

# Le cadre juridique de la démarche participative

- Loi Administration Territoriale de la République (loi Joxe) de 1992

« **Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale** » (Art. L2141-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, CGCT).

- Révision constitutionnelle de 2003

## La pétition

« *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* »(Art. 72-1). Mais l'assemblée délibérante n'est pas obligée d'accepter cette demande.

## Le référendum décisionnel

« *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* »(Art. 72-1). Le vote vaut pour décision mais sa tenue est à l'initiative des élus seulement.

## La consultation locale

Elle peut être organisée, lorsque la loi l'y autorise (période, compétences), en cas de création ou de modification de l'organisation ou des limites d'une collectivité territoriale.

- Loi Démocratie de proximité du 27 février 2002

## Les conseils de Quartier (Art.1)

La création de conseils de quartier est possible dans les communes de plus 20 000 habitants et obligatoire à partir de 80 000 habitants, sur des quartiers dont le périmètre est fixé par le conseil municipal. C'est également le conseil municipal qui fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement des conseils de quartier. Le maire peut ainsi les consulter ou les associer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation d'actions. Le conseil municipal peut leur allouer des crédits de fonctionnement et des adjoints peuvent être délégués aux quartiers.

Ce dispositif peut faire naître de réelles dynamiques dans les quartiers, et établir un dialogue entre services techniques, les habitants et les élus. Mais le cadre flou et qui dépend largement de la

volonté des élus municipaux -pour leur composition, leur fonctionnement et leur saisi- peut aussi rester une « coquille vide ».

### Elaboration de grands projets :

Art. 134 : « *La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique.* »

Art. 140 : L'utilité publique est déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral.

Il faut distinguer deux types de procédures dans les grands projets : l'enquête publique (créé dans les années 60, redéfini en 2002 et 2010) et le débat public (initiée en 1995).

- Débat public : organisation décidée par Commission Nationale du débat public sur des questions d'aménagement, ou d'intérêt national plus largement (nanotechnologies, politique de transport, énergétique...). Rôle d'information et consultatif, mais les avis étayés et avis d'experts extérieurs peuvent être joint au dossier du maître d'ouvrage.
- L'enquête publique : rôle de consultation, présentation du projet par le maître d'ouvrage et avis des citoyens compilés par le commissaire qui présente ses conclusions motivées et formule un avis personnel sur le projet. Cet avis peut être suivi ou pas par l'autorité (préfet ou ministre).

- Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014

### Les Conseils Citoyens

Les communes, comprenant des quartiers concernés par la politique de la ville (critère unique de la concentration de populations à bas revenus), doivent mettre en place des conseils citoyens par quartier. Cette politique sectorielle et très localisée prévoit néanmoins un collège d'habitants tirés au sort et représentant au moins 50% du conseil au côté d'un collège d'acteurs locaux et associatifs.

Le fonctionnement de cette structure est assez libre mais de nombreux éléments doivent être précisés dans le règlement intérieur ou la charte, guidés par des principes généraux (parité, neutralité, laïcité, fraternité...). Des moyens de fonctionnement et d'animation peuvent être alloués.

Même s'ils n'ont pas de pouvoirs décisionnels, ces conseils citoyens sont souhaités comme lieux de co-construction des politiques de la ville. Mais leur cadre, leurs moyens, leur fonctionnement et leur place dans la décision dépendent en majeure partie de la volonté des élus.

- Initiatives extralégales

Conseil de la jeunesse, conseil de quartier de la jeunesse, conseil des sages, conseil associatif...

### Budget participatif

Participation des citoyens à l'attribution d'une partie du budget. Ce n'est pas un droit de participation ou de décision sur l'ensemble du budget municipal.

La première expérience a débuté à Porto Alegre (Brésil) à partir de 1989.

La commune de Grigny s'est illustrée dans cette démarche mise en place à partir de 2004. Par exemple en 2007, se sont près de 900 citoyens (10% de la population) qui ont participé à l'élaboration d'un budget participatif représentant près de 60% du budget investissement de la commune. 200 projets ont été discutés avec les apports des élus et des techniciens quant à leur faisabilité ou leur intérêt. Ils ont été ensuite soumis au vote de 200 citoyens. Ce sont finalement 120 projets qui ont été proposés et réalisés par le conseil municipal. Cette initiative est allée encore plus loin en mettant en débat l'ensemble du budget municipal (investissement comme fonctionnement).

En Poitou-Charentes (Région de Ségolène Royal qui avait fait de la démocratie participative un argument de campagne en 2007), les lycées laissent à la décision des élèves et personnels l'attribution d'une partie de leur budget (changement du mobilier de la cantine, salle de sport, bancs etc.). La démarche a été reprise dans plusieurs lycées de la Région Nord-Pas-De-Calais.

A Paris, porté par Hidalgo, se sera à terme, 5% du budget de la ville de Paris qui sera attribué par un conseil citoyen « virtuel ». Toute la procédure se déroule sur Internet, 21000 propositions ont été soumises en 2015, leur faisabilité sera étudiée par les services techniques puis une sélection de 15 projets (par une agora citoyenne) sera votée en ligne par tous les parisiens. Cinq projets seront mis en place ; on s'en doute, des projets importants et structurants au vu de la part du budget consacré pour le nombre de projets.

On peut aussi noter dans ces initiatives, les budgets dédiés aux conseils municipaux enfants.

### Projets urbains

Dans les projets d'aménagement urbain ou de requalification/revalorisation de quartiers ou de centres-bourgs on observe depuis quelques années une volonté forte de faire participer en amont les citoyens à la définition des projets et à leur élaboration. On peut même parler d'une injonction à la participation, nourrie par les multiples oppositions aux projets (grands ou pas) de ces dernières années. Le participatif pour ces projets, devient un argument des maîtres d'ouvrage pour appuyer l'adaptation de leur propositions aux attentes et besoins des habitants. C'est leur « expertise du quotidien » qui est consultée.

Portées par des bureaux d'étude, des cabinets, des agences d'urbanisme, des CAUE, des offices HLM etc., de nombreuses méthodes ont été mises en place pour accompagner la participation citoyenne (ateliers d'imagination, diagnostic partagé, diagnostic en marchant, cartographie participative etc.)

Ces initiatives peuvent faire naître des dynamiques locales plus pérennes (conseil de quartier, association de commerçants, investissement dans les projets...) et améliorer le lien avec les élus pour étendre la participation de ces citoyens à d'autres domaines.

Ces démarches peuvent être de bonnes portes d'entrées à la fois pour l'investissement des citoyens et pour l'évolution de la position des élus.

- La participation dans les territoires de projet

Loi Pasqua de 1995 (LOADT, loi 95-115 - Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires)

Instaure les Pays (même si d'autres dispositifs antérieurs en portaient le nom) pour appuyer le développement local.

Loi Voynet de 1999 (LOADDT, n°99-533 - Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires)

La loi Voynet instaure le développement durable comme priorité pour l'aménagement des territoires. Elle renforce le Pays comme territoire de projet et son équivalent urbain, l'agglomération. Le Pays (association, syndicat mixte ou groupement d'intérêt public) est la structure porteuse de contrats (ou de subventions) entre généralement le territoire, la Région, les collectivités locales et le département sur des projets de développement économique, de valorisation du cadre de vie, de valorisation du patrimoine (culturel, naturel), etc. C'est l'équivalent, dans des formes plus diverses et moins normées des territoires porteurs des CDDRA.

L'article 51 de la Loi Réforme des Collectivités Territoriales de 2010 abroge l'article 22 de la LOADT qui donnait leur cadre juridique aux Pays dans le but de stopper la création de nouveaux Pays. Ainsi, les Pays continuent d'exister mais ne sont plus reconnus comme tels mais par la forme juridique porteuse (association, syndicat mixte...). Et *de facto*, les Conseils de Développement ne sont plus rendus obligatoires, même si le fonctionnement des « Pays » ne changera pas et les statuts très rarement modifiés.

### Les conseils de développement des Pays

Les conseils de développement ont pour fonction d'associer des acteurs locaux (socio-économiques, culturels, associatifs, services déconcentrés, experts etc.) au projet de territoire et aux politiques publiques à cette échelle.

Parce que le territoire doit s'appuyer sur les initiatives et la participation des acteurs locaux (« forces vives », représentants des milieux économiques, culturels, associatifs, etc.), les Pays devront mettre en place un conseil de développement au rôle consultatif. Mais aucune obligation de production ou d'activité n'étant prévue pour ces derniers, très peu ont été actifs, voire constitués.

*Article 25 de la LOADDT définissant le conseil de développement:*

*« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions. »*

Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)

La loi MAPTAM de 2014 ne révolutionne pas le cadre des Pays mais en uniformise les formes et le fonctionnement. Elle modifie aussi leur dénomination, ces structures s'appelleront désormais **Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR)**. Ces structures doivent dorénavant être constituées en syndicat mixte et elles doivent obligatoirement contractualiser avec leur Région sur la base d'un projet de territoire.

Mais l'essentiel des articles de cette loi sont consacrés au renforcement des Métropoles, lesquelles doivent également se doter d'un conseil de développement.

- Les Conseils de développement territorial des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR)

Issus des mêmes objectifs d'association des acteurs locaux au projet de territoire, la loi MAPTAM ne modifie que des très faiblement le conseil de développement des anciens Pays. Sans revêtir de forme très contraignante (pas de formalisation obligatoire d'un avis, pas de précision à faire sur la composition, etc.), les modalités de fonctionnement du désormais conseil de développement territorial doivent être précisées dans les statuts de la structure (PETR). Ce qui ne change pas fondamentalement des conseils de développement des Pays mais oblige les élus à en définir la place et le rôle.

*Extrait de l'article L5741-1 du code général des collectivités territoriales modifié par la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014*

*« Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural.*

***Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial.** Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural.*

***Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural.***

*[...]*

***Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural et, le cas échéant, par les conseils généraux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration.***

*Sa mise en œuvre fait l'objet d'un **rapport annuel adressé à la conférence des maires, au conseil de développement territorial**, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres du pôle et aux conseils généraux et conseils régionaux ayant été associés à son élaboration. »*

- Les Conseils de développement des Métropoles

Les Métropoles doivent mettre en place des conseils de développement pour associer citoyens et acteurs socio-économiques à l'action publique. Le fonctionnement et la composition de ces instances peuvent avoir des formes très variées mais leur rôle reste consultatif avec l'objectif d'être des lieux de dialogue, de réflexion et de proposition. La plupart des grandes aires métropolitaines étaient déjà dotées de ces conseils de développement avant cette réforme, ils s'attachent souvent à produire des rapports conséquents et documentés sur des questions relatives à la métropole (par exemple sur les perspectives d'évolution d'impôts locaux entre Aix et Marseille, sur les politiques locales de l'emploi ou des propositions pour une métropole inclusive, solidaire et citoyenne).

*« Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole. »*

- Le cadre contractuel en Rhône-Alpes : les CDDRA (Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes)

En Rhône Alpes, la Région a un cadre de contractualisation avec ses territoires depuis la fin des années 80 et qui s'est renforcé avec les CDRA à partir de 2004. Le cadre national actuel des PETR est très proche de celui des structures porteuses des CDDRA. Les contrats entre les territoires et leur Région sont définis par les Régions tout comme en Rhône-Alpes (financement, axes des programmes d'action, modalité de fonctionnement, durée etc.).

### Les CLD

Les conseils locaux de développement ont été instaurés en 2004 avec les CDRA. Inspirés des conseils de développement prévus par la loi Voynet et également fruits d'une participation de la société civile (essentiellement acteurs économiques) qui avaient déjà lieu dans les précédentes structures porteuses de projets (comme les comités d'expansion en Isère notamment).

La particularité en Rhône-Alpes réside essentiellement dans le financement du fonctionnement des CLD (entre 21 000 et 42 000€ par an) ; peu de Régions ne financent ni même n'encouragent une ingénierie dédiée au conseil de développement.

*Extrait de la déclaration d'intention de 2004*

#### « Missions

1) *l'accompagnement de la procédure des CDRA en appui au comité de pilotage au fur et à mesure des étapes et de la vie du contrat :*

*- Le Conseil Local de Développement est partie prenante du processus de construction du projet de territoire, dès la phase de candidature. Il doit formuler obligatoirement un avis écrit, argumenté et formalisé sur la charte, le contrat définitif, les avenants, les grosses opérations du contrat,*

- Le Conseil Local de Développement est impliqué dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CDRA : c'est un espace de propositions et de suivi, au côté du Comité de pilotage qui est le lieu de décision et de portage des projets.

2) la participation à la concertation menée par l'instance territoriale participative de chaque CTEF,

3) la formulation d'un avis sur les autres politiques régionales territorialisées : volet habitat – foncier du CDRA, PSADER, etc.,

4) la participation à la sensibilisation, l'information et la consultation de la société civile et des citoyens,

5) la possibilité de répondre à des demandes spécifiques du comité de pilotage ou de s'autosaisir de sujets de réflexion en lien avec le projet de développement territorial et de prospective

#### Fonctionnement

#### **A. Les règles de fonctionnement que se choisit le CLD doivent intégrer les trois points rappelés ci-dessous**

1) Le CLD est ouvert aux personnes physiques ou morales qui souhaitent participer à ses réflexions. Sa composition qui est arrêtée conjointement entre le chef de projet et le rapporteur du CDRA reflète la diversité géographique et socio-économique du territoire, notamment en permettant la présence des associations, partenaires sociaux et citoyens à titre individuel en veillant à la présence équilibrée de ceux-ci, mais aussi à celle;

2) Les élus, s'ils sont présents au sein du CLD, n'ont pas de rôle prépondérant dans son fonctionnement. Les cinq élus régionaux désignés par l'Assemblée régionale sont invités à la dite instance.

#### **B. Les modalités de fonctionnement des Conseils Locaux de Développement sont définies dans un règlement intérieur »**

#### ▪ Les contrats Auvergne +

L'Auvergne contractualise avec ces territoires, constitués en Pays et prochainement en PETR comme l'impose le cadre national. Ces contrats d'une durée de trois ans, comprennent une stratégie locale, un programme d'action et un accord-cadre ingénierie prévoyant les moyens humains.

Le programme d'action, tout comme la stratégie et l'accord-cadre Ingénierie, doivent s'attacher à prendre en considération les 4 défis transversaux définis par le Conseil régional d'Auvergne : transition énergétique, ambition numérique, attractivité et gouvernance. Cette dernière conditionnalité vise simplement à « rappeler que la société civile doit être véritablement associée à l'élaboration du contrat Auvergne +, essentiellement dans les phases de construction de la stratégie et de l'élaboration du programme d'actions ». Egalement, le conseil de développement est cosignataire du contrat.

#### ▪ Territoire CDRA et PETR et projet de territoire

Les Métropoles (renforcées par la loi MAPTAM de 2013), les Agglomérations et les PETR (instaurés par la loi MAPTAM de 2013 en remplacement des Pays institués par les lois Pasqua 1995 et Voynet 1999) sont dotés d'instances consultatives appelées Conseil de Développement (conseil de développement territorial pour les PETR). Le cadre juridique de ces conseils de développement est

dans les trois cas très proche du cadre Rhône-Alpin des conseils locaux de développement. Néanmoins, les PÉTR diffèrent des territoires CDRA par leur constitution sur la base du volontariat et surtout par l'existence d'un projet de territoire indépendant du projet développé dans le cadre de la contractualisation avec la Région.

La différence entre PÉTR et territoire CDRA tient essentiellement du fait qu'un PÉTR se structure par la volonté des acteurs de mener des actions ensemble à une échelle territoriale large et c'est la formulation d'un projet de territoire qui constitue l'acte fondateur du PÉTR et trace sa ligne de conduite. Dans les territoires CDRA, les efforts de la Région pour mettre en place cette politique très structurée font qu'avant la volonté de « faire territoire », c'est l'apport financier qui attire. On voit aujourd'hui dans nombre de territoires CDRA qu'en dehors des contrats, la volonté de réfléchir et d'agir à des échelles territoriales supérieures à celles de la commune ou de l'intercommunalité est bien tenue.

Cette faiblesse du projet commun de territoire –et avant ça d'une vision commune–, rend limitée la participation citoyenne et sa prise en compte parce qu'elle confine le CDRA dans un rôle d'outil de portage de projet au service des élus. La réflexion peut être la même avec le SCoT, le projet de territoire ne s'exprime essentiellement que comme somme des volontés et contraintes des communes et reste un outil procédural.

La réflexion peut être la même avec le SCoT, c'est l'obligation législative qui commande sa révision, avant la volonté d'avoir une vision commune et de s'engager dans un projet partagé, de même que la crainte des élus d'une limitation de leur liberté communale limite largement la définition d'un projet de territoire (territoire dont la pertinence est d'ailleurs remise en doute).

Même si les situations sont très variables, les conseils de développement des PÉTR ont pour objectif de faire participer les forces vives du territoire à la construction du projet de territoire et à la structuration d'un ensemble d'acteurs qui se reconnaissent et se sentent appartenir à un territoire identifié.

#### ▪ Bibliographie

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) pour les articles de loi

La France : des territoires en mutation. Les pays ont dix ans ... retour sur expérience, Géoconfluence, ENS Lyon, 2005 <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>

Conseils Citoyens, cadre de référence pour la politique de la ville, 2014

Délibération du CR Rhône-Alpes : soutien aux conseils locaux de développement, novembre 2005

Contrats Auvergne +, Guide de bonnes pratiques, novembre 2014

Le cadre juridique de la démocratie participative, du légal à l'extralégal, Courier des maires, 9 février 2009