6 déc. 2005, art. 7).*

**Art. 1<sup>er</sup>** En cas de référendum (*Décr. n° 2005-1551 du 6 déc. 2005, art. 7*) «ou de consultation» organisé par un département ou une région, les dépenses concernant l'aménagement, la remise en état des lieux de vote après le scrutin, l'achat, la mise en place des panneaux d'affichage au début de la campagne électorale, leur enlèvement après l'élection, leur réparation et leur entretien et les frais de manutention hors des heures ouvrables sont remboursées aux communes au moyen d'une subvention versée par la collectivité qui a décidé de l'organisation du scrutin. Elle est fixée à 0,09 € par électeur inscrit le jour du scrutin et à 38,11 € par bureau de vote.

*Les dispositions introduites par le Décr. n° 2005-1551 du 6 déc. 2005 pourront être modifiées par décret (Décr. préc., art. 7).*

**Art. L.O. 1112-6** Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local:

1° A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante;

2° Pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution [*V. C. const.*].

Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour:

1° Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales;

2° Le renouvellement général des députés;

3° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs;

4° L'élection des membres du Parlement européen;

5° L'élection du Président de la République;

6° Un référendum décidé par le Président de la République.

La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.

Une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

**Art. L.O. 1112-7** Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif.

Cet article a pu subordonner le caractère décisionnel du référendum à la condition que la moitié au moins des électeurs inscrits y ait pris part. • Cons. const. 30 juill. 2003: n° 03-482 DC § 11.

## Code général des collectivités territoriales

**Art. L. 1112-15** Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.

1. Le juge vérifie que la question posée porte sur un projet de décision relevant des autorités communales. Il sanctionne l'initiative lorsque son objet n'a pas le caractère d'une affaire relevant de la compétence de la commune. Ainsi une consultation sur le principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères. • CE 16 nov. 1994, *Cne d'Awala-Yalimapo*, req. n° 148995: *Lebon* 498 ; *RFDA* 1995. 209 ; *RD publ.* 1995. 1081, note *Auby*; *LPA* 31 juill. 1995, note *Gillig*; *ACL* 1995, n° 7; *Dr. adm.* 1995, n° 31. ♦ V. déjà • TA Lille, 16 juill. 1992, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais*: *Lebon* 619 . ♦ ... Sur l'opportunité d'un projet d'autoroute, • CE 16 déc. 1994, *Cne d'Avrillé*, req. n° 146832: *Lebon* 558 ; *RFDA* 1996. 452, comm. *Rihal* ; *AJDA* 1995. 839, note *Jégouzo* ; *LPA* 31 juill. 1995, n° 91, note *Gillig*. ♦ ... Sur les conditions d'attribution des logements sociaux. • CAA Lyon, 13 mai 1998, *Cne de Charvieu-Chavagneux*, req. n° 97LY02989: *AJDA* 1998. 940, obs. *Bézar* . • CE 21 juin 2000, *Cne de Charvieu-Chavagneux*, req. n° 198237: *Dr. adm.* 2000, nos 177 et 201; *ACL* 2001, n° 13. ♦ Les autorités municipales ne sont pas compétentes pour édicter des mesures de police tendant à réglementer les conditions de circulation des poids lourds dans la vallée de Chamonix et sous le tunnel du Mont-Blanc, ainsi que le sous-entend nécessairement la question posée. • TA Grenoble, 16 août 2001, *Préfet de Haute-Savoie*, req. n° 012552: *AJDA* 2002. 153, concl. *Berther-Fouqué* . ♦ V. aussi annotations *ss.* art. L.O. 1112-1, le juge regroupant les deux catégories de consultations populaires en cas de relative indétermination du fondement légal choisi de la consultation.

2. Le projet d'aménagement d'un centre-ville présente le caractère d'affaire communale alors même que sa réalisation implique pour partie l'intervention de décisions prises par d'autres autorités que les autorités municipales. En conséquence, légalité de la délibération décidant de consulter les électeurs avant d'adopter les décisions nécessaires à la réalisation de l'opération. • CE 1<sup>er</sup> mars 1996, *Assoc. de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre-ville de Saint-Michel-de-Maurienne*, req. n° 161197: *ACL* 1997, n° 13.

3. Les décisions des autorités municipales sur lesquelles les électeurs peuvent être préalablement consultés sont celles qui relèvent soit de la compétence du conseil municipal, soit des compétences propres du maire agissant au nom de la commune. A propos de la délivrance de permis de construire. • CE, sect., 29 déc. 1995, *M. Géniteau*: *Lebon* 463 ; *RFDA* 1996. 471, note *Chantepy* ; *AJDA* 1996. 154 et 111, *chron. Stahl et Chauvaux* ; *D.* 1996. 273, note *Verpeaux* ; *ACL* 1996, n° 9. ♦ Il peut s'agir aussi bien d'un acte réglementaire que d'une décision individuelle alors même que l'autorité administrative ne dispose pas d'un total pouvoir discrétionnaire. • CE 29 déc. 1995, *M. Géniteau*, req. n° 154208: *préc.*

4. Les électeurs ne sauraient en revanche être consultés sur un simple avis que les autorités communales sont appelées à formuler à l'autorité compétente pour adopter la décision, en l'occurrence l'État, à propos du tracé du TGV. • CE 14 avr. 1995, *Cne de Ventabren*, req. n° 150163: *ACL* 1996, n° 10.

**Art. L. 1112-16** Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale.

Le ou les organisateurs d'une demande de consultation dans une collectivité territoriale autre que la commune sont tenus de communiquer à l'organe exécutif de cette collectivité une copie des listes électorales des communes où sont inscrits les auteurs de la demande.

La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

L'exécutif n'est pas contraint d'inscrire la question à l'ordre du jour, même si le nombre requis de signatures est atteint. • CAA Paris, 22 févr. 2005, *Assoc. les amis de la terre du val d'Ysieux c/ Cne de Luzarches*, n° 01PA04331: *AJDA* 2005. 1052, concl. *Lercher* . ♦ A l'inverse, il peut accepter l'inscription à l'ordre du jour alors que ce nombre n'est pas atteint. • CAA Marseille, 15 nov. 2013, *Cne de Céreste*, n° 11MA04643.

**Art. L. 2143-1** (L. n° 2002-276 du 27 févr. 2002, art. 1<sup>er</sup>-II) Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement.

Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. Dans ce cas, les articles L. 2122-2-1 et L. 2122-18-1 s'appliquent.

(L. n° 2014-173 du 21 févr. 2014, art. 7-II) «Dans chaque commune soumise à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen prévu à l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine [V. *infra*] se substitue au conseil de quartier.»

*Les dispositions introduites par l'art. 7 de la L. n° 2014-173 du 21 févr. 2014 sont applicables en Polynésie française (L. préc., art. 24-I).*

## Loi n° 2014-173 du 21 février 2014,

*De programmation pour la ville et la cohésion urbaine.*

**Art. 7 I.** — Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives.

Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux.

Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.

Dans ce cadre, l'État apporte son concours à leur fonctionnement.

Le représentant de l'État dans le département, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, reconnaît la composition du conseil citoyen et accorde, si besoin est, la qualité de structure porteuse du conseil citoyen à une personne morale chargée d'assurer le fonctionnement du conseil citoyen.

Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par un arrêté du ministre chargé de la ville. Cet arrêté détermine, en particulier, les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens.

II. — *Mod. CGCT.*

**Art. L. 2143-2** Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales.

(L. n° 2002-276 du 27 févr. 2002, art. 2) «Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours.»

(L. n° 96-987 du 14 nov. 1996, art. 39) «Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

«Les comités 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. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués.» — [C. communes, art. L. 121-20-1.]

1. Les communes qui ne peuvent créer des commissions consultatives des services publics locaux peuvent recourir à des comités consultatifs afin d'associer les usagers à la gestion des services publics locaux. \* Rép. min. n° 12974: JOAN Q, 30 avr. 2013, p. 4780.

2. Un conseil municipal ne peut, sans commettre d'erreur de droit, instituer les comités consultatifs prévus à l'art. L. 2143-2 au lieu et place des commissions prévues par l'art. L. 2121-22. • TA Lille, 18 déc. 1997, n° 97-1722: *Lebon*.

3. La participation aux comités consultatifs est bénévole et ne donne pas droit à la perception d'indemnités ou de vacations. \* Rép. min. n° 14100: JOAN Q, 6 mai 2008, p. 3846.

**Art. L. 2143-3** (L. n° 2005-102 du 11 févr. 2005, art. 46) Dans les communes de 5 000 habitants et plus, il est créé une commission communale pour l'accessibilité (Abrogé par Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-2°) «aux personnes handicapées» composée notamment des représentants de la commune, (Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-1°) «d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, d'associations ou organismes représentant les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville».

Cette commission dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

(Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-5°) «Elle est destinataire des projets d'agendas d'accessibilité programmée prévus à l'article L. 111-7-5 du code de la construction et de l'habitation concernant des établissements recevant du public situés sur le territoire communal.

«Elle est également destinataire des documents de suivi définis par le décret prévu à l'article L. 111-7-9 du code de la construction et de l'habitation et de l'attestation d'achèvement des travaux prévus dans l'agenda d'accessibilité programmée mentionnée au même article quand l'agenda d'accessibilité programmée concerne un établissement recevant du public situé sur le territoire communal.

«Pour les services de transport ferroviaire, la commission est destinataire des schémas directeurs d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée prévus à l'article L. 1112-2-1 du code des transports quand ils comportent un ou plusieurs établissements recevant du public situés sur le territoire communal ainsi que des bilans des travaux correspondant à ces schémas directeurs d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée prévus au I de l'article L. 1112-2-4 du même code.

«La commission communale (L. n° 2015-988 du 5 août 2015, art. 4-1°-a) «et la commission intercommunale» pour l'accessibilité (L. n° 2015-988 du 5 août 2015, art. 4-1°-b) «tiennent» à jour, par voie électronique, la liste des établissements recevant du public situés sur le territoire communal (L. n° 2015-988 du 5 août 2015, art. 4-1°-c) «ou intercommunal» qui ont élaboré un agenda d'accessibilité programmée et la liste des établissements accessibles aux personnes handicapées (L. n° 2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 21) «et aux personnes âgées».

Le rapport (L. n° 2015-988 du 5 août 2015, art. 4-2°) «de la commission communale pour l'accessibilité est présenté au conseil municipal et» est transmis au représentant de l'État dans le département, au président du conseil départemental, au conseil départemental (L. n° 2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 21) «de la citoyenneté et de l'autonomie», ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport.

Le maire préside la commission et arrête la liste de ses membres.

Cette commission organise également un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées (L. n° 2015-1776 du 28 déc. 2015, art. 21) «et aux personnes âgées».

(L. n° 2009-526 du 12 mai 2009, art. 98) «La création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité (Abrogé par Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-2°) «aux personnes handicapées» est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus. Elle est alors présidée par le président de cet établissement. Elle exerce ses missions dans la limite des compétences transférées au groupement. Les communes membres de l'établissement peuvent également, au travers d'une convention passée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'établissement public de

coopération intercommunale. Lorsqu'elles coexistent, les commissions communales et intercommunales veillent à la cohérence des constats qu'elles dressent, chacune dans leur domaine de compétences, concernant l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.

«Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 5 000 habitants peuvent créer une commission intercommunale pour l'accessibilité (Abrogé par Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-3°) «des personnes handicapées». Présidée par le président de cet établissement, elle exerce ses missions dans la limite des compétences transférées au groupement. Les communes membres de l'établissement peuvent également, au travers d'une convention passée avec ce groupement, confier à la commission intercommunale tout ou partie des missions d'une commission communale, même si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale.

«Les communes peuvent créer librement une commission intercommunale pour l'accessibilité (Abrogé par Ord. n° 2014-1090 du 26 sept. 2014, art. 11-2°) «aux personnes handicapées». Celle-ci exerce, pour l'ensemble des communes volontaires, les missions d'une commission communale, dans la limite des compétences transférées, le cas échéant, par l'une ou plusieurs d'entre elles à un établissement public de coopération intercommunale. Elle est alors présidée par l'un des maires des communes concernées, ces derniers arrêtant conjointement la liste de ses membres.»

# C'EST POUR QUAND LA DÉMOCRATIE LOCALE?

Quand l'opposition déchantée

Les élus d'opposition n'auraient-ils pas la même légitimité que les autres ? Même si leurs droits sont garantis, ils ont en réalité toutes les peines du monde à exercer leurs responsabilités dans de bonnes conditions.

Qui peut jouer

les garde-fous ? L'élection, un permis de faire n'importe quoi ? Dans les faits encore, les marges de manoeuvre des cadres ou de l'opposition sont limitées pour faire entendre raison à un élu qui dérape. Limitées, mais pas inexistantes.

Qui se soucie de

la démocratie locale ? Des voix s'élevaient, à droite comme à gauche, pour tâcher d'insuffler un peu de « vrate » démocratique dans les collectivités. Mais face aux cumulards, juges et parties sauront-elles se faire entendre ?

« Je suis tombée de haut en découvrant des comportements d'Ancien Régime ! »

Élue dans l'opposition de Perpignan pour la première fois en 2008, Clotilde Ripoull croyait débarquer dans un système similaire à celui du Parlement. En 2010, les associations d'élus existantes lui offrant peu de soutien, elle décide de pallier la solitude de l'élue

## Les solutions pour aider l'opposition

Pour aider les élus d'opposition, l'Association nationale des élus de l'opposition a élaboré le Guide de l'élue municipale d'opposition (1) et commence à mutualiser les procédures. En parallèle, l'association propose une série de mesures destinées à améliorer le respect de la démocratie locale :

- la création d'un médiateur, éventuellement intégré dans le cadre du défenseur des droits, qui permette aux élus d'avoir recours à lui plutôt que d'encombrer les tribunaux administratifs. Le médiateur permettrait de faire une espèce d'inventaire des problèmes de l'année ;
- qu'un membre de l'opposition préside la commission des finances des communes, comme à l'Assemblée ;
- disposer de plus de temps pour étudier les dossiers du conseil municipal : dix jours permettraient d'inclure un week-end, utile quand on sait que la tâche d'élue d'opposition est bien souvent bénévole.

(1) « Guide de l'élue municipale d'opposition », Clotilde Ripoull (présidente de l'AELO), Christian Bigaut (docteur en droit et en histoire), La Documentation française, 2014, 120 pages, 10 €.

habitants. « Pour la commission du CCAS, un siège devait nous revenir. Lorsque je m'en suis aperçu, j'ai apporté les textes de loi au maire, qui a décidé de reporter le problème au prochain conseil municipal. Or, j'ai un délai d'un mois pour déposer un recours au tribunal administratif ! J'ai donc dû enclencher cette procédure et avec mes collègues, on le vit très mal. »

Ensuite surgit le problème de l'accès aux informations ou des réponses obtenues aux questions écrites déposées par les élus, auxquelles l'édile répond avec un décalage conséquent pour ne plus être dans l'actualité. Ou alors, comme l'a découvert Robert Nero, « on se fait rembarrer. En tant que retraité du secteur bancaire, j'ai posé des questions sur le budget. J'ai essuyé un refus pur et simple, les élus sont directement passés au vote ! » Enfin, lorsque les élus d'opposition disposent bien d'une tribune dans le journal communal, il n'est pas rare que la majorité se permette de répondre sous le texte. « Pourtant, les règles sont très claires, précise Jean-Luc Trotignon. Toutes les tribunes devraient être déposées le même jour à la

même heure, pour que tout le monde soit à égalité. »

## Quelle efficacité pour l'opposition ?

Dans l'absolu, les élus d'opposition peuvent avoir recours au préfet, mais dans les faits, « Les préfets ont besoin des maires pour que les lois soient appliquées, donc ils n'osent pas toujours intervenir, regrette Jean-Luc Trotignon. On se retrouve alors embarqué dans des procédures au T.A., et on en prend pour deux ans. »

Difficile, dans ces conditions, d'être un élu d'opposition effi cace. Après quelques semaines d'exercice, Robert Nero se posait même la question de sa démission. De son côté, fort de ses années d'expérience, Jean-Luc Trotignon voit les bénéfices qu'il tire de ses premiers instants de lutte :

« Aujourd'hui, les élus ont compris que si je pointe un non-respect de la loi, on perd tous beaucoup de temps dans le combat. Ils rentrent vite dans les clous. » Une bonne dose de persévérance est donc parfois nécessaire, agrémentée de suffisamment de temps pour épulcher certains textes de loi et jurisprudences... ♦

**Les préfets n'osent pas toujours intervenir : ils ont besoin des maires pour que les lois soient appliquées.**

**Les préfets n'osent pas toujours intervenir : ils ont besoin des maires pour que les lois soient appliquées.**

## CONTRE-POUVOIRS

## QUI PEUT JOUER LES GARDE-FOUS ?

Une fois élu, le maire s'assure six années de tranquillité avant d'avoir à nouveau des comptes à rendre. Entre deux élections, l'opposition, mais aussi ses cadres, n'ont que très peu de marge de manœuvre pour pallier les déficiences de démocratie locale. Mais il en existe tout de même une petite...

**P**our le bon fonctionnement de la démocratie locale, les organes de contrôle existent, en théorie. Les rapports des chambres régionales des comptes (CRC) égrainent les déficiences des collectivités locales et tâchent de les remettre dans le droit chemin. Pour quel résultat ? Il y a un an, Marseille se faisait sévèrement tacer par la Cour des comptes : gestion du personnel approximative, manque

d'information des élus, gestion opaque d'une SEM de la ville... Au point de faire vaciller le maire ? Au vu de sa réélection en mars dernier, pas vraiment. À Puteaux, l'opposant Christophe Grébert s'offusquait du coût d'un conservatoire de musique à 53 millions d'euros (trois à quatre fois plus que la moyenne). Il décidait alors d'interpeller le ministère de la Culture, qui avait subventionné l'ouvrage à hauteur d'un million d'euros par le biais de la direction régionale des affaires culturelles. On lui répondit que « la commune est autonome, elle fait ce qu'elle veut ». L'État subventionne, mais ne suit pas le dossier. Quant aux préfets, la proximité avec les maires est telle qu'il y a parfois conflit d'intérêts dans le rapport et leur soutien est rare en cas de manquement à la loi. Reste donc le long chemin du tribunal administratif.

### Lanceur d'alerte

Jouer les garde-fous : voilà un rôle taillé sur mesure pour les élus d'opposition, pour peu qu'ils en aient les moyens.

L'information étant la meilleure arme à leur disposition, ces derniers ont pu faire porter leur voix avec l'apparition d'Internet. Avec l'essor des blogs, les « lanceurs d'alerte », Christophe Grébert en tête à Puteaux, ont ainsi pu présenter la somme des informations

**Aujourd'hui, le maire élu des maires peut se targuer d'avoir été choisi, au premier tour, par 7 à 10 % des personnes concernées par sa gestion.**

collectées et mettre en avant, le cas échéant, les actions répréhensibles ou « limite » des majorités. À Rambouillet, Jean-Luc Trotignon est celui qui a révélé que la dette de la commune était composée à 80 % d'emprunts toxiques, grâce au blog de l'opposition. Un espace de liberté bienvenu qui est aussi, pour la chercheuse Aurélia Troupel, « un bon indicateur du climat municipal ». Le risque, en

s'emparant de la casquette de lanceur d'alerte, est de ne gagner en popularité ni auprès des élus du conseil municipal ni auprès de la population. « Cela demande de supporter l'animosité d'une trentaine de conseillers en face, qui entendent le maire se plaindre du temps perdu à cause de moi, explique Jean-Luc Trotignon, et qui peuvent transmettre ce message au sein de la population grâce à leurs moyens de communication plus importants que les nôtres. Alors que s'il avait respecté la loi, ce maire aurait perdu tout de suite moins de temps ! »

Aurélia Troupel, maître de conférences à Montpellier

L'opposition se fait une place dans les intercommunautés



Depuis les dernières élections, une place est officiellement accordée à l'opposition dans les intercommunalités. Cela va-t-il pour autant changer les modes de gouvernance ? « On manque de recul, estime Aurélia Troupel. Cela risque de faire voler en éclats cette espèce d'entre-soi qui pouvait exister. Jusque-là, même s'ils étaient de bords différents, les maires parvenaient à se mettre d'accord grâce à un jeu de négociations. Désormais, l'arrivée d'une opposition va expliciter les règles du jeu. Cela ne veut pas dire que le consensus n'existera plus, les négociations risquent de se déplacer dans les sous-commissions, où les maires parviendront à rester dans un mode de fonctionnement assez similaire. »

&gt;&gt;

### Le DGS entre connivence et garde-fou

Le DGS pourrait-il être un recours ou un appui pour l'élu d'opposition, afin qu'il obtienne au moins le respect des règles le concernant ? Question difficile, mais à laquelle il est rarement confronté, d'après Boris Petroff, administrateur

territorial : « Ces cas sont exceptionnellement rares et soit il y a connivence politique avec l'élu, soit on dit stop. » En début de mandat, son rôle pourrait consister toutefois à rappeler certaines règles, surtout si l'édile n'a jamais exercé la fonction. Il peut aussi amener le maire – certes avec beaucoup de diplomatie – à envisager de nouvelles règles pour développer la démocratie locale parfois bien frêle, selon ce que l'élu en fait. Penser à la place de l'opposition, mais aussi à celle de la population dans le processus de prise de décision [voir encadré].

Boris Petroff, administrateur territorial

L'opposition, d'accord... et les habitants ?



Après une longue carrière en tant que DGS au sein des collectivités, Boris Petroff ressort de ce parcours avec cette question : comment, en termes de démocratie, n'est-on pas coupé de sa population une fois élu ?

« Au-delà des droits de l'opposition, tout se fait sans la population, regrette-t-il. Aujourd'hui où le mieux élu des maires (non ruraux) peut se targuer d'avoir été choisi, au premier tour, par 7 à 10 % des personnes concernées par sa gestion, ce rôle de l'agent territorial, interface permanente entre la population et les décideurs, devient décisif pour maintenir une qualité du service public local et, partant, le lien social qui fait la ville. » Désireux de voir se développer une véritable démocratie participative, Boris Petroff regrette que, dans la majorité des cas, les parties prenantes du projet ne soient ni identifiées ni – de fait – entendues. « Prenez l'exemple de l'aménagement de berges : pêcheurs, marinières en péniche, promeneurs, promoteurs privés sont concernés. Quel est l'intérêt partagé de toutes ces personnes ? Attention, prévient-il, la démocratie participative, ce n'est pas demander aux personnes si elles préfèrent la solution 1 ou la solution 2. Il faut écouter le besoin pour inventer l'offre qui y répond. » Ayant pu expérimenter cette méthode, le DGS affirme que cela ne prend pas plus de temps qu'un projet classique : « Généralement, c'est dur de convaincre son élu de lancer une telle procédure. Mais quand ils y prennent goût, cela rentre vite dans leur démarche naturelle. »

### TROIS PROPOSITIONS

- Séparation des pouvoirs locaux entre exécutif et délibératif.
- L'instauration d'un exécutif collégial.
- Confier systématiquement la présidence de la commission finances à l'opposition.

Avoir un rôle de prescripteur, laisser s'exprimer les voix qui pourraient enrichir le débat. ♦

## LA PAROLE AUX POLITIQUES

**QUI SE SOUCIE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ?**

Non, les Verts ne sont pas les seuls à s'intéresser au sujet ! Si leur projet est plus abouti que dans les autres partis, des voix s'élèvent, à droite comme à gauche, pour tâcher d'insuffler un peu plus de « vraie » démocratie dans les collectivités.

Sur la question de la remise à plat des pouvoirs locaux, les écologistes sont sans conteste les plus avancés, notamment grâce aux travaux menés par la sénatrice Hélène Lipietz alors qu'elle prenait la place de Nicole Bricq dans l'hémicycle, le temps de son passage au gouvernement. À l'aide de ses collaborateurs, la suppléante imaginait l'organisation territoriale de demain. L'objectif : ajouter une bonne dose de démocratie et d'implication des citoyens dans la vie politique, puisque « je suis persuadée, dit-elle dans son plaidoyer, que cela peut certainement redonner le goût de la politique aux citoyens-citoyennes ».

**La décentralisation au service des citoyens**

Cette « proposition de loi de décentralisation au service des citoyens et des territoires » prône notamment l'organisation en groupes politiques ; le fait de faire assister le maire par deux conseillers, dont l'un d'eux serait un membre de l'opposition lorsqu'il y en a un, pour veiller au bon déroulement de la séance ; de demander l'inscription d'une question jugée utile à l'ordre du jour de l'assemblée à partir du moment où 1/5<sup>e</sup> des membres sont d'accord ; ou encore de pouvoir exiger des informations écrites ou

**Le maire doit-il continuer à être l'administration ou conviendrait-il d'instaurer un exécutif collégial ?**

**La démocratie se pratique ailleurs**

En mai 2013, la sénatrice EELV Hélène Lipietz commandait un rapport de législation comparée sur les droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs. Quatre villes d'Europe ont été passées à la loupe : Cologne pour l'Allemagne, Milan pour l'Italie, La Haye pour les Pays-Bas et Göteborg en Suède. L'opposition participe à la vie institutionnelle de l'assemblée en constituant des groupes politiques d'au moins trois membres à Cologne et à Milan, alors qu'à La Haye, une seule personne suffit. Dans les commissions, l'opposition est représentée sur une base proportionnelle dans les quatre villes, avec une spécificité pour Milan : elle peut intervenir même si elle n'en est pas membre. Le délai entre la remise de la convocation aux membres de l'assemblée et la tenue d'une séance varie beaucoup d'un pays à l'autre : trois jours ouvrables à Milan, cinq à Cologne, dix à La Haye et treize à Göteborg. À Cologne, les membres de l'assemblée reçoivent un dossier relatif aux points à l'ordre du jour au moins sept jours ouvrables avant la séance. Le texte en vigueur prévoit explicitement que le maire est tenu de donner les informations que lui demande tout conseiller. Enfin, concernant la fixation et la modification de l'ordre du jour, l'Allemagne a opté pour une solution permettant aux groupes politiques et aux membres de l'assemblée d'obtenir l'inscription d'un point à l'ordre du jour, sous réserve que le nombre de ces membres atteigne 1/5<sup>e</sup> de ceux de l'assemblée. Le rapport : <http://bit.ly/senat-opposition>

## Jean-Pierre Giran, député UMP

Sous Sarkozy, la droite aussi y réfléchissait



En février 2012, le député UMP Jean-Pierre Giran remettait « 42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale ». L'accent était mis sur les droits de l'opposition et il était – entre autres – proposé de nommer un questeur issu des deux rangs de l'opposition, chargé de veiller à la bonne application du règlement intérieur et à la résolution des problèmes matériels de l'opposition ; d'étendre le principe de la représentation proportionnelle à l'ensemble des organismes et instances où siège la commune ; de rendre obligatoire la création d'une commission des finances et d'en confier la présidence à un élu de l'opposition ; d'autoriser l'opposition à publier une feuille indépendante du bulletin d'information locale mais diffusée en même temps que celui-ci, aux frais de la collectivité. Le rapport : <http://bit.ly/rapport-giran>

orales sur les données que le président de l'exécutif détient dans le cadre de sa mission. Enfin, un dernier chapitre de cette proposition de loi est consacré à la place des citoyens, incités à intervenir plus régulièrement dans le débat au moyen de pétitions et d'une séance de « questions des habitants ». L'apparent socialiste René Dosière s'est lui aussi penché sur l'organisation des collectivités (1). Lors des dernières élections, dans une tribune parue dans Libération, il se posait la question suivante : « Ne serait-il pas temps de réfléchir à une gouvernance locale plus respectueuse de la séparation des pouvoirs (avec un exécutif non délibératif) au niveau intercommunal ? Le maire doit-il continuer à être – « seul » [dit le CGCT] – chargé de l'administration ou conviendrait-il d'instaurer un exécutif collégial ? »

**Partager l'ordre du jour**

N'allons pas croire, pour autant, que la remise à plat des institutions locales n'a été envisagée qu'à gauche. Juste avant la présidentielle de 2012, Nicolas Sarkozy recevait un rapport qu'il avait commandé au député UMP Jean-Pierre Giran, destiné à améliorer le fonctionnement de la démocratie locale. Dans ce rapport, on peut notamment lire que « la pratique politique [des collectivités territoriales] a souvent transformé le débat espéré en une pantomime où l'opposition n'a le choix qu'entre le mutisme et le harcèlement, le premier étant jugé par les électeurs comme de

l'indifférence, le second comme de l'obstruction. L'ordre du jour est presque toujours le monopole de l'exécutif, les questions de l'opposition filtrées et parfois dénigrées. Les informations nécessaires au débat dissimulées ou parcimonieusement distillées. » Quant aux propositions [voir encadré], leur teneur se rapproche de celles des Verts sur bien des points. Sur le papier, il aurait donc un esprit commun aux différents bords. Pourtant, la concrétisation de ces paroles d'évangile paraît bien difficile à réaliser.

Il semble en tout cas que Jean-Pierre Giran ait au moins convaincu une personne en se penchant sur ce dossier : lui-même. Également maire d'Hyères, il a mis en application certaines de ses propositions il y a quelques semaines. Désormais, chaque trimestre, une séance spéciale du conseil municipal de sa ville sera consacrée aux interrogations de l'opposition portant sur l'actualité. Les groupes d'opposition devraient également disposer d'une page pleine réservée dans le bulletin municipal pour faire valoir leurs analyses. Enfin, chaque groupe dispose désormais d'un bureau propre et de moyens informatiques. ♦

(1) Notamment dans son livre, « Le métier d'élu local », René Dosière, éditions du Seuil, 2014, 192 pages, 17 €.

L'ŒIL DE L'ÉLU

## « EN FRANCE, CELUI QUI A GAGNÉ DÉCIDE »



**Ronan Dantec,** sénateur Europe Écologie-Les Verts de Loire-Atlantique, a été élu en 2011. Il est vice-président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Il est également conseiller municipal de Nantes et conseiller communautaire de la communauté urbaine de Nantes métropole.

**Séparer l'exécutif du délibératif changerait la nature du débat politique.**

**S'**engager sur le chemin d'une véritable démocratie locale était le cheval de bataille d'Hélène Lipietz, sénatrice EELV remplaçante de Nicole Briqç lorsque cette dernière était au gouvernement. À son départ, son collègue Ronan Dantec a pris la suite.

**Que souhaitez-vous mettre en évidence en travaillant sur l'organisation des pouvoirs locaux ?** Je crois qu'il faut redire à quel point ce système n'est pas cohérent sur certains socles démocratiques, notamment le problème de l'intercommunalité, qui n'est pas élie au suffrage universel direct, alors que c'est cette

collectivité qui a le plus d'influence sur le territoire, le transport, le développement économique, etc. Il y a une grosse-résistance sur le fait de parvenir à créer une véritable opposition croisée et cette résistance est surtout due aux communistes qui estiment que la commune est le seul socle démocratique. En France, nous sommes dans une logique où celui qui a gagné décide, le chef a un pouvoir très fort. En plus, les droits de l'opposition, qui sont déjà réduits en termes de capacité d'expression et de participation, ne sont pas toujours respectés. C'est le cas pour l'accès à la formation, surtout pour ce qui est de la prise en charge des frais annexes de déplacement et de logement. On aurait tout intérêt à rappeler aux nouvelles équipes municipales l'ensemble des droits des élus d'opposition.

**Avec le rapport de législation comparée sur les droits de l'opposition et la séparation des pouvoirs, vous avez souhaité étudier la situation dans d'autres pays. Quelles règles ont retenu votre attention ?**

L'un des points importants de l'étude était l'idée de séparer l'exécutif du délibératif : cela changerait la nature du débat politique. Notre doctrine était déjà assez avancée sur ce point. Le bicamérisme est une chose sur laquelle nous avons beaucoup de mal à nous faire entendre aujourd'hui, mais nous avons l'habitude que nos solutions soient considérées comme peu applicables, puis de finalement les retrouver intégrées quelques années plus tard ! On parle des droits de l'opposition, mais n'oublions pas les droits du citoyen.

En France, le système est très pyramidal : le seul moment démocratique est celui de l'élection. Or, dans la complexité des décisions municipales à prendre, il faudrait donner plus de droits au citoyen. Le droit de pétition et celui de poser des questions dans le débat de la collectivité devraient être reconsidérés. À Cologne par exemple, les citoyens peuvent interpellier les élus.

**Avez-vous le sentiment d'être entendu par vos collègues du Parlement et du Sénat sur ce sujet ? Est-il pris au sérieux ?**

Je pense qu'il existe un conservatisme dans les rangs, notamment à droite et chez les communistes. Une partie du PS et de l'UDI est assez proche de nos idées. Il reste un lobby communal très fort qui cherche à préserver les prérogatives du maire, alors que ce n'est plus l'échelle pertinente aujourd'hui. Cependant, nous ne sommes pas pris pour des fantaisistes, ceux qui résistent le font parce qu'ils savent qu'au fond, nos solutions sont inéluctables. ♦

## DÉMOCRATIE

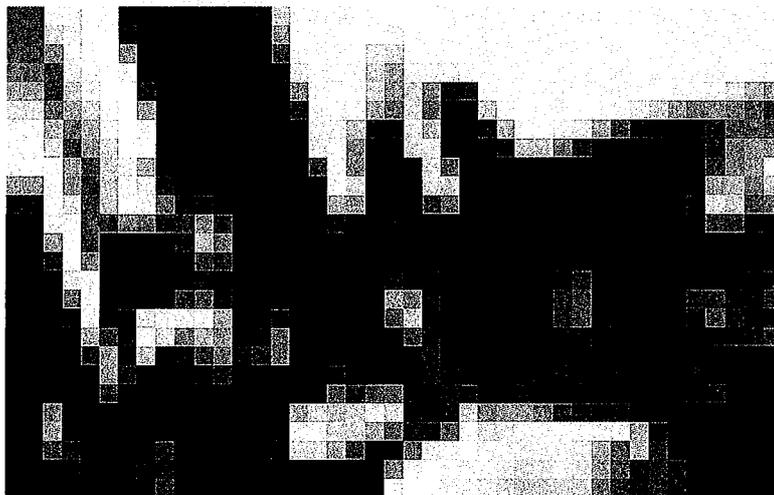
# Quand les services expérimentent les budgets participatifs

Les villes lancent leur « budget participatif ». La commande n'est plus politique, mais citoyenne, foisonnante et exigeante... Comment les services font-ils face ?

Les budgets participatifs (1) font leur grand retour dans quelques villes : Paris, Metz, Montreuil... Les élus l'ont promis aux habitants lors des dernières élections. Objectif : renouer la confiance avec les citoyens. « Nous avons pas mal benchmarké pour mettre au point notre processus de budget participatif qui ne ressemble à aucun autre. Le résultat : une vraie horlogerie qu'il va falloir améliorer, recalculer année après année » résume Anne Peronot-Cit, chargée de projet « budget participatif » à Grenoble. Tandis qu'à Grenoble, Rennes, Montreuil, Paris (2), on expérimente pour la première fois le budget participatif, Metz en est à sa deuxième édition. « Le budget participatif est un accélérateur de projets des habitants, qui font aussi par ailleurs remonter leurs idées par les instances telles que les comités de quartier » se félicite Thomas Scudéri, adjoint à la citoyenneté à Metz. Et qui pour relever le défi, animer, réceptionner, organiser ces nouveaux dispositifs, essayer les plâtres ? Les services.

## Faire participer...

Qui pourra déposer un projet ? Comment ? Quand ? Qui et comment faire voter ? L'enjeu étant de rencontrer le public, tous les publics... À Paris, comme à Montreuil, Metz, les équipes de développement local ont été fortement mobilisées, ainsi que les instances classiques participatives pour animer le budget participatif en amont. « Il y a vraiment eu des projets dans tous les arrondissements » considère Laurence Girard, directrice chargée des projets de réforme et de modernisation de l'administration au secrétariat général



© MATEJ KASTELIC - FOTOLIA

de la ville de Paris. « Un peu moins de projets dans les arrondissements les plus riches du 8<sup>e</sup> et du 7<sup>e</sup> de Paris, le 18<sup>e</sup> est celui qui en a proposé le plus ». Bref, que ce soit à Grenoble, Montreuil, Paris, ou même dans la petite ville de Firminy (qui en est à sa 7<sup>e</sup> édition du budget participatif), partout des habitants ont répondu présents. Ce n'est pas le nombre d'idées qui manquent... Il ne faut pas être dupe toutefois. « C'est tout de même un certain public, qui connaît les réseaux, qui répond à ce genre d'appels à projets et qui va ensuite faire du lobbying autour de son projet » pointe Cyril Lage, cofondateur de Parlement & Citoyens. L'organisation du mode de scrutin est également décisive. Les approches des collectivités sont très différentes et les résultats aussi. « Les services ont fait en sorte de faciliter le vote pour tous, en plaçant des tripoteurs dans les quartiers populaires du 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> » indique Laurence Girard. 140 urnes ont été disposées partout à Paris et le

vote sur Internet était possible. Le résultat est plutôt satisfaisant : 67 000 participants, soit 3 % de la population parisienne...

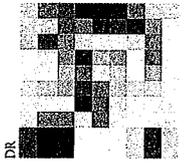
À Grenoble, la participation a été inférieure à 1 % avec 1 000 votants sur 150 000 habitants. Il est vrai qu'il n'y avait qu'un moyen de voter, sur place à l'hôtel de ville. À Metz, pas de vote,

## Un premier tri permet d'éliminer les propositions qui n'entrent pas dans les compétences de la ville.

mais deux étapes de priorisation des projets par les citoyens, au niveau des 11 quartiers d'abord, puis lors d'un grand débat collectif qui demande une organisation de fous furieux » indique l'élu messin. « Aujourd'hui, les organisations doivent s'adapter à leur temps et aller sur le numérique » tranche Cyril Lage. À Metz d'ailleurs,

Thomas Scuderi,  
adjoint à la citoyenneté à Metz

## « Le regard sur les élus change »



« Le budget participatif est un moyen qui renouvelle le dialogue avec les habitants. Je suis moi-même allé parler de ce dispositif

sur les marchés, car j'estime que cela passe par l'explication directe... Les gens sont souvent agréablement surpris d'apprendre qu'ils ont un pouvoir d'agir directement et leur regard change sur les élus. Nous sommes passés de 287 projets pour le premier budget à 713 projets. Cela prouve que les habitants ont bien compris qu'ils pouvaient s'en saisir... Le rôle des élus est d'être les garants de cette nouvelle forme de démocratie locale. Il faut être attentif à ce que l'éthique soit irréprochable. »

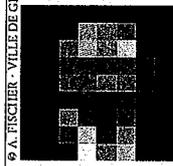
le vote sur Internet a été rendu possible cette année, mais ne sert qu'« en tant qu'aide à la décision ».

### Faire le tri

Pour le budget participatif 2015 de Metz, ce sont 713 projets qui ont été déposés... et 180 qui seront prochainement mis au vote. À Paris, sur 5 115 projets déposés par les Parisiens... 654 ont été mis au vote. Les services sont passés par là, avec leur tamis. Un premier tri permet d'éliminer les propositions qui n'entrent pas dans les compétences de la ville ou ne répondent pas aux cahiers des charges du budget (projets farfelus, trop chers, ne répondant pas à l'intérêt collectif...). « Mais on s'est fait un devoir de répondre à chaque personne et de lui donner la raison du refus » insiste Laurence Girard. Le service général de la ville de Paris a aussi procédé à des regroupements de projets proches. Puis les directions techniques ont récupéré les sujets selon leur thématique et vérifié la faisabilité des projets « Cela a été une masse de travail très conséquent mais ce n'est pas tout à fait un surplus de travail, puisque ce budget est un sous-ensemble du

Pascal Clouaire,  
adjoint à la démocratie locale à Grenoble

## « Éveiller la conscience citoyenne »



© A. FISCHER - VILLE DE GRENOBLE

« Nous voulons donner du pouvoir d'agir aux habitants. Nous voulons éveiller la conscience citoyenne chez les gens. Il y a des projets qui ont été proposés par des jeunes, qui n'avaient jamais participé... L'objectif ultime: redonner la confiance, parce que la défiance entraîne des votes radicaux et dangereux. Le budget participatif est un processus itératif que nous allons perfectionner en fonction des remarques, et le réorienter si besoin... Notre politique de démocratie participative repose sur trois piliers: les conseils citoyens indépendants et les unions de quartiers; le budget participatif et le troisième pilier: le droit d'interpellation. »

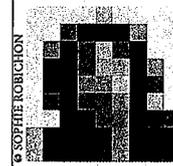
programme d'investissement de la mandature » considère Laurence Girard. Pour la prochaine édition, il faudra toutefois faire preuve d'encore plus de pédagogie et consacrer un temps de coconstruction en amont plus important entre porteurs de projets et comités de quartier » poursuit-elle. Phase sur laquelle, la ville de Firminy, rompue à l'exercice, ne lésine pas... « Les comités de quartier sont au cœur du dispositif, ils coordonnent le budget participatif, ils organisent en mai-juin une première série de réunions pour construire les projets avec les habitants. Pendant l'été, les services épluchent les propositions. Puis une deuxième série de réunions se tient au niveau des comités de quartier, pour débattre des projets faisables. Enfin en décembre-janvier se tient le vote... » commente Laura Béal, responsable de la démocratie participative à Firminy.

### Faire... avec les habitants

Les services parisiens vont plancher sur les 188 projets retenus entrant dans l'enveloppe des 75 millions d'euros. « C'est maintenant que l'on peut rencontrer des surprises,

Pauline Véron,  
adjointe à la démocratie locale à Paris

## « Une manière de moderniser la démocratie locale »



© SOPHIE MORCHON

« Les élus parisiens ne sont pas tout à fait novices en matière de démocratie participative. Mais le budget participatif est une

manière de moderniser la démocratie locale, de redynamiser les conseils de quartier qui ont été très impliqués. Ce qui ressort aujourd'hui, c'est qu'il y a eu une très bonne participation pour un premier budget participatif à part entière. Ce qui frappe aussi: les projets lauréats confirment nos choix qui étaient au cœur du projet politique d'Anne Hidalgo: recul de la pollution, envie de végétalisation, vivre-ensemble, modes doux. Les Parisiens veulent même aller plus loin... »

découvrir par exemple s'il y a un diagnostic amiante à faire à tel endroit, etc. » commente Laurence Girard. À présent, démarre aussi une nouvelle phase de concertation avec les porteurs de projets, qui entendent bien ne pas lâcher la « maîtrise d'œuvre ». Heureuse, la ville de Metz, qui a déjà un budget participatif à son actif et des projets concrétisés. Sur 47 projets choisis par les habitants en 2014, les trois quarts sont en bonne voie. Le dernier quart rencontre des difficultés techniques, administratives ou budgétaires... qui devraient s'arranger. Un seul projet ne pourra pas se faire, « parce que nous avons eu une levée de boucliers, les riverains n'étaient pas d'accord pour ce projet » ne cache pas l'élu messin. « Le budget participatif, c'est la recherche d'une action publique qui serait davantage au service du public... La durée de vie de ce processus? Cela dépendra du sérieux, des moyens administratifs et bien sûr de la mise en œuvre » ponctue Cyril Lage. ♦

Séverine Cattiaux

(1) Ils représentent généralement 5 % du budget d'investissement (3 % à Grenoble, 9 % à Firminy). (2) Paris en est à sa 2<sup>e</sup> édition, mais la première année était un peu spéciale puisque la ville avait elle-même proposé les projets.

## DOCUMENT 8

**La mise à disposition de leurs données publiques par les collectivités territoriales** (extrait) – *Stéphane Manson* – AJDA – 25 janvier 2016

---

Stéphane Manson, Professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, université Paris-Saclay, directeur du laboratoire VIP. E.A. 3643.

---

Les dispositifs par lesquels l'Etat et les collectivités territoriales mettent à disposition les informations publiques qu'ils produisent ou collectent se conforment, pour l'heure, à des principes identiques (v. la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs ainsi qu'à la réutilisation des informations publiques, révisée en dernier lieu par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la protection et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public). De fait, la diffusion et la réutilisation des données publiques « locales » comme « nationales » sont soumises aux mêmes prescriptions (principe de gratuité, réaffirmé par la loi du 28 décembre, précitée, relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations publiques) ainsi qu'aux mêmes restrictions (exclusion de principe des données à caractère personnel et de celles qui sont l'objet d'un droit de propriété intellectuelle ; absence d'un droit à réutilisation des données à caractère industriel et commercial ; restrictions possibles pour la réutilisation des données culturelles).

Au-delà de ce régime commun, les enjeux de la « libération » des données publiques sont, eux aussi, posés en des termes semblables. D'un côté comme de l'autre, la question n'est pas seulement de « libérer » les informations publiques ; elle est aussi d'en permettre la diffusion et la réutilisation effectives, via des formats numériques exploitables et compatibles, conformément aux exigences de l'article 10 de la loi précitée du 17 juillet 1978. Bien avant le projet de loi pour une République numérique, en cours de discussion au Parlement, la circulaire du Premier ministre du 26 mai 2011 - qui procédait à la création de la mission Etalab et du portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) - engageait déjà les services de l'Etat vers la mise à disposition des données publiques disponibles. Même si nombre d'entre elles n'avaient pas attendu l'intervention du législateur, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, ainsi que les EPCI auxquels elles appartiennent, doivent également, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (CGCT, art. L. 1112-23), rendre accessibles en ligne et offrir à la réutilisation, leurs informations publiques, dès lors qu'elles se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique. (...)

Alors même que l'Etat n'avait pas encore engagé ses propres services dans la mise en oeuvre des prescriptions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978, des collectivités territoriales prenaient leurs premières marques sur le territoire de l'open data. Un groupe de travail est ainsi institué par Brest métropole dès 2008, mais le premier portail d'accès aux données publiques est mis en ligne en avril 2010 par la communauté d'agglomération de Rennes, rapidement suivie par d'autres grandes agglomérations (Paris en 2011), quelques départements (la Saône-et-Loire la même année) et régions (PACA en 2012). L'association Open Data France, créée en 2013 à l'initiative de ces collectivités novatrices (des associations « citoyennes » de promotion de l'open data ainsi que l'Etat sont associés à la démarche), regroupe aujourd'hui une soixantaine d'institutions locales. Certains délégués de service

public à caractère industriel et commercial (Kéolis à Rennes ou JC Decaux à Lyon), détenteurs d'informations publiques au sens de la loi du 17 juillet 1978, se sont laissés convaincre par leur délégué, et ont accepté de mettre à disposition du public certaines de leurs « données chaudes » (i.e. diffusées en temps réel) relatives aux transports publics (horaires des bus, du métro, disponibilité des bicyclettes en libre service).

Les données relatives à la mobilité, aux espaces publics en général, alimentent d'ailleurs l'essentiel du contenu des portails ouverts par les collectivités locales : par exemple, localisation et nature des travaux sur la voirie, lieux et parcours accessibles aux personnes à mobilité réduite, disponibilité en temps réel des emplacements de stationnement, etc. D'autres données, dont le volume est fréquemment plus réduit, sont relatives à la vie institutionnelle et politique : données électorales, données budgétaires et financières, montant et détail des subventions versées aux associations, délibérations des assemblées locales, voire (plus rarement) données concernant les élus eux-mêmes (montant des indemnités perçues, des notes de frais, sens du vote à chaque délibération, v. le portail de Saône-et-Loire : [www.opendata71.fr](http://www.opendata71.fr)). Enfin, on y trouve une multitude de données, aussi variées qu'inclassables (statistiques annuelles par quartier des prénoms attribués aux nouveaux nés, inventaire et localisation des arbres, statistiques météorologiques et pluviométrie, localisation des concentrations en oxyde d'azote, etc.).

La spontanéité créative des collectivités territoriales sur le sujet doit probablement beaucoup aux trois raisons suivantes.

En premier lieu, la densité des services publics locaux l'explique objectivement. Ces services sont générateurs d'un volume important de données, aptes à alimenter en continu une logique de service numérique aux habitants (v. S. Chignard, *Open data. Comprendre l'ouverture des données publiques*, Fyp éd., 2012).

En deuxième lieu, il faut y voir aussi l'effet de la proximité. En effet, le champ local semble démontrer une réelle fertilité au développement de l'open data, dans la mesure où - du moins dans l'ordre du discours - tout rapproche open data et collectivités territoriales. La « philosophie » contributive de l'open data n'est pas sans rappeler la rhétorique locale de l'interconnaissance, de la participation et de la délibération élargie. L'on évoque ici des « communautés numériques » (qui, accompagnées par les collectivités, sont en réalité à l'origine du mouvement de l'open data) comme on convoque parfois, dans le mythe local, « les communautés d'habitants ». La valorisation des circuits décisionnels courts, la promotion de la transparence et de la moralisation de l'action publique, ou bien encore la diffusion d'un jargon luxuriant qui ne cesse - jusqu'à la caricature, voire le pléonasme - de suggérer l'association et la participation (du co-working ou co-construction... au co-partage), tout dans l'open data évoque une idéalisation de l'Agora locale. Au-delà du mythe, l'histoire ne dément d'ailleurs pas le bien-fondé d'un tel rapprochement. Bien antérieures à la loi du 17 juillet 1978 révisée, les lois du 18 juillet 1837 et du 5 avril 1884 prévoyaient déjà la mise à disposition des actes budgétaires, procès-verbaux, arrêtés et comptes de la commune à destination des contribuables locaux, puis des habitants (v. CGCT, art. L. 2131-1 et L. 2121-26).

En troisième lieu, enfin, les politiques d'open data constituent une ressource de communication non négligeable pour les élus locaux. Elles mettent en scène l'action de l'exécutif local et dessinent la figure de l'élu réformateur, soucieux de performance publique et de service à l'habitant ; d'un élu vertueux, prêt à assumer la transparence ainsi que la co-construction des décisions (la « démocratie 2.0 ») par la libération des données publiques. Un symptôme confirme cette fonction de mise en scène : il n'est pas rare que des portails d'accès ne comportent qu'un volume très limité de données disponibles, techniquement non réutilisables, jamais mises à jour. Le but apparaît alors de lui-même : assurer l'apparition de la collectivité au sein des classements en tous genres (v. l'obsession du ranking), obtenir un label que nos édiles espéreront aussi payant électoralement que celui des « villes d'art et d'histoire » ou des « villes fleuries »...

Le tableau ainsi esquissé dit beaucoup des rapports que l'open data tend à instaurer entre l'Etat (unitaire et décentralisé pour ce qui nous concerne) et les collectivités territoriales. En effet, l'organisation qui - progressivement - se met en place, se situe en dehors du cadre classique de la décentralisation. L'open data annonce une gouvernance ouverte, dominée par la collaboration et le partage. Le « gouvernement de plateforme » (government as a platform) transposé à « l'administration de plateforme » aboutit à un décloisonnement, à une évanescence des frontières entre sphère de l'action publique et sphère de l'activité privée, entre usagers et citoyens, entre Etat et collectivités territoriales. Aux antipodes du modèle pyramidal ou hiérarchique, le modèle de l'open source (logiciel dont les principes de conception sont à l'entière disposition du public), inspirateur de l'open data, institue l'organisation des relations de pair à pair, illustrant une parfaite horizontalité. L'Etat est alors relégué au rang de partenaire des collectivités territoriales. Il est un Etat subsidiaire, voire un Etat suiveur. De surcroît, Etat et collectivités territoriales ne sont plus ici en tête à tête. Autour des militants associatifs (v. le rôle joué à compter de 2009 par les associations Regards citoyens et LiberTIC dans la mise en place des plateformes à Paris et à Nantes), des « développeurs », des « réutilisateurs », des collectivités publiques, se forment des écosystèmes, des « communautés épistémiques » (J. Chevallier, L'Etat post-moderne, LGDJ, Coll. Droit et société, 3e éd., 2008, p. 45 et s.), des réseaux interactifs, au sein desquels s'instaure une coopération souple. L'Etat n'y apparaît plus comme englobant, comme le « Grand Tout ». Il se métamorphose - au mieux - en un superviseur des initiatives qui émanent des membres de la communauté.

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

**Grenoble lance un droit d'interpellation « qui donne du pouvoir d'agir »**

Séverine Cattiaux | Régions | Publié le 25/01/2016

**Ce samedi 23 janvier, lors des Assises citoyennes (acte 2), l'équipe municipale de Grenoble, conduite par le maire EELV Eric Piolle, a lancé l'une des mesures phares de son mandat : un droit d'interpellation.**



Le nouveau « droit d'interpellation » grenoblois, imaginé par la Ville de Grenoble, a été baptisé « dispositif d'interpellation et de votation d'initiatives <sup>[1]</sup> ». Il devrait être voté lors du conseil municipal du 29 février prochain. Ses modalités sont particulièrement audacieuses. « Le système a été pensé pour être engageant, afin qu'il donne du pouvoir d'agir » expliquait Pascal Clouaire, adjoint à la démocratie locale, samedi 23 janvier, lors des Assises Citoyennes (acte 2). « Il y a deux chiffres clés à retenir : 2000 et 20 000 » poursuit-il. Pour qu'une pétition soit prise en compte, son auteur devra réunir seulement 2000 signatures. L'objet de la pétition (qui devra relever des compétences de la Ville) est ensuite débattu au conseil municipal. A partir de là, « deux possibilités seulement, pas d'échappatoire » : soit le conseil accepte la mesure et propose une délibération dans les trois mois, soit le conseil municipal ne veut pas s'engager et soumet cette question aux Grenoblois par une votation citoyenne. Pour que le projet soit adopté, les porteurs de l'objet de la votation devront récolter 20 000 voix majoritaires. « La spécificité et la force de notre droit d'interpellation est de lier un système de pétition à un système de votation », insiste l'adjoint.

**Mobilisation imprévisible**

« C'est une mesure extrêmement ouverte et qui fait sens », commente Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques et expert de la démocratie participative. Le chiffre des 20 000 voix n'a en effet pas été choisi au hasard. Il correspond au nombre de voix obtenues par l'équipe municipale, au deuxième tour des dernières élections. Ce chiffre sera encore plus facilement atteignable par les porteurs d'initiatives, car tout habitant à Grenoble, de plus de 16 ans pourra voter. Ne cachant pas son a priori positif devant l'innovation grenobloise, Loïc Blondiaux émet toutefois deux réserves : « A-t-elle été parfaitement verrouillée juridiquement ? ». Il semblerait que oui, mais la mise en œuvre le confirmera. Sa seconde crainte porte sur la mobilisation : « Dans un contexte d'absentéisme fort, le risque serait qu'au final, il n'y ait qu'une trop faible participation et que les 20 000 voix ne soient pas atteints. Il faudra veiller à organiser le débat ! ». Pour Pascal Clouaire, rien est écrit à l'avance : « Mais

les gens ont plutôt tendance à s'informer et à se mobiliser, quand ils voient que cela sert à quelque chose ! ». Par ailleurs, une seule journée par an sera consacrée au vote de tous les sujets de votation de l'année, ainsi qu'au choix des projets du budget participatif – de sorte à concentrer la mobilisation citoyenne.

## « On va recueillir des propositions et aussi des problèmes ! »

Il n'est pas non plus à exclure que des mesures validées par le suffrage populaire, soient en contradiction avec le projet écologique plutôt tourné vers la sobriété de l'actuelle majorité grenobloise. Le comble étant que ces propositions entérinées par la votation, pèseront dans les finances, par ailleurs en piteux état de la Ville... La municipalité a anticipé l'épineuse question du financement des initiatives qui vont lui être soumises. « Si par exemple l'objet de la pétition ayant recueilli 2000 signatures est de "mettre partout des caméras de vidéosurveillance". Cela aurait un coût ! Et ce n'est évidemment pas une mesure que soutient notre majorité [2] ! Le financement de cette opération serait mis au débat durant la période précédant la votation. Notre majorité se prononcerait aussi sur la manière dont pourrait être financée cette mesure. Les Grenoblois voteront ainsi en connaissance de cause...». L'équipe d'Eric Piolle préfère miser sur « l'intelligence collective ». « Seule la démocratie peut défaire ce que la démocratie a fait », lance sentencieusement Pascal Clouaire. Si nous voulons donner du pouvoir d'agir aux habitants, il faut que nous sortions de notre zone de confort. Donc on va recueillir des propositions et aussi des problèmes. »

## Les règles du jeu pourront évoluer...

Cyril Lage, créateur de Parlement & Citoyens et co-fondateur de Démocratie Ouverte se dit naturellement partisan de ce type de dispositif. Ce qui ne l'empêche pas d'en percevoir déjà les travers : « Les groupes d'intérêts extrêmement bien structurés vont instrumentaliser ce droit. Cela peut être la porte ouverte à faire passer tout ce qu'on veut. » Rompu aux systèmes de démocratie participative, il détecte une autre faille plus problématique pour la cohésion sociale : « Etant donné que l'objet de la pétition, de fait, n'évoluera pas jusqu'à la votation, on ne sera pas dans la co-construction, mais plutôt dans le clivage. Les gens feront bloc contre bloc ...» Aucun outil de démocratie participative n'est parfait. « L'équipe municipale ne s'interdira pas de faire évoluer les règles du jeu, si cela s'avérait nécessaire », lâchait Pascal Clouaire, lors de la conférence de presse.

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Think Tank Fontevraud : la démocratie participative, réponse à la crise de l'autorité ?
- Limoges, « laboratoire » de la démocratie participative

## DOCUMENT 10

ENVIRONNEMENT

### Notre-Dame-des-Landes : la procédure juridique pour la consultation locale officialisée

par Aurélien Hélias - le Courrier des maires - 22/04/2016



© FlickrCC-by-Collectif Non à NDL

**Annoncée en Conseil des ministres le 20 avril, l'ordonnance relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et son décret d'application sont parus au JO du 22 avril. Première application : le référendum local en Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur le site Notre-Dame-des-Landes.**

L'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 porte sur la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Elle crée une nouvelle modalité d'association des citoyens à la prise de décision publique concernant les projets d'infrastructures ou d'équipements pouvant affecter leur cadre de vie. Le texte permet à l'Etat, lorsqu'il envisage de délivrer une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet de cette nature, de recueillir l'avis des citoyens les plus directement concernés.

#### **La Commission nationale du débat public mise à contribution**

Toutes les personnes inscrites sur les listes électorales des communes comprises dans une aire déterminée en tenant compte des incidences du projet sur l'environnement seront appelées à participer à cette consultation. Elles feront connaître leur avis sur le projet en répondant par « oui » ou par « non » à une question qui sera fixée par décret, précise l'ordonnance.

Un dossier d'information présentant le projet et ses impacts sera élaboré par la **Commission nationale du débat public**, autorité administrative indépendante. Il sera mis à la disposition des électeurs par voie électronique, un point d'accès étant disponible dans chacune des communes concernées. Les **maires** organiseront la consultation selon les modalités prévues par le code électoral. Le coût sera pris en charge par l'Etat.

#### **Modalités pratiques précisées**

Cette nouvelle procédure sera mise en œuvre une première fois pour consulter les électeurs du département de la Loire-Atlantique sur le projet de transfert de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur le site Notre-Dame-des-Landes.

Le décret n° 2016-491 du 21 avril 2016 précise l'organisation de la consultation des électeurs sur des projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement prévue par l'ordonnance. Le texte indique les mesures de nature réglementaire qui s'insèrent dans le code de l'environnement, à la suite des dispositions relatives aux enquêtes publiques.

Est ainsi créé un nouveau chapitre III bis qui précise les modalités pratiques des consultations locales des électeurs. Le décret détaille les modalités d'information des électeurs concernés, les dispositions propres à la consultation et à l'encadrement de son déroulement, et précise les dispositions du code électoral applicables par renvoi.

#### **Références**

- Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016
- Décret n° 2016-491 du 21 avril 2016

## DOCUMENT 11

### APPEL DES MAIRES

#### « Pour le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers » en France

Le concept de citoyenneté contient le droit pour toute personne de participer aux prises de décision qui la concernent. Etrangers comme nationaux sont impliqués dans la vie de nos cités et le « *vivre ensemble* » : ils participent à la vie économique, sociale et associative et contribuent déjà à la vie citoyenne en étant responsables d'association, délégué syndicaux, représentants de parents d'élèves, électeurs pour la désignation des conseils de prud'hommes, etc ...

L'extension de cette citoyenneté a déjà eu lieu pour une partie des étrangers résidents, ressortissants de l'UE, qui peuvent voter aux élections municipales et européennes. Il s'agit maintenant de donner les mêmes droits à tous les étrangers résidents.

**Aujourd'hui, l'opinion publique est favorable à l'évolution d'une citoyenneté attachée à la résidence et non pas seulement à la nationalité.**

**Aujourd'hui, les résidents étrangers doivent être considérés comme des citoyens à part entière.**

Beaucoup de nos communes ont déjà œuvré pour faire avancer ce droit : commission extra municipale, conseil des résidents étrangers, etc... **Il est temps de franchir une étape supplémentaire !**

**C'est pourquoi, nous, Maires des Villes de Angers, Aubervilliers, Bègles, Besançon, Caen, Chelles, Clichy-la-Garenne, Creil, Erstein, Grenoble, Illkirch-Graffenstaden, Les Ulis, Lille, Metz, Montbéliard, Nantes, Paris, Pau, Périgueux, Quimper, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Denis, Strasbourg et Toulouse lançons un appel solennel et prenons l'engagement de tout mettre en œuvre pour que le droit de vote et d'éligibilité des Résidents Etrangers aux élections locales soit reconnu.**

Texte élaboré à l'occasion du 1<sup>er</sup> congrès des Conseils des Résidents Etrangers de France, tenu à Strasbourg, le 16 octobre 2010.

CHAPITRE 3

DÉMOCRATISATION DE  
L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

188 *Rénovation du régime représentatif local* ◇ On n'étudie pas les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'assemblée délibérante sans remarquer qu'il leur est classiquement reconnu un certain pouvoir d'auto-organisation : elles se donnent un règlement intérieur, élisent leurs commissions, peuvent participer à la détermination des réunions et de leur ordre du jour... Ce pouvoir d'auto-organisation est le reflet de ce « pouvoir d'ordre intérieur » que possèdent les corps constitués ou les assemblées et qui dérive de la nature des choses. Il est également lié au développement des prérogatives de l'assemblée délibérante et manifeste la position prééminente que celle-ci occupe au sein des organes de la collectivité.

Toutefois, ce pouvoir d'auto-organisation ne doit pas permettre de soustraire l'adoption des délibérations à une procédure démocratique. Votée au terme d'un débat public, d'une procédure formaliste et lente, la délibération ne doit pas durant sa gestation échapper à l'expression des différences tendances politiques de l'assemblée. Bien des préoccupations contemporaines viennent imposer le renforcement de la valeur démocratique des délibérations locales : l'approfondissement à tous les niveaux d'un État de droit conjugué aux critiques faites à la décentralisation pratiquée dans les années quatre-vingt de n'avoir pas démocratisé la société, l'importance accrue des responsabilités des collectivités et des financements consacrés à leur exercice, la réforme des scrutins locaux en faveur de la constitution de majorités solides. Tous ces éléments réclament de ne pas sacrifier le fonctionnement démocratique des assemblées locales à une majorité d'élus et un exécutif à sa tête tout puissants.

Ce faisant, de plus en plus, les assemblées locales se caractérisent par leur importance politique que signale le phénomène souvent relevé de « parlementarisation » de ces assemblées. Ce mot est évidemment assez vague. Il peut cependant servir à regrouper des règles qui, toujours plus nombreuses, s'adressent directement aux membres des assemblées considérés individuellement ou par regroupement et non plus à l'assemblée en tant que structure unique : la possibilité de poser des questions orales à l'exécutif, de former des missions d'information et d'évaluation, de s'exprimer dans les bulletins d'information locale... Toutes ces règles leur dessinent un statut qui va sans cesse se précisant et qui se construit sur le socle de leurs garanties d'information et d'expression (Section 1) <sup>1</sup>.

1. V. J. Bénoit, « Le statut général des élus locaux », *Rép. collectivités locales* fasc. n° 12030 ; L. Janicot, *Les droits des élus membres des assemblées des collectivités territoriales*, LGDJ, 2004 ;

189 *Limitation du régime représentatif local* ◇ Mais, de manière plus considérable encore, la démocratisation des institutions locales passe par la contestation du régime représentatif. L'évolution du droit tend, en effet, à faire entorse au régime représentatif qui a toujours caractérisé le système de démocratie locale. La démocratie semi-directe y fait son entrée en combinant les institutions représentatives avec celles de la démocratie directe. L'exercice du pouvoir délibérant est normalement remis à des représentants élus, mais sur certaines questions et dans certains cas, les électeurs pourront directement exercer les compétences rattachées à la fonction délibérante. Leur entrée dans l'administration locale s'est d'abord modestement manifestée par l'institution d'une consultation populaire dans le cadre communal sur tout objet de la compétence des autorités de la commune (L. n° 92-125, 6 févr. 1992 modifiée). De façon générale, les procédés d'association des citoyens aux délibérations ont toujours eu la préférence et ont été l'objet des interventions du législateur dans les années 1990. Il était sans doute difficile au Parlement d'aller au-delà et d'organiser tout exercice direct du pouvoir local sans heurter la Constitution qui affirme le monopole des « conseils élus ». Les institutions locales ne sont pas moins hostiles que les institutions nationales aux procédés de gouvernement semi-directs et le statut constitutionnel des collectivités territoriales en porte implicitement la marque. De tels procédés sont toujours suspects de confisquer plutôt que de mettre en œuvre la démocratie.

Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 le référendum décisionnel a été introduit dans chaque catégorie de collectivité territoriale même si sa mise en œuvre ne retire pas toutes leurs armes aux élus.

Aujourd'hui, au-delà du cas du référendum – consultatif ou décisionnel –, on se trouve face à un ensemble de techniques qui permettent la participation des citoyens à l'administration locale. On ne peut plus soutenir qu'on demeure dans un régime représentatif absolu dans lequel les électeurs se borneraient à accepter les choix des élus. Le régime représentatif local évolue dans le sens de la soumission des élus au contrôle de leurs électeurs et fait espérer que l'on va vers un régime « semi-représentatif » local (Section 2).

---

« Les droits des élus de l'opposition », *La démocratie de proximité* (G.J. Guglielmi et J. Martin dir.), Berger-Levrault, 2013, p. 103 ; E. Mella, *Essai sur la nature de la délibération locale*, LGDJ, 2003 ; I. Muller-Quoy, *Le droit des assemblées locales*, LGDJ, 2001, S. Manson, *L'opposition dans les assemblées locales*, LGDJ, 2012.

## DOCUMENT 13



**Legifrance**.gouv.fr  
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

### Références

#### Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 268564

Publié au recueil Lebon

M. Denoix de Saint Marc, président  
Mme Agnès Daussun, rapporteur  
Mme Mitjavile, commissaire du gouvernement  
SCP PEIGNOT, GARREAU ; SCP PIWNICA, MOLINIE ; BLANC, avocats

**ASSEMBLEE**

**lecture du vendredi 27 mai 2005**  
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

### Texte intégral

Vu la requête, enregistrée le 10 juin 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE, représenté par le président de son conseil général demeurant Hôtel du Département, Boulevard de France à Evry Cedex (91012) ; le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 19 avril 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, d'une part, rejeté sa requête formée contre le jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles annulant, à la demande de M. Christian X, la décision du 13 novembre 2000 par laquelle le président du conseil général de l'Essonne a refusé de lui communiquer 45 consultations juridiques réalisées pour le compte du département par un cabinet d'avocat et enjoignant au département de lui communiquer ces consultations juridiques dans le délai de deux mois, d'autre part, enjoint au département de procéder à cette communication dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

2°) statuant au fond, d'annuler ce jugement et de rejeter la demande de M. X devant le tribunal administratif ;

3°) de mettre à la charge de M. X la somme de 4 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré du 7 mars 2005, présentée pour le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE ;

Vu la note en délibéré du 8 mars 2005, présentée pour le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, l'Ordre des avocats au barreau de Paris et l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 3121-18 ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, notamment son article 66-5 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée notamment par la loi n° 2000321 du 12 avril 2000 ;

Vu l'article 160 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Agnès Daussun, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat du DEPARTEMENT DE L'ESSONNE, de Me Blanc, avocat de M. X et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de

l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer,

- les conclusions de Mme Marie-Hélène Mitjavile, Commissaire du gouvernement ;

Sur les interventions :

Considérant que l'Ordre des avocats au barreau de Paris, l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, le Conseil national des barreaux et la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer ont intérêt à l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'ainsi leur intervention est recevable ;

Sur les conclusions du DEPARTEMENT DE L'ESSONNE et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens du département et des intervenants :

Considérant que le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE se pourvoit contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 19 avril 2004 rejetant sa demande en annulation du jugement du 12 novembre 2002 par lequel le tribunal administratif de Versailles a, à la demande de M. X, conseiller général de l'Essonne, annulé le refus du département de communiquer à ce dernier 45 consultations juridiques réalisées pour le département par un cabinet d'avocats et enjoint au département de communiquer ces documents dans un délai de deux mois ;

Considérant que la loi du 17 juillet 1978 susvisée dispose dans son article premier : ... Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études... avis... qui émanent de l'Etat, des collectivités territoriales... ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte : Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. ; qu'enfin aux termes du I de son article 6 : Ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte : ... aux secrets protégés par la loi. ; que la loi du 31 décembre 1971 susvisée dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée dispose dans son article 66-5 : En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères, les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel. ;

Considérant qu'un document établi à la demande d'un des organismes mentionnés à l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 par un prestataire extérieur dans le cadre de l'exercice par cet organisme de ses compétences administratives constitue un document administratif au sens de cette loi ; qu'ainsi, en jugeant que les consultations délivrées dans le cadre d'une convention d'assistance par un cabinet d'avocat à la demande du département de l'Essonne et portant sur l'exercice, par le département, de son activité administrative constituaient des documents administratifs au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ni opéré une qualification inexacte ;

Considérant en revanche qu'il ressort des dispositions précitées de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 dans leur rédaction issue de la loi du 7 avril 1997 que l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client et notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention sont couvertes par le secret professionnel ; que le secret de la relation entre l'avocat et son client fait obstacle à ce que le client soit tenu de divulguer ces correspondances ; que lorsque les documents dont la communication est sollicitée sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 font partie de la correspondance échangée entre un organisme mentionné à l'article 1er de cette loi et son avocat ou consistent dans une consultation rédigée par cet avocat pour le compte de cet organisme, ce dernier peut légalement se fonder sur les dispositions de l'article 6 de cette loi pour en refuser la communication ; qu'ainsi en jugeant que le département ne pouvait se fonder sur ces dispositions pour refuser de communiquer ces documents la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, dès lors le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE est fondé à en demander pour ce motif l'annulation ;

Considérant que dans les circonstances de l'espèce il y a lieu de régler l'affaire au fond par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le président du conseil général de l'Essonne a été habilité par délibération de la commission permanente à faire appel du jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles ; que par suite la fin de non recevoir opposé par M. X devant la cour administrative de Paris doit être écartée ;

Considérant, comme il a été dit plus haut, qu'il ressort des dispositions du I de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, qui s'appliquent à toutes les consultations d'avocat que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense et des dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que le président du conseil général de l'Essonne pouvait légalement se fonder sur les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, pour refuser la communication des consultations délivrées par un cabinet d'avocats au département dans le cadre d'un contrat d'assistance juridique ;

Considérant toutefois que, devant le tribunal administratif, M. X soutenait également que le refus opposé par le président du conseil général méconnaissait les dispositions de l'article L. 3121-18 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles : Tout membre du conseil général, a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération. ;

Considérant qu'en application de ces dispositions le président du conseil général est tenu de communiquer aux membres de ce conseil les documents nécessaires à leur participation à la délibération sur les affaires du département ; que,

lorsqu'un membre du conseil général demande la communication de documents faisant partie de la correspondance échangée entre l'avocat du département et son exécutif ou des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte du département, il appartient au président du conseil général, sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire qui fait l'objet d'une délibération du conseil général et, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées ;

Considérant que les documents, dont la communication était sollicitée par M. X, conseiller général de l'Essonne, membre de la commission permanente, étaient les études juridiques faites par l'avocat du département pour le compte de ce dernier dans le cadre de la convention d'assistance juridique conclue par le département pour l'année 1999 et que leur communication a été demandée à l'occasion de la soumission à la commission permanente du renouvellement de cette convention pour l'année 2000 ; qu'en se bornant à transmettre à M. X la liste et le thème de ces études et en lui refusant la communication de la totalité de celles-ci et de tout autre document de nature à éclairer celui-ci sur le bien-fondé du projet de délibération soumis à la commission permanente au motif, exprimé en termes généraux, qu'il ne lui paraissait pas responsable de diffuser des documents à caractère juridique relatifs à des dossiers très sensibles, le président du conseil général a entaché sa décision d'erreur de droit ;

Considérant qu'il suit de là que le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE n'est pas fondé à se plaindre de ce que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Versailles a annulé cette décision ;

Sur les conclusions de M. X tendant à ce que soit prescrite au DEPARTEMENT DE L'ESSONNE, sous peine d'astreinte, la communication des documents demandés :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. ;

Considérant que l'annulation du refus opposé par le président du conseil général à M. X prononcée par la présente décision implique seulement que celui-ci statue à nouveau sur la demande de ce dernier en application des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales et de la présente décision ; que, dès lors, les conclusions de M. X tendant à ce qu'il soit enjoint au président du conseil général de communiquer les documents qu'il sollicitait sont irrecevables ; que, par suite, le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif lui a enjoint de les communiquer ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. X qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ;

Considérant qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge du DEPARTEMENT DE L'ESSONNE la somme de deux mille euros demandée par M. X ;

#### DECIDE :

Article 1er : Les interventions du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer sont admises.

Article 2 : L'arrêt du 19 avril 2004 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 3 : Le jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles est annulé en tant qu'il a enjoint au DEPARTEMENT DE L'ESSONNE de communiquer les documents sollicités par M. X.

Article 4 : Le DEPARTEMENT DE L'ESSONNE versera la somme de deux mille euros à M. X.

Article 5 : Le surplus des conclusions du pourvoi du DEPARTEMENT DE L'ESSONNE devant le Conseil d'Etat et des conclusions de la demande de M. X devant le tribunal administratif de Versailles est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au DEPARTEMENT DE L'ESSONNE, à M. Christian X, au Conseil national des barreaux, à l'Ordre des avocats au barreau de Paris, à l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, à la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

## Analyse

**Abstrats :** 135-03-01-02-01-02 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. - DÉPARTEMENT. - ORGANISATION DU DÉPARTEMENT. - ORGANES DU DÉPARTEMENT. - CONSEIL GÉNÉRAL. - FONCTIONNEMENT. - INFORMATION DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX (ARTICLE L. 3121-18 DU CGCT) - CONSULTATION JURIDIQUES RÉALISÉES PAR DES AVOCATS AU PROFIT DU DÉPARTEMENT - RÉGIME [RJ2] [RJ3].

26-06 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. - ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. - CONSULTATION JURIDIQUE RÉDIGÉE PAR UN AVOCAT POUR LE COMPTE D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE - COMBINAISON DU DROIT À LA COMMUNICATION ET DU SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT - POUVOIRS DE L'ORGANISME MENTIONNÉ À



**DOSSIER** : Politique de la ville : la participation citoyenne prend forme

DÉMOCRATIE LOCALE

## **Conseils citoyens : les professionnels de la politique de la ville veulent y croire**

Hugo Soutra | Actu prévention sécurité | France | Publié le 09/06/2015 | Mis à jour le 02/07/2015

**Déjà relevé par le gouvernement dans un point d'étape fin mai, le retard des collectivités dans la mise en œuvre des conseils citoyens a été confirmé par l'enquête annuelle de l'Inter-réseaux des professionnels du développement social et urbain (IRDSU) présentée lundi 8 juin au ministère de la Ville. Plusieurs signaux positifs laisseraient néanmoins présager d'une prochaine amélioration de la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, selon cette association de professionnels.**

Malgré ou à cause – selon les points de vues – un calendrier serré pour signer au plus vite les contrats de ville, moins d'un cinquième <sup>(1)</sup> <sup>[1]</sup> des 1 300 conseils citoyens attendus par le ministère de la Ville seraient aujourd'hui en place. L'absence de ces nouvelles structures de participation citoyenne dans nombre de territoires prioritaires de la politique de la ville est même l'un des principaux points noirs de la déclinaison locale de la loi du 21 février 2014 <sup>[2]</sup>, toujours selon la secrétaire d'Etat Myriam El Khomri.

Réalisée auprès de plus d'une centaine d'acteurs de terrain et présentée lundi 8 juin 2015 au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'enquête annuelle de l'Inter-Réseaux du développement social urbain (IRDSU) corrobore ce constat inquiétant : l'obligation faite par la loi d'associer les habitants des quartiers prioritaires à la construction des contrats de ville a été ignorée par une majorité de collectivités.

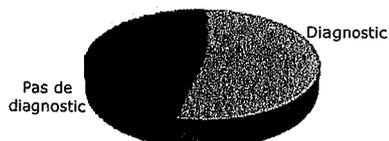
### **Des sources de résistances variées**

« Les résistances ne sont pas toujours de même nature et ne peuvent pas être réduites à un « refus de partager le pouvoir ou de rendre des comptes » émanant des élus ou des équipes-projets » défend, toutefois, l'IRDSU. « L'échec assez fréquent des générations précédentes de dispositifs de participation imposés d'en haut tels que les conseils de développement représente un frein tout aussi marquant que la frilosité des élus » poursuit ce réseau de professionnels.

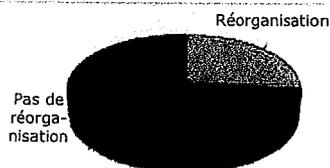
L'organisation de l'équipe-projet peut également être source de difficultés, alors que « seuls huit sites prévoient une mission spécifique d'animation et ont donc opté pour un renfort humain. » Des enjeux culturels peuvent aussi ralentir la conversion des professionnels aux conseils citoyens, à l'heure où il s'agit de s'appuyer sur les méthodes du développement communautaire, du pouvoir d'agir et non plus seulement de piloter des outils de « démocratie instituée ».



Un diagnostic des pratiques participatives ?



Quelle réorganisation de l'équipe-projet ?



Faute de diagnostic des pratiques participatives ou encore d'ingénierie suffisante donc, nombre de questions plus ou moins techniques n'ont pu être résolues à temps par les professionnels. Résultat : la plupart des collectivités n'ont toujours pas tranché les questions liées à l'articulation des nouveaux conseils citoyens avec les conseils de quartiers existants, ainsi qu'aux moyens financiers et aux moyens d'animation (garde d'enfants pour attirer les parents isolés, etc) dévolus.

« Les répondants identifient également d'autres freins à la mise en œuvre des conseils citoyens : un dispositif qui a de nouveau été imposé « d'en haut » avec un cadre jugé « rigide », un calendrier trop serré, un contexte local parfois tendu avec les associations suite aux dernières réductions budgétaires, etc » listent les chefs de projets sondés.

### Un retard conséquent... mais des lueurs d'espoirs

Même si la participation des habitants ne peut être réduite aux seuls conseils citoyens, la mise en œuvre d'une des priorités de la loi Lamy [3] se fait donc encore attendre aujourd'hui. « La résistance recouvre des réalités diverses et des mécanismes complexes dans lesquels les administrations, les équipes-projets, les associations, les centres sociaux, les agents de proximité et les habitants ont parfois toute leur responsabilité » résume l'enquête annuelle de l'IRDSU.

Les raisons laissant penser que les membres des conseils citoyens – dont les premiers installés font état d'une volonté de concentrer les moyens sur l'emploi, l'éducation ou la sécurité – ne réuniront pas ni ne travailleront avant quelques mois, et ne discuteront donc probablement pas des priorités budgétaires 2016 pour leurs quartiers, sont nombreuses.

Le manque criant d'espaces de dialogue entre les habitants et les institutions n'a toujours pas été résolu, les questions du périmètre ou du portage juridique n'ont souvent pas été tranchées, les règles de fonctionnement des conseils citoyens et la répartition des collèges « habitants » et « acteurs locaux » n'ont toujours pas été définies, mais il n'y aurait cependant pas lieu de s'inquiéter, veut croire l'IRDSU.

La preuve : la plupart des collectivités et des préfetures ont prévu de rédiger les conventions opérationnelles avec les conseils citoyens, ainsi que de les intégrer aux comités de pilotage, au suivi et à l'évaluation de la nouvelle politique de la ville. Pour l'heure, « la question du pouvoir des conseils citoyens dans les instances de pilotage de la politique de la ville est un sujet encore largement mis de côté. Elle sera pourtant une des clés de réussite de l'ambition de « co-construction » affichée par la réforme de la politique de la ville » enjoint l'IRDSU.

### Transformation dans la durée

Au-delà des détails techniques à régler et des freins restant à lever, il ne manquerait plus grand-chose pour concrétiser durablement sur les territoires prioritaires la promesse gouvernementale d'amélioration de la

participation citoyenne.

« L'IRDSU a identifié trois leviers sur lesquels les acteurs locaux devront nettement appuyer dans les semaines à venir : l'accompagnement du conseil citoyen doit s'appuyer sur la notion de relais et garantir que les membres soient « en phase » avec les habitants du quartier ; à défaut de proposer une « dé-formation des institutions pour adapter l'action publique aux attentes et pratiques des habitants, une éducation populaire devra être construite pour que les habitants puissent s'approprier le jeu institutionnel auquel ils sont confrontés ; l'ingénierie doit permettre aux conseils citoyens d'être accompagnés par des équipes suffisantes, qualifiées et autonomes. »

« La mise en œuvre du conseil citoyen touche à la manière même de concevoir la politique de la ville. Transformer cette réalité ne peut se faire que dans la durée. L'enjeu n'est pas de créer rapidement le « bon Conseil citoyen » mais de savoir, petit à petit, changer la place des habitants dans la décision publique » explique encore l'IR-DSU.

Sur un sujet aussi complexe qui interroge les postures des élus comme des techniciens, il y aurait déjà de quoi se féliciter que « la participation citoyenne a été imposée dans l'agenda politique local. Des débats ont lieu, même dans les sites jusqu'ici les plus réticents » se félicitent-ils.

## **REFERENCES**

- Synthèse de l'enquête de l'IRDSU