



Au-delà du rôle joué au moment de l'élection des conseillers municipaux, la participation des citoyens à la vie communale peut recouvrir trois formes principales : **la participation des électeurs aux décisions locales (1)** à travers les procédures de référendum local et de consultation des électeurs, **la participation des habitants à la vie locale (2)** par l'intermédiaire des conseils de quartier, du comité consultatif communal et de la commission communale pour l'accessibilité des personnes en situation de handicap et **la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics (3)**.

### 1 - La participation des électeurs aux décisions locales

Cette participation des électeurs aux décisions locales prend deux formes. D'une manière générale, le référendum local (1.1) permet au corps électoral de se substituer au conseil municipal pour prendre une décision sur une affaire communale, alors que la consultation des électeurs (1.2) intervient en amont du processus décisionnel pour éclairer le conseil municipal appelé à délibérer.

#### 1.1 Le référendum local

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.



Le référendum local prévu par l'art. 72-1, al. 2, de la Constitution et organisé par ces dispositions s'applique à l'ensemble des collectivités territoriales.

Références : article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales ; Cons. constit., 30 juillet 2003, n° 03-482 DC § 5

#### ■ Auteur de l'initiative du référendum

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.

Référence : article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales

#### ■ Décision d'organiser le référendum

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 leur approbation. L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'État dans un délai maximum de huit jours la délibération ainsi prise.

#### ■ Contestation de la délibération décidant d'organiser un référendum

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.

Référence : article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales

#### ■ Notification de la délibération d'organiser un référendum

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 sont tenus d'organiser 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.

Référence : article L.O. 1112-4 du code général des collectivités territoriales

#### ■ Prise en charge financière du référendum

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 (0,09 € par électeur et 38,11 € par bureau de vote).

Références : article L.O. 1112-5 du code général des collectivités territoriales ; Cons. constit., 30 juillet 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

#### ■ Limites à l'organisation d'un référendum

Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local :

- à 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 ;
- 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 (création ou modification de l'organisation d'une collectivité territoriale à statut particulier, ou modification des limites des collectivités territoriales), de l'article 72-4 (passage pour une collectivité de la catégorie des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à la catégorie des collectivités régies par l'article 74, et vice-versa) et du dernier alinéa de l'article 73 (création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'Outre-mer ou institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités) de la Constitution.

Par ailleurs, aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :

- le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- le renouvellement général des députés ;
- le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;
- l'élection des membres du Parlement européen ;
- l'élection du Président de la République ;
- un référendum décidé par le Président de la République.

Référence : article L.O. 1112-6 du code général des collectivités territoriales



Si une délibération organisant un référendum local ne respecte pas les interdictions temporelles évoquées ci-dessus, elle devient caduque. Cette délibération est également caduque en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidée, 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.

### ■ Validité du référendum

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. À défaut, il n'a qu'une valeur consultative. 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.

Références : article LO1112-7 du code général des collectivités territoriales ; Cons. constit., 30 juillet 2003, n° 03-482 DC, § 11

## 1.2 La consultation des électeurs

La consultation pour avis des électeurs a vocation à intervenir en amont d'un processus de décision. Ainsi, 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.

Référence : article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales

### ■ Auteur de l'initiative de la consultation des électeurs

Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième de ces 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. 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.

Référence : article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales



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

### ■ Décision d'organiser la consultation des électeurs

La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Elle en arrête le principe et les modalités d'organisation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'État.

Références : articles L. 1112-16 et L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales

### ■ Contestation de la délibération décidant d'organiser une consultation des électeurs

Si le préfet estime cette délibération illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. 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 du projet soumis à consultation. Lorsque la délibération organisant la consultation 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.

Référence : article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales

#### ■ Notification de la délibération d'organiser une consultation des électeurs

Si la délibération émane de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, le représentant de l'État dans cette collectivité la notifie dans un délai de quinze jours aux maires des communes dans lesquelles la consultation est prévue, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

Référence : article L. 1112-18 du code général des collectivités territoriales



Les maires sont tenus d'organiser 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.

#### ■ Prise en charge financière

Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs 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'une consultation décidée 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 (cf. ci-dessus § 1.1).

Références : article L. 1112-19 du code général des collectivités territoriales ; 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

#### ■ Résultats de la consultation

Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

Référence : article L. 1112-20 du code général des collectivités territoriales

#### ■ Limites à l'organisation d'une consultation des électeurs

Comme pour le référendum local, une collectivité territoriale ne peut organiser de consultation des électeurs :

- à 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 ;
- 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 (cf. ci-dessus § 1.1).

Par ailleurs, aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :

- le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- le renouvellement général des députés ;
- le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;
- l'élection des membres du Parlement européen ;
- l'élection du Président de la République ;
- un référendum décidé par le Président de la République.

Enfin, pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet.

Références : articles L. 1112-21 et L. 1112-6 du code général des collectivités territoriales

## 2 - La participation des habitants à la vie locale

De manière générale, le législateur a posé le principe du droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent. Ce principe, indissociable de celui de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs.



Ce droit à information est reconnu à tout habitant ou contribuable de la commune ainsi qu'aux groupes d'habitants ou de contribuables (voir CE, 11 janv. 1978, *Commune de Muret*, n° 04258).

Référence : article L. 2141- 1 du code général des collectivités territoriales

Pour rendre ce droit effectif, différents mécanismes ont été prévus : le conseil de quartier **(2.1)**, le comité consultatif communal **(2.2)** et la commission communale pour l'accessibilité des personnes en situation de handicap **(2.3)**.

### 2.1 Le conseil de quartier

#### ■ Création

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.



En 2009, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur recensait 1552 conseils de quartier.

#### ■ Compétences

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.

#### ■ Dotation

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 aussi, si elles le souhaitent, créer des conseils de quartiers.

Référence : article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales

## 2.2 Le comité consultatif communal

### ■ Création

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. Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire.

### ■ Compétences

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.

Référence : article L. 2143-2 du code général des collectivités territoriales

## 2.3 La commission communale pour l'accessibilité des personnes en situation de handicap

### ■ Création

Dans les communes de 5 000 habitants et plus, une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées est obligatoirement créée. Elle est composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Le maire la préside et en arrête la liste des membres.

La création d'une commission intercommunale pour l'accessibilité 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.

Dans le même sens, les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 5 000 habitants peuvent créer une commission intercommunale pour l'accessibilité 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.

Enfin, les communes peuvent créer librement une commission intercommunale pour l'accessibilité 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.

### ■ Compétences

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. Le rapport présenté au conseil municipal est transmis au représentant de l'État dans le département, au président du conseil général, au conseil départemental consultatif des personnes handicapées, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport. Cette commission organise également un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

Références : articles L. 2143-3 et L. 5211-49-1 du code général des collectivités territoriales

### **3 - La participation des habitants et des usagers à la vie des services publics**

La participation des habitants et des usagers à la vie des services publics trouve à s'exprimer au travers d'une commission consultative des services publics locaux qui répond aux caractéristiques suivantes :

#### **■ Création**

Les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière (cf. fiche n° 14).



Les établissements publics de coopération intercommunale dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants peuvent créer une commission consultative des services publics locaux dans les mêmes conditions.

#### **■ Composition**

Cette commission, présidée par le maire, le président de l'organe délibérant, ou leur représentant, comprend des membres de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile.



Les délibérations par lesquelles le conseil municipal désigne les membres, conseillers municipaux ou membres d'associations locales, de la commission consultative des services publics locaux ne soulèvent pas de litiges en matière électorale mais relèvent du contentieux de l'excès de pouvoir (voir CE, 23 juillet 2010, *M. A. c./Commune de Savigny/Orge*, n° 338499).

#### **■ Compétences**

La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. La commission examine chaque année sur le rapport de son président :

- le rapport établi par le délégataire de service public ;
- les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services d'assainissement et sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères ;
- un bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière ;
- le rapport établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat.

Par ailleurs, elle est consultée pour avis par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant sur :

- Tout projet de délégation de service public, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce sur le principe d'une délégation de service public ;

- Tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant sur la création de la régie ;
- Tout projet de partenariat, avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant se prononce sur le principe du recours à ce partenariat ;
- Tout projet de participation du service de l'eau ou de l'assainissement à un programme de recherche et de développement, avant la décision d'y engager le service.



Le président de la commission consultative des services publics locaux présente à son assemblée délibérante ou à son organe délibérant, avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente.

Référence : article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales