



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Mission « flash »
sur la démocratie locale et la participation
citoyenne**

**Communication de
Mme Emilie Chalas et de M. Hervé Saulignac**

—
Mercredi 6 février 2019

Madame la Présidente,

Mes chers Collègues,

La mission flash sur la démocratie locale et la participation citoyenne a été créée par la commission des lois le 7 novembre 2018. Conformément aux décisions du bureau de la commission, cette mission a cherché, dans de brefs délais, à faire un bilan et à formuler des propositions sur un sujet précis. Nous vous présentons donc dans cette communication nos conclusions. Avec Emilie Chalas, nous souhaitons comprendre pourquoi, malgré la diversité des outils existants, la démocratie participative à l'échelle locale rencontre un succès aussi mitigé.

Depuis, l'actualité a démontré que nous n'étions pas les seuls à nous poser cette question et le Président de la République a souhaité engager un grand effort pour consulter et mobiliser nos concitoyens sur de très nombreuses questions. Dans le contexte du « grand débat national », nous espérons que nos propositions pourront nourrir les propositions des citoyens (nous proposons de les soumettre sur la

plateforme granddebat.fr) et alimenter une réflexion commune sur l'avenir de nos institutions et de l'exercice de la démocratie.

Dès le début de nos travaux, nous nous sommes trouvés confrontés à un paradoxe. D'un côté, les dispositifs de consultation sont peu utilisés et peinent à susciter l'intérêt des citoyens. De l'autre, les citoyens expriment souvent la volonté d'être davantage intégrés dans l'élaboration des décisions politiques. Même les élus sembleraient avoir intérêt à y recourir puisque la participation est susceptible d'améliorer la pertinence de leurs décisions, d'en accroître la légitimité et d'en faciliter la mise en œuvre.

Le besoin de participation des citoyens résulte d'une nouvelle donne politique dans laquelle légalité et légitimité ne vont plus toujours de pair. La décision légale, prise par une assemblée délibérante élue au suffrage universel, est de plus en plus contestée dans sa légitimité par des électeurs qui estiment devoir être consultés, en cours de mandat, sur les décisions qui les touchent le plus directement.

Nous avons donc voulu comprendre comment rendre opérants les dispositifs de participation locale pour que les élus et nos concitoyens aient la volonté de s'en saisir et ainsi de retisser un lien de confiance entre les citoyens et les élus.

Nous avons auditionné les collectivités les plus entreprenantes en la matière, les associations d'élus, des chercheurs, des associations citoyennes et des entreprises de la civic tech. Nous allons donc vous présenter un bilan de la participation locale en France, de ses initiatives et de ses difficultés (I) puis nous vous présenterons les pistes qui nous semblent pouvoir faciliter le recours à la démocratie participative à l'échelon local (II).

I. Le constat : des dispositifs législatifs foisonnants mais peu utilisés et des innovations locales pertinentes mais victimes d'insécurité juridique

a. Des outils foisonnants mais peu utilisés

i. Des outils nombreux

Il existe de nombreux outils de participation locale mais peu sont pleinement utilisés. L'article 72-1 de la constitution, créé par la révision de 2003, prévoit trois modalités de participation ponctuelle des citoyens :

– **Les pétitions.** Elles permettent aux électeurs de « *demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité, d'une question relevant de sa compétence* ». Il n'existe pas de loi précisant les conditions d'application de la pétition locale. Certaines collectivités ont donc fixé de manière autonome les seuils applicables. À défaut, ce sont les seuils des consultations qui s'appliquent.

– **Les consultations.** Elles existent depuis 1992 et permettent à l'assemblée délibérante de consulter les électeurs sans donner une valeur décisionnelle au résultat. La consultation peut se faire à l'initiative d'un cinquième des électeurs dans les communes et d'un dixième des électeurs dans les autres collectivités. À cette exigence s'ajoute l'impossibilité pour un électeur d'apporter son soutien à plus d'une consultation par an.

– **Les référendums locaux.** Ils peuvent être soumis à la seule initiative de l'assemblée délibérante ou de l'exécutif (ils ne peuvent pas être d'initiative citoyenne). Le projet soumis est adopté si au moins la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. Si la participation est inférieure à 50%, le référendum perd sa valeur décisionnelle et se transforme en consultation.

On peut ajouter à ces modalités la possibilité d'organiser **une consultation en application de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.**

*

Ces trois dispositifs s'accompagnent de dispositifs pérennes de consultation, parmi eux : comités consultatifs, conseils citoyens, conseils de développement, conseils de quartier... Leur fonctionnement est très variable car il dépend des prérogatives qui leurs sont accordées par les élus.

Ainsi, **les conseils de quartier** sont obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs entre 20 000 et

80 000 habitants. Le conseil de quartier n'a pas de pouvoir propre. Il émet des avis et des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville et il peut être associé à la mise en œuvre ou à l'évaluation d'une décision.

La loi impose également aux communes et aux intercommunalités de plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux régions et départements la création d'une **commission consultative des services publics locaux**. Cette commission est présidée par le maire et comprend des membres de l'organe délibérant et des représentants d'associations locales d'usagers.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, **des conseils citoyens** sont mis en place pour associer des habitants tirés au sort et des représentants de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Enfin, **les conseils de développement** sont des instances constituées de citoyens, de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs. Ils sont mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de

plus de 20 000 habitants et sont consultés sur des questions d'intérêt commun.

*

ii. Des dispositifs qui peinent à mobiliser les élus et les citoyens

Les conditions d'utilisation de ces outils sont trop restrictives. Les élus nous ont indiqué que les seuils leurs paraissent infranchissables. Les pétitions, qui sont supposées être un moyen plus souple de participation, ne disposent pas de dispositions législatives spécifiques et ce sont donc les seuils des consultations qui s'y appliquent.

Cela rend absolument inopérants ces dispositifs. Trois exemples l'illustrent :

- premièrement, **le référendum sur la fusion des deux départements Alsaciens** avait échoué faute de participation malgré une importante publicité ;

- deuxièmement, lorsque le Gouvernement a souhaité organiser **une consultation des électeurs sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes**, il a dû créer, par ordonnance, une nouvelle modalité de consultation *ad hoc* ;

- troisièmement, **en 2018, une collectivité unique de Corse a été créée** sans procéder à la consultation des citoyens.

Aujourd'hui, la participation citoyenne à l'échelon local repose avant tout sur la motivation des élus. Les dispositifs existants sont peu contraignants et nous comprenons que certains élus soient démunis lorsqu'ils veulent engager une démarche participative. De l'avis des chercheurs et des associations que nous avons rencontrés, il existe une crainte, partiellement infondée, des collectivités et de leur administration vis-à-vis de la participation citoyenne. L'élection a en effet pour vocation d'engager les élus sur un programme et de leur en confier la mise en œuvre. Pour autant, la consultation des citoyens ne doit pas être vécue comme une remise en question de la démocratie représentative. Au contraire, elle peut

permettre de faciliter la mise en œuvre et de légitimer les représentants.

Les élus sont parfois confrontés au désintérêt des citoyens face à des méthodes inadaptées. Les différents organes de participation citoyenne sont souvent dépourvus de moyens, ce qui démotive les participants qui sont déjà réticents à s'inscrire dans une participation de long terme, parfois contraignante et difficile à concilier avec la vie professionnelle et familiale. Certains de ces dispositifs laissent une place trop large aux représentants de la société civile, aux dépens de la parole citoyenne. De nombreuses personnes que nous avons auditionnées ont souligné la difficulté que peut représenter la prise de parole en public devant des personnes habituées à défendre leurs intérêts. Or, le but de la participation locale est de permettre la participation du plus grand nombre de citoyens et que les débats ne soient pas captés par les acteurs habituels de la discussion publique. Il nous faut donc réfléchir aux outils pouvant permettre de stimuler la participation des citoyens, y compris les plus éloignés de la vie politique.

**

b. Les collectivités qui innoveront en matière de participation rencontrent également des difficultés

i. Certains élus développent de nouveaux outils de participation

Les collectivités les plus motivées innoveront avec plus ou moins de succès. Nous citerons celles que nous avons rencontrées : Paris, Rennes, Grenoble, Mulhouse, Montreuil – mais il en existe bien d'autres. À défaut de pouvoir utiliser efficacement les outils précédemment présentés, ces collectivités créent de nouveaux instruments et de nouvelles modalités de participation. Plusieurs dispositifs ont attiré notre attention :

– **Le budget participatif** est l'outil le plus plébiscité. Début 2014, seules 6 communes le pratiquaient, elles sont aujourd'hui entre 80 et 90¹ à permettre à leurs habitants de se prononcer sur l'utilisation d'une part (souvent 5% ou 10%) du budget d'investissement de leur commune pour des projets, parfois soumis par les citoyens eux-

¹ Antoine Bézard, « Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique ? », Fondation Jean Jaurès, 2 octobre 2018.

mêmes. A Paris, 168 000 habitants y ont participé pour une enveloppe de 100 millions d'euros par an. Le département du Gers a récemment lancé le premier budget participatif départemental.

– **Les jurys citoyens** répondent également aux difficultés rencontrées par les autres dispositifs. Les jurys citoyens sont tirés au sort puis formés et consultés tout au long de l'élaboration d'une décision. Ainsi, l'engagement est de durée moyenne, avec une véritable montée en compétence tandis que le tirage au sort contourne les biais de sélection résultant du volontariat ou de la désignation par les élus.

D'autres collectivités ont fait le choix d'assouplir les règles d'initiative des consultations ou des pétitions. Par exemple, à Paris, 5 000 signatures suffisent pour demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour, soit 0,4% du corps électoral (50 fois moins que le seuil requis par la loi pour les consultations), sans toutefois que cela ait permis un renforcement de son usage (un seul cas depuis 2014).

ii. Difficultés juridiques

Il existe donc bien des dispositifs qui fonctionnent et des collectivités qui s'engagent avec succès. Mais compte tenu des difficultés à recourir aux dispositifs les mieux encadrés, ces innovations se font dans un cadre juridique insuffisamment sécurisé. Nous en voulons pour exemple la récente annulation du dispositif d'interpellation mis en place par la ville de Grenoble le 24 mai dernier. Ce dispositif souhaitait donner une portée décisionnelle à des votations ouvertes aux jeunes et aux étrangers extra-communautaires.

Il revient donc à la représentation nationale, de fixer un cadre permettant aux communes d'innover dans leur relation avec les citoyens tout en respectant des principes fondamentaux.

*

iii. Difficultés de méthode.

Cet encadrement est nécessaire car la participation citoyenne présente des enjeux fondamentaux pour notre démocratie.

Pour que la participation locale soit source de rétablissement de la confiance de nos concitoyens dans les institutions et les élus, il apparait indispensable de **garantir la sincérité des processus de consultation**. Comme le démontrent les travaux de plusieurs sociologues, notamment ceux de Gérard Bronner que nous avons pu auditionner, il est très aisé de biaiser une consultation par la manière dont la question est soumise, par l'échelle à laquelle elle est posée ou par la qualité de l'information qui est fournie aux citoyens.

À ce titre, il nous semble que nous pourrions nous inspirer des travaux de la Commission nationale du débat public, dont nous avons rencontré la présidente, Chantal Jouanno. La CNDP intervient de manière spécifique puisqu'elle organise la participation citoyenne sur des projets d'infrastructure. La consultation ne conditionne pas sa réalisation mais contraint le maître d'ouvrage à informer les citoyens et lui permet éventuellement d'ajuster son projet. Dans ce cadre, elle fixe des principes qui nous semblent tout à fait pertinents pour la participation locale :

– **Objectivité et neutralité de l'organisateur.** La consultation ne doit pas être un moyen de demander l'avis des habitants sur une décision déjà tranchée. Il faut donc une véritable ouverture de l'exécutif aux propositions et aux choix des électeurs.

– **Complétude de l'information.** Tous les scénarios doivent être mis sur la table. Il est même possible de permettre aux citoyens de fournir des scénarios, quitte à ce que ceux-ci soient ensuite expertisés.

– **Prise en compte de la participation.** La reddition de compte est un élément essentiel, parfois bâclé, de la consultation. Or les citoyens ne participent plus s'ils ont le sentiment que leur avis n'a pas été pris en compte.

Concernant les modalités de consultation, nous avons dit tout à l'heure que les modalités traditionnelles telles que les réunions publiques sont peu attractives et ne permettent pas de susciter la participation. **Plusieurs collectivités recourent au numérique.** Mais nous avons été mis en garde contre ses limites. D'abord, parce que le numérique ne permet pas une véritable délibération mais plutôt le recueil d'opinions. Ensuite, parce qu'il risque d'exclure une partie des

participants qui n'ont pas la maîtrise de l'outil numérique. Le numérique doit donc être pensé en complément du présentiel, en vue de toucher un public, souvent jeune et actif, qui n'est pas toujours réceptif aux formes classiques de participation.

Il convient donc de réfléchir aux moyens de garantir ces principes aux yeux des citoyens.

II. Les propositions de la mission : créer un contexte propice à l'essor de la démocratie locale et de la participation citoyenne

Nos propositions reposent sur deux grands axes :

- d'abord, **rendre opérants les dispositifs existants** en assouplissant le recours aux démarches participatives et en développant une culture de la participation afin d'inciter les élus à s'engager dans des démarches participatives ;

- ensuite, **répondre aux aspirations de nos concitoyens en faveur de la participation** en autorisant l'expérimentation en matière

de participation locale dans un cadre juridique garantissant la sincérité du processus au moyen d'une labellisation et de financements dédiés.

Ces propositions maintiennent le caractère facultatif des outils de participation et réaffirment les prérogatives des élus en matière de décision.

a. Rendre opérants les dispositifs existants

i. Maintenir le caractère facultatif des outils de participation

Nous croyons qu'il faut laisser aux élus le soin d'organiser la participation car ils savent comment mobiliser les citoyens. Ils nous apparaissent les mieux placés pour choisir les instruments adaptés à la situation de leur collectivité. Il est également indispensable de restreindre la participation locale à des questions relevant des compétences de la collectivité qui l'organise.

*

ii. Inciter les élus à s'engager dans des démarches participatives

Au niveau de la loi organique et de la loi ordinaire, il est possible de faciliter l'usage de certains instruments en **réduisant les seuils exigés** pour déclencher une consultation d'initiative citoyenne ou pour rendre le résultat du référendum décisionnel. Les seuils de participation ont par exemple pour effet secondaire d'inciter les opposants à s'abstenir.

Nous préconisons également de retirer l'impossibilité de soutenir plus d'une consultation par an. En outre, des seuils particuliers pourraient être définis pour les pétitions qui sont aujourd'hui soumises aux règles applicables aux consultations.

Nous pensons qu'il serait également possible d'engager une réflexion sur l'établissement de seuils en part de vote positif afin que l'abstention ne puisse pas être une stratégie visant à retirer le caractère décisionnel d'une décision ayant obtenu la majorité.

*

iii. Développer une culture de la participation

Nous pensons qu'il est indispensable de **renforcer l'information et la formation des élus et des citoyens.**

Nous plaidons en faveur d'**un effort de formation en direction des exécutifs, des assemblées délibérantes et des agents.** Cette formation aurait vocation à présenter les différents dispositifs et un éventail de modalités de consultation, plus ou moins contraignantes pour permettre à chaque élu de fixer le degré de participation qui lui semble le plus opportun. Une véritable méthodologie, élaborée avec les associations d'élus, pourrait être mise à leur disposition via une plateforme.

Les citoyens doivent également être davantage sensibilisés à l'existant. Nous proposons que le bulletin municipal consacre un encart aux différentes consultations à venir, aux initiatives en cours et aux moyens dont disposent les habitants pour engager un processus participatif.

Nous pouvons aussi mieux préparer les futurs citoyens. C'est pourquoi nous aimerions, dans le débat sur l'école qui va s'ouvrir, qu'une réflexion soit menée sur l'éducation à la pratique

démocratique. Il existe déjà des instances de consultation des élèves (conseil de la vie lycéenne, parlement des enfants...) mais elles concernent un nombre trop restreint d'enfants.

**

b. Répondre aux aspirations de nos concitoyens en faveur de la participation

i. Ouvrir un droit à l'expérimentation en matière de participation locale

Nous pensons nécessaire de définir un cadre juridique souple et sécurisant. De nombreux élus nous ont fait part de leur désir de bénéficier d'un droit à l'expérimentation en matière de participation locale. Nous faisons confiance aux élus pour trouver les méthodes les plus adaptées à leur territoire. Ils seraient libres de fixer les seuils, les modalités de consultation (présentiel, numérique), la constitution de l'échantillon des participants, le caractère décisionnel ou non du processus...

Il revient à la loi de fixer un cadre pour ces expérimentations, en vue de favoriser la participation du plus grand nombre de citoyen.

Pour cela il est nécessaire de définir des règles en matière de représentativité, de corps électoral et de méthode.

Il est nécessaire de garantir la représentativité des participants. Dans le cas des consultations menées par la CNDP, par exemple, toutes les paroles citoyennes sont recueillies puisque le maître d'ouvrage n'a pas à s'y soumettre et doit seulement y apporter une réponse argumentée. En revanche, dès lors que la consultation vise à influencer une décision, il nous apparaît nécessaire qu'elle ait pu recueillir le plus grand nombre de points de vue. Plus facile à organiser, le volontariat mobilise des acteurs qui ont déjà l'habitude de participer ou qui y ont un intérêt particulier. Il en va donc de la légitimité de la décision de respecter un certain degré de représentativité.

Le panel de participants nous semble surtout devoir respecter deux critères : représentativité géographique des lieux de vie concernés, représentativité des différentes classes d'âge. La solution la plus satisfaisante pour garantir la représentativité est l'instauration d'un tirage au sort, à l'instar de ce qui se fait pour les cours d'assises.

La décision du tribunal administratif de Grenoble a montré que le corps électoral est un enjeu juridique important, en particulier lorsqu'il y a un vote à caractère décisionnel. A priori, la participation locale, dès lors que le processus n'est pas décisionnel, doit être ouverte à tous les usagers de la collectivité : ceux qui y habitent et ceux qui y travaillent même s'ils n'ont pas la possibilité de voter – les mineurs, les étrangers extracommunautaires, les personnes non inscrites sur les listes électorales.

*

ii. Labelliser ces expérimentations pour garantir la sincérité

Nous proposons que les élus puissent s'appuyer sur des tiers pour protéger leur démarche et assurer la confiance des participants. Nous pensons qu'il est possible de s'inspirer du fonctionnement de la CNDP qui utilise des garants qui font l'intermédiaire entre les maîtres d'ouvrage et les citoyens. Lorsqu'un processus de consultation est engagé, une commission pourrait être constituée, composée de citoyens tirés au sort et d'experts. Elle servirait à recueillir les

propositions, organiser le débat et évaluer les dispositifs mis en place. C'est ainsi que fonctionne la Commission parisienne du débat public qui exerce un filtre sur le sérieux des pétitions.

Pour des consultations qui ne justifieraient pas un tel degré d'organisation, nous préconisons la possibilité de faire labéliser la démarche. Cette labellisation permettrait en quelque sorte de valider juridiquement l'expérimentation et de protéger le citoyen contre des démarches insincères.

Enfin, il ne faut pas oublier que la participation a un coût en ce qu'elle mobilise des agents et des moyens matériels (location de salle, matériel de vote...). A ce titre, une incitation financière paraît nécessaire si l'on veut accélérer la mise en œuvre des différentes modalités de participation évoquées.

*

iii. Protéger les prérogatives des élus

Il ne s'agit pas de remettre en question la légitimité des organes délibérants, garantie par la Constitution. La participation doit être perçue comme un moyen d'accroître la légitimité des décisions prises et d'en améliorer la mise en œuvre. Les élus restent responsables devant les électeurs tout au long de leur mandat et doivent pouvoir fixer eux-mêmes une marge de négociabilité.

Les élus que nous avons rencontrés, tout comme les associations de citoyens, ont rappelé que la participation à la démocratie locale ne constitue en aucun cas une remise en question de la responsabilité qu'ont les élus de prendre des décisions politiques. Nous avons bien conscience, comme nous l'avons déjà dit, des inquiétudes que peut provoquer l'irruption du citoyen dans un processus de décision déjà extrêmement complexe sur les plans techniques et juridiques.

La participation n'est pas une substitution à la décision politique mais un complément pouvant faciliter sa mise en œuvre et son acceptabilité. D'ailleurs, les élus qui en font usage soulignent à quel point elle peut être utile dans l'application réussie d'engagements de campagne sans remettre en cause la ligne politique.

Il n'existe pas un degré unique de participation. La marge de négociation peut être définie selon le thème de la décision. Plusieurs élus nous ont indiqué qu'ils avaient, dès la campagne électorale et le début de leur mandat, défini précisément différentes formes de participations (consultation, concertation, codécision...) impliquant chacune un cahier des charges spécifique. Cela permet aux citoyens qui s'engagent dans la participation de savoir précisément ce qui est attendu d'eux.

En conclusion, il nous semble que l'avenir de la démocratie participative au niveau local repose sur la capacité à faire connaître et à rendre opérationnels les mécanismes existants, qui sont déjà nombreux. Nous devons faire en sorte que les citoyens se saisissent de ces instruments car nous sommes convaincus que les élus sauront organiser la participation.

Nous souhaitons que les élus soient aussi à l'initiative de nouvelles manières d'organiser leur rapport avec les citoyens. C'est pourquoi le droit d'expérimentation, encadré par des principes

juridiques précis garantis de façon indépendante, nous semble une solution pertinente.

Nous espérons que nos propositions trouveront leur écho dans les débats qui s'organiseront, notamment dans nos circonscriptions. Nous déposerons cette communication sur la plateforme du granddébat.fr pour la soumettre à nos concitoyens comme chacun d'eux peut le faire. Viendra ensuite le temps de s'interroger sur le meilleur moyen de mettre en œuvre ces propositions.

J'espère que cette réunion permettra un premier débat sur ces questions. Nous sommes très ouverts à toutes les réactions, remarques et réflexions qui vous pourrez nous soumettre.

Je vous remercie.

Récapitulatif des propositions :

Faciliter le recours à la participation citoyenne :

- Réduire les seuils exigés pour déclencher une consultation d'initiative citoyenne ou pour rendre le résultat du référendum décisionnel. Ces seuils pourraient encore être réduits dans le cadre des expérimentations labellisées.
- Etablir des seuils en part de vote positif.
- Supprimer l'interdiction de soutenir plus d'une consultation par an.
- Définir des seuils particuliers pour les pétitions qui sont aujourd'hui soumises aux règles applicables aux consultations.

Renforcer l'information et la formation des élus et des citoyens :

- Engager un effort de formation en direction des exécutifs, des assemblées délibérantes et des agents.
- Elaborer une véritable méthodologie mise à disposition des élus via une plateforme.
- Fixer une obligation de consacrer un encart du bulletin municipal aux différentes consultations à venir, aux initiatives en cours et aux

moyens dont disposent les habitants pour engager un processus participatif.

- Engager une réflexion sur l'éducation à la pratique démocratique à l'école.

Définir un cadre juridique permettant l'innovation démocratique et garantissant la sincérité des démarches :

- Ouvrir un droit à l'expérimentation en matière de participation locale.
- Labelliser ces expérimentations pour garantir leur sincérité selon trois principes : objectivité et neutralité de l'organisateur ; complétude de l'information mise à disposition ; prise en compte de la participation.
- Réfléchir à la mise en œuvre d'incitations financières en faveur des collectivités qui recourent aux différentes modalités de participation locale.