

Note de synthèse et de propositions sur un sujet de droit public

SUJET : *A l'aide du dossier joint et de vos connaissances, vous rédigez une note de synthèse et de propositions sur l'évolution récente des dispositifs favorisant la citoyenneté et l'exercice de la démocratie participative dans les collectivités locales, ainsi que leurs perspectives, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.*

Alors que le dernier référendum d'initiative partagée initié à l'encontre de la privatisation d'Aéroport de Paris (ADP) a échoué, le premier référendum du même type au niveau de l'Union Européenne (UE) relatif à la préservation du bien-être animal a prospéré. Ces deux initiatives sont des exemples d'une participation du public au processus de l'action publique, autrement que par le vote aux élections des représentants.

Ainsi la démocratie participative se définit-elle comme une démarche visant à associer les habitants d'un territoire à la production d'actions d'intérêt général. Elle poursuit le but de les faire participer à l'action publique de manière plus régulière qu'à la seule occasion des élections locales, nationales ou européennes. La démocratie participative s'adresse aux habitants d'un territoire, c'est-à-dire à un public plus large que les seuls électeurs. Elle incite à considérer que la citoyenneté s'exerce par le vote des représentants, mais aussi par d'autres processus.

Alors que les collectivités territoriales sont confrontées à la crise sanitaire, la question se pose de la place de la citoyenneté et de la démocratie participative dans ce contexte particulier. La crise des gilets jaunes et le défi climatique conduisent également à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs existants et leurs perspectives.

La citoyenneté et l'exercice de la démocratie participative dans les collectivités territoriales sont favorisés par des dispositifs dont certains ont récemment évolué à l'occasion de la crise sanitaire (I). Dans ce contexte, de nouveaux outils ont été mis en place par les collectivités territoriales, ce qui a mis en lumière les limites des dispositifs existants (II).

I) La citoyenneté et l'exercice de la démocratie participative dans les collectivités locales sont favorisés par des dispositifs dont certains ont récemment évolué à l'occasion de la crise sanitaire
--

A) Des dispositions constitutionnelles et législatives prévoient des dispositifs qui permettent aux habitants des collectivités territoriales de participer à l'action publique et qui favorisent l'exercice de leur citoyenneté

La citoyenneté s'exerce d'abord par le vote des représentants à l'occasion d'élections locales, nationales ou européennes. Pour favoriser cet exercice, qui s'effectue par principe de manière personnelle et secrète, deux dispositifs existent :

- d'une part, le vote par correspondance qui est ouvert aux Français établis à l'étranger ;
- d'autre part, le vote par procuration qui permet à un électeur absent le jour de vote de confier à la personne de son choix le soin de voter à sa place. A la suite des élections municipales de 2020, le recours à la procuration a été étendu. Une personne peut

ainsi recevoir plusieurs procurations. En outre, une partie des démarches peut s'effectuer sur maprocuration.gouv.fr.

En plus de ces dispositifs, d'autres outils sont prévus qui permettent au public de participer à l'action des collectivités territoriales.

Tout d'abord, l'article 72-1 de la constitution prévoit trois dispositifs :

- le droit de pétition, qui permet aux électeurs de solliciter l'inscription d'une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité dont ils dépendent ;
- le référendum local, qui permet à toute collectivité territoriale de soumettre un projet de délibération ou d'acte relevant des attributions de l'exécutif local (si celui-ci le demande hors actes individuels) à ses électeurs, à condition toutefois de s'inscrire en dehors des périodes d'organisation de scrutins (articles L0 1112-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- la consultation des électeurs quant aux limites géographiques d'une nouvelle collectivité territoriale. Toutefois, l'initiative de la mise en œuvre de ce dispositif relève de la loi.
- Ensuite, les dispositions législatives offrent également la possibilité aux collectivités territoriales de faire participer les habitants. Ces outils ont en commun de prévoir des consultations – obligatoires ou optionnelles – dont le résultat ne lie pas la collectivité. Elle conserve ainsi un pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui limite le contrôle du juge à l'erreur manifeste d'appréciation.

Ces dispositifs peuvent être distingués selon qu'ils ont un champ d'application général ou particulier :

- ont un champ d'application générale, les dispositifs qui prévoient la possibilité de consulter les électeurs, pour toute collectivité territoriale, sur les décisions qu'elle envisage de prendre pour régler les affaires de sa compétence (articles L.1112-15 et s. du CGCT), ainsi que la possibilité de créer un conseil de jeunes qui peut émettre un avis sur les décisions relevant de la politique de jeunesse, mais aussi des propositions d'actions (articles L. 1112-23 du CGCT) ;
- ont un champ d'application particulier, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) qui réunit des représentants de l'assemblée délibérante de la collectivité et des représentants d'associations locales pour aborder notamment les questions de coût et de qualité des services publics confiés à un tiers (article L. 1413-1 du CGCT) ; les procédures prévues par le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme. Les principales procédures sont celles de concertation préalable (articles L120-1 et s. du Code de l'environnement), de droit d'initiative du public qui consiste à demander au Préfet d'organiser une concertation préalable pour un projet qui n'y est pas soumis (articles L. 121-17 et s. du Code de l'environnement) et d'enquête publique. Ces procédures ont comme point commun d'être rendues obligatoires pour des projets d'une certaine ampleur (financière ou géographique) et qui ont une incidence environnementale. Elles permettent à toute personne intéressée de faire valoir ses observations à partir des informations relatives au projet envisagé qui sont mises à sa disposition.

B) A l'aune de la crise sanitaire, des dispositifs existants ont évolué pour permettre de maintenir une forme de démocratie participative

Confrontées à la crise sanitaire à partir de mars 2020, les collectivités territoriales - principalement les communes – ont fait évoluer les instruments de démocratie participative mis en œuvre pour s'adapter aux nouvelles contraintes.

Ainsi, les conseils de quartier sont devenus des conseils numériques de quartier. Prévus par les articles L. 2143-1 et suivants du CGCT, les conseils de quartier doivent être institués par les conseils municipaux des communes d'au moins 80 000 habitants. Un adjoint chargé de quartier peut être désigné pour "veille(r) à l'information des habitants et favorise(r) leur participation à la vie du quartier" (article L. 2122-18-1 du CGCT). Leur consultation par le maire n'est pas rendue obligatoire. Cependant, ils disposent d'un pouvoir d'initiative puisqu'ils peuvent "faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville" (article L. 2143-1 du CGCT). La crise sanitaire empêchant toute réunion en présentiel, plusieurs communes ont choisi de les réaliser au format numérique via des dispositifs de visioconférence. Des espaces virtuels de discussion ont également été créés à cette occasion pour maintenir leur fonctionnement. Le conseil municipal fixant les modalités de fonctionnement des conseils de quartier, cette évolution a pu être mise en œuvre rapidement.

Les modalités des budgets participatifs ont également évolué en raison de la crise sanitaire. Susceptible d'être mis en place par toute collectivité territoriale, un budget participatif consiste à donner l'opportunité à des porteurs de projet d'obtenir un financement par le biais du budget de la collectivité sous réserve d'avoir réuni des votes en nombre suffisant et de proposer un projet qui entre dans le champ des compétences de la collectivité. Le processus de sélection des projets suppose de les proposer, les améliorer en tenant compte notamment de leur faisabilité technique ou juridique et de les soumettre au vote des habitants de la collectivité. La crise sanitaire ayant eu conséquence d'interdire tout regroupement de personnes dans un même lieu physique, les rencontres entre les porteurs de projet et les habitants ont été décalées dans le temps. Plusieurs collectivités ont profité de cette modification du calendrier pour créer une étape intermédiaire consistant à permettre aux porteurs de projet d'avoir accès à des ressources partagées, à des conférences en lignes animées par des agents publics, ou encore à une rencontre numérique afin d'affiner les solutions proposées. Les collectivités territoriales ont ainsi fait évoluer un dispositif de démocratie participative existant pour maintenir l'objectif de coproduction de l'action publique.

Elles sont même allées au-delà d'une simple évolution de dispositifs existants en en créant d'autres.

II) De nouveaux outils ont été mis en place par les collectivités territoriales dans le contexte de la crise sanitaire, mettant ainsi en lumière les limites des dispositifs existants

A) A l'occasion de la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont fait preuve d'innovation

Outre l'utilisation du numérique comme nouvelle modalité de fonctionnement de certains outils de démocratie participative, les collectivités territoriales ont fait preuve d'innovation.

Ainsi, elles ont profité des solutions numériques proposées par les entreprises dénommées les "civic tech" pour mettre en place des plateformes en ligne. Certaines de ces plateformes

existaient déjà et ont été ouvertes plus largement à l'occasion de la crise sanitaire (commune de Rennes, par exemple). D'autres ont été créées spécifiquement en raison de la survenance de cette crise (commune de Grenoble, par exemple). Ces plateformes poursuivaient un triple objectif :

- permettre aux habitants de s'entraider, ce qui relèverait en principe de la compétence des Centres communaux d'action sociale (CCAS) et des départements ;
- échanger des informations, notamment "descendantes" de la collectivité territoriale vers ses habitants ;
- donner la possibilité aux habitants d'interpeller la collectivité sur différents sujets, ce qui pallie aux difficultés et lenteurs de mise en œuvre de dispositifs existants (droit de pétition notamment).

Certaines collectivités territoriales ont également mis en place un questionnaire à l'attention des habitants, quel que soit leur statut (résident principal ou secondaire notamment). Ce questionnaire disponible en ligne et en format papier a été co-construit par les élus et certains habitants (dans la commune du Palais, par exemple). Il a permis d'identifier une forte demande de distribution de masques. Plus globalement, les résultats devraient servir à orienter la politique de la ville mise en œuvre.

D'autres innovations ont vu le jour, comme par exemple la mise en place d'une carte interactive et évolutive indiquant les commerces de proximité et les marchés restant ouverts par la Métropole de Lyon.

B) Limités, les dispositifs existants doivent être repensés pour permettre aux collectivités territoriales d'améliorer l'exercice par les habitants de leur citoyenneté et de la démocratie participative

Le niveau de l'abstention aux dernières élections départementales et régionales a révélé, avec la crise sanitaire et celle des gilets jaunes, l'insuffisance des dispositifs favorisant la citoyenneté et la démocratie participative. Alors que, pour faire au défi climatique, il est nécessaire de faire contribuer et adhérer les habitants des territoires qui seront amenés à adopter des mesures défavorables voire contraignantes (via les outils de planification notamment), l'amélioration de ces dispositifs est indispensable.

Cette amélioration pourrait passer par un usage étendu du numérique. Outre qu'il est adapté à la crise sanitaire, l'utilisation du numérique permet d'inclure certains habitants dans le processus démocratique (les jeunes notamment). Il permet aussi de lever certaines contraintes notamment en termes de déplacement et de mise à disposition d'informations. En revanche, il éloigne du débat public les personnes souffrant d'illectronisme (personnes âgées surtout) ou éloignées, pour des raisons techniques, du numérique (zone blanche). De plus, il désincarne le débat en interposant des écrans et nécessite un investissement initial que les petites communes peuvent ne pas supporter. Pour l'ensemble de ces raisons, le "tout numérique" doit être écarté. Une solution intermédiaire permettant de mélanger du présentiel et du distanciel doit être favorisée.

Favoriser le citoyenneté pourrait être réalisé par l'extension du vote par correspondance aux Français hors ceux qui résident à l'étranger. De même, les conditions de la procuration

pourraient être encore assouplies. Prévus par des règles législatives, l'amélioration de ces dispositifs nécessiteraient une loi.

Pour favoriser la participation de leurs habitants à l'action publique, les collectivités territoriales devraient s'appuyer sur le tissu associatif local, y compris les clubs sportifs, afin de toucher le maximum de personnes.

En effet, les habitants qui participent aux instances de concertation ou se saisissent des dispositifs existants sont souvent les mêmes que ceux qui, déjà, sont engagés dans les associations. Pour dépasser ce périmètre, les collectivités pourraient s'appuyer sur ces associations afin qu'elles mobilisent davantage d'habitants.

Enfin, elles pourraient adopter une charte par laquelle l'assemblée délibérante s'engagerait à faire un usage plus régulier du référendum local et de la consultation des électeurs.