



N° 2022

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE  
SÉNAT, *autorisant la ratification du **protocole additionnel***  
*à la **Charte européenne de l'autonomie locale***  
*sur le **droit de participer aux affaires des collectivités locales**,*

PAR M. PASCAL BRINDEAU  
Député

ET  
**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **324** (2014-2015), **394, 395** et T.A. **83** (2018-2019).

*Assemblée nationale* : **1826**.



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN PROTOCOLE DESTINÉ À RENFORCER CONCRÈTEMENT LA DÉMOCRATIE LOCALE</b> .....	7
<b>A. LE CONSEIL DE L'EUROPE, PROMOTEUR DE L'AUTONOMIE LOCALE, PERÇUE COMME LE GAGE D'UNE DÉMOCRATIE VÉRITABLE</b> .....	7
1. La Charte européenne de l'autonomie locale, un texte d'avant-garde à l'échelle internationale .....	7
2. Une concrétisation non linéaire mais croissante de l'autonomie locale en Europe .....	9
<b>B. LE PROTOCOLE VISE À RENFORCER L'AUTONOMIE LOCALE EN LUI ASSURANT UN ANCRAGE DÉMOCRATIQUE DYNAMIQUE</b> .....	10
1. Le protocole consacre le droit des citoyens de participer aux affaires de leur collectivité locale .....	10
2. La France a pu orienter la négociation de telle sorte que ce texte soit conforme à ses normes constitutionnelles et législatives .....	11
<b>II. EN FRANCE, UNE DÉMOCRATIE LOCALE DÉJÀ DOTÉE DE NOMBREUX OUTILS, DONT LE BILAN RESTE À ÉTABLIR</b> .....	12
<b>A. DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION LOCALE DE NATURES DIVERSES ONT ÉTÉ MIS EN PLACE EN FRANCE</b> .....	12
1. Un cadre constitutionnel et législatif consolidé au début des années 2000 pour l'exercice de la démocratie locale en France .....	12
2. En complément, la multiplication de mécanismes de participation locale plus ou moins formalisés .....	14
<b>B. CES MÉCANISMES SEMBLENT FAIRE L'OBJET D'UNE APPROPRIATION INÉGALE, QUI JUSTIFIERAIT QU'UN BILAN EN SOIT ÉTABLI</b> .....	15
1. Des mécanismes de participation inégalement assimilés par les collectivités et les citoyens .....	15
2. Une demande récurrente de « démocratie citoyenne » qui souligne la nécessité d'une évaluation de ces dispositifs .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	17

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	19
<b>TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	23

## INTRODUCTION

L'Assemblée nationale est appelée à ratifier le protocole additionnel à la Charte européenne sur l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, adopté le 16 novembre 2009 à Utrecht.

Ce protocole se situe dans le prolongement logique de la Charte européenne sur l'autonomie locale, elle-même adoptée en 1985. Celle-ci définissait le contenu du principe d'autonomie locale ; le protocole en prévoit un corollaire indispensable, qui est la participation des citoyens à la gestion publique locale, gage de toute démocratie dynamique et vivante.

La France s'est déjà engagée dans un processus de renforcement de la démocratie locale via la mise en place de mécanismes de participation directe des citoyens et électeurs, essentiellement au début des années 2000. Elle peut donc sans difficulté ratifier le protocole additionnel, dont l'entrée en vigueur n'implique aucune évolution constitutionnelle ou législative. Le Sénat a d'ailleurs voté en faveur de la ratification de ce texte au mois de mars dernier.

Votre rapporteur saisit néanmoins l'occasion que fournit la ratification de ce protocole additionnel pour faire un bref examen des outils de la démocratie participative locale française. Ce survol ne se veut pas exhaustif ; il permet néanmoins de mettre en lumière un contraste entre, d'une part, l'existence de dispositifs de participation nombreux et variés, et, d'autre part, la persistance d'un sentiment de frustration de nombreux Français, face à ce qu'ils perçoivent comme leur insuffisante association aux décisions publiques.



## I. UN PROTOCOLE DESTINÉ À RENFORCER CONCRÈTEMENT LA DÉMOCRATIE LOCALE

Le Conseil de l'Europe est la première organisation internationale à avoir intégré l'acteur infra-étatique dans son action, via l'adoption d'accords internationaux et la mise en place d'institutions consultatives dédiées.

Cette importance donnée à l'autonomie des collectivités locales et à l'existence d'une démocratie locale dynamique découle de l'analyse selon laquelle ces critères sont le gage d'une démocratie vivante et véritable, dont le Conseil de l'Europe se fait le défenseur.

Dans cette perspective, le protocole additionnel de 2009, objet du présent rapport, s'inscrit dans le prolongement naturel de la Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature en 1985.

### A. LE CONSEIL DE L'EUROPE, PROMOTEUR DE L'AUTONOMIE LOCALE, PERÇUE COMME LE GAGE D'UNE DÉMOCRATIE VÉRITABLE

Entrée en vigueur en 1988, la Charte européenne de l'autonomie locale a désormais été ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Si le principe de l'autonomie locale tend à se concrétiser de plus en plus au sein de cet espace, sa mise en œuvre est parfois inégale et heurtée, et fait l'objet d'un suivi attentif par les institutions du Conseil de l'Europe.

#### 1. La Charte européenne de l'autonomie locale, un texte d'avant-garde à l'échelle internationale

La Charte européenne de l'autonomie locale a été l'aboutissement de toute une série d'initiatives au sein du Conseil de l'Europe, qui avait reconnu dès l'origine l'importance des collectivités locales en instituant à leur intention, en 1957, un organe représentatif au niveau européen, **la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**.

C'est sur l'initiative de cette assemblée consultative qu'a finalement été adoptée la **Charte européenne de l'autonomie locale, en 1985**. Ce texte oblige les parties à appliquer les **règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales**.

En premier lieu, il définit l'autonomie locale, conçue comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* », et impose aux parties de lui donner un fondement constitutionnel ou législatif. Cette capacité doit être mise en œuvre par des conseils ou assemblées élus au scrutin universel direct.

Le contenu de cette autonomie locale est ensuite défini. **Le principe de subsidiarité**, qui implique d'exercer les responsabilités publiques de préférence au niveau le plus proche possible du citoyen, est affirmé. Les collectivités locales doivent bénéficier de **compétences pleines et entières**, et lorsqu'elles exercent des compétences déléguées, elles doivent disposer d'une certaine latitude pour en adapter l'exercice. Elles doivent **être consultées** pour toutes les décisions qui les concernent directement, notamment s'il s'agit de modifier leurs limites territoriales.

Elles doivent pouvoir mettre en place librement les structures administratives adaptées à leur propre gestion et bénéficier de **moyens – notamment humains – suffisants** à cette fin. Le **statut des élus locaux** doit être protégé et bénéficier d'une compensation financière adéquate. Le contrôle administratif exercé par l'État doit respecter un principe de proportionnalité et intervenir dans les cas et selon les modalités définis par la loi.

Les collectivités locales doivent jouir de **l'autonomie financière** : ressources proportionnées aux compétences dévolues, impliquant des ressources propres suffisantes, y compris des impôts locaux dont elles sont libres de fixer le taux, péréquation en faveur des collectivités plus faibles, subventions à caractère général et non spécifique pour préserver la liberté d'emploi, consultation des collectivités sur les modalités d'attribution des ressources. Enfin, les collectivités doivent avoir le **droit de s'associer** entre elles.

La Charte prévoit néanmoins **qu'une application à géométrie variable de ses dispositions est possible**, à la fois quant aux stipulations mises en œuvre et quant à leur champ d'application territorial, dans des limites définies par le texte, à condition de **respecter un certain nombre de principes qui constituent le noyau dur de l'autonomie locale**. Il s'agit, par réalisme, de tenir compte de la diversité des situations locales dans les pays du Conseil de l'Europe. Les parties sont néanmoins incitées à abandonner par la suite les réserves émises initialement, l'idée étant bien de favoriser un mouvement vers une meilleure mise en œuvre du principe d'autonomie locale.

La Charte a pu entrer en vigueur dès 1988, quatre États parties l'ayant ratifié. Néanmoins, **il aura fallu attendre 2007 pour voir la France ratifier ce texte**. En effet, la Charte, en prônant l'autonomie locale, allait plus loin que ce que préoyaient les principes de la décentralisation mis en œuvre en droit français. Le Conseil d'État avait ainsi émis plusieurs réserves quant à la ratification de ce texte, qui portaient notamment sur la reconnaissance d'un pouvoir de gestion des affaires locales pour les collectivités, sur le principe de responsabilité politique de l'exécutif local, sur le principe de subsidiarité et sur le renforcement de la démocratie locale. **La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République** et les lois subséquentes ont permis de lever ces réserves, en consacrant de manière explicite et concrètement le principe et les contours de l'autonomie locale.

## 2. Une concrétisation non linéaire mais croissante de l'autonomie locale en Europe

La Charte européenne de l'autonomie locale était, au moment de son adoption, **un texte d'avant-garde à l'échelle européenne** : son application était loin d'être évidente dans nombre d'États du Conseil de l'Europe. La ratification tardive de la France en témoigne. Aujourd'hui encore, les principes de l'autonomie locale sont **inégalement mis en œuvre à l'échelle de l'Europe**, malgré une tendance globale au progrès.

Cette application est suivie de près par **le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux** du Conseil de l'Europe, successeur de la Conférence permanente créée en 1957. Ce dernier a pour mission d'évaluer l'application de la Charte dans les États partie, dans le cadre de cycles d'évaluation individuels conduits périodiquement, lesquels débouchent sur des rapports, recommandations et résolutions.

Dans une analyse comparative de l'application de la Charte dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe publiée en 2017, le Congrès effectue les constats suivants :

*« L'influence de la Charte est la plupart du temps évidente, en particulier dans les « jeunes démocraties », où elle est manifeste, mais également dans des États membres de longue date où l'adoption d'amendements constitutionnels, l'établissement de nouvelles institutions et la réalisation de plusieurs réformes témoignent des efforts consentis pour mettre en place des normes plus élevées en matière de démocratie locale, dans le droit fil de l'esprit de la Charte. La majorité des pays ont engagé le processus de décentralisation ; ils essuient parfois à ce titre certains revers et sont fréquemment confrontés à des risques de chevauchement et de confusion, dus à des législations imprécises, des structures complexes et des rapports de force avec les autorités de l'État et différents groupes de pression. L'un des principaux problèmes recensés dans beaucoup des pays tient au **manquement persistant des autorités étatiques à associer réellement les collectivités locales au processus de décision** pour toutes les questions qui les concernent directement. Par ailleurs, **l'intensification des difficultés d'ordre financier** rencontrées par les collectivités locales n'étonne guère, dans la mesure où les rapports et recommandations s'inscrivent dans un contexte économique particulièrement difficile, marqué par la crise économique mondiale, dans lequel les pouvoirs locaux font partie des principales cibles des coupes et contrôles budgétaires. »*

Dans le cadre du rapport de monitoring consacré à la France en 2016, le Congrès juge plutôt favorablement l'application de la Charte dans notre pays. Il émet néanmoins des réserves sur l'absence de consultation des collectivités locales lors de la création des nouvelles régions, ainsi que sur le déséquilibre financier constaté entre les collectivités territoriales *« dû à un système inadapté de*

*péréquation et à une recentralisation au niveau national des décisions fiscales locales* ».

Le rapporteur estime que de manière générale, **depuis plusieurs années, les paramètres de l'autonomie financière des collectivités locales françaises ont été profondément modifiés**, et que **ce principe en sort fragilisé**. En effet, on a assisté à une modification importante des relations financières entre l'État et les collectivités, avec la baisse des dotations, la contractualisation ou encore la suppression de la taxe d'habitation. Au total, la situation actuelle apparaît incertaine sur le plan de cette autonomie financière. Le rapporteur juge ainsi souhaitable et nécessaire que **des clarifications soient apportées**, afin de **sécuriser les collectivités locales et de garantir leur autonomie financière**.

## **B. LE PROTOCOLE VISE À RENFORCER L'AUTONOMIE LOCALE EN LUI ASSURANT UN ANCRAGE DÉMOCRATIQUE DYNAMIQUE**

Conclu en 2009, le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales se veut un prolongement de la Charte, destiné à garantir la vivacité de la démocratie locale.

### **1. Le protocole consacre le droit des citoyens de participer aux affaires de leur collectivité locale**

Le **préambule de la Charte européenne** de l'autonomie locale de 1985 se référait déjà au **droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques**, soulignant qu'il pouvait le plus directement être exercé au niveau local. Cependant, le contenu de ce droit n'était pas décliné précisément. L'article 3 de la Charte se bornait à mentionner le droit au suffrage universel libre et direct pour l'élection des assemblées locales, ainsi que *« toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi »*.

Le **protocole additionnel du 16 novembre 2009** a ainsi vocation à aller bien plus loin dans la définition du droit des citoyens à participer aux affaires locales, de façon à ce que **ce droit soit concrètement garanti par l'existence de mécanismes de participation fonctionnels, ancrés dans la législation** des États membres.

Le protocole définit le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale comme *« le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale »* (article 1<sup>er</sup> § 2).

Ce droit est garanti aux « citoyens », catégorie plus large que les électeurs, qui regroupent les seuls citoyens en âge de voter et dotés de leurs droits civils et politiques. Ainsi, le droit de participer aux affaires locales est **plus large que le droit d'élire ou de se faire élire en tant que membre du conseil** de la collectivité locale, même s'il inclut ce droit, mentionné à l'article 1<sup>er</sup> (3).

L'article 2 impose aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour **permettre « l'exercice effectif » de ce droit**. Cela implique, en premier lieu, de doter les collectivités locales des compétences nécessaires pour permettre cet exercice effectif. Par ailleurs, les États parties doivent établir des procédures de participation de la population, mentionnées de manière non exhaustive : consultations, référendums, pétitions, traitement et réponse aux réclamations, etc. Enfin, les États doivent permettre l'accès aux documents publics détenus par les collectivités locales. Les États sont encouragés à tirer parti des technologies de l'information et de la communication pour promouvoir et mettre en œuvre ce droit à la participation.

Comme pour la Charte de 1985, le protocole prévoit la **possibilité de limiter le champ d'application du texte**, en ne sélectionnant que certaines catégories de collectivités (article 3) ou que certains territoires (article 4). Les États parties doivent préciser leur choix au moment du dépôt de leur instrument de ratification. Ils pourront également choisir d'étendre l'application du protocole par la suite.

Enfin, les articles 5 à 7 comportent les stipulations finales habituelles. Le protocole est ouvert à la signature de tous les États parties à la Charte de 1985. Il entre en vigueur une fois ratifié par 8 parties ; c'est chose faite depuis le 1<sup>er</sup> juin 2012. À ce jour, 23 pays ont signé le protocole et 18 l'ont ratifié, tandis que 24 autres ne l'ont ni signé, ni ratifié.

## **2. La France a pu orienter la négociation de telle sorte que ce texte soit conforme à ses normes constitutionnelles et législatives**

L'étude d'impact révèle que la version initiale du projet de protocole additionnel n'était pas conforme à la Constitution et à la législation françaises, pour plusieurs raisons.

Premièrement, il affirmait le droit de « toute personne relevant de la juridiction » de l'État partie à participer aux affaires des collectivités locales, sans restriction. Or, la jouissance de certains droits peut être réservée à une catégorie de citoyens, par exemple aux majeurs ou aux électeurs. La version finale du texte précise ainsi que le législateur peut prévoir des mesures spécifiques adaptées à certaines catégories de personnes, et notamment décider de réserver des mesures participatives aux seuls électeurs (article 1<sup>er</sup> § 3).

En outre, le projet de protocole affirmait le droit des « citoyens » à participer aux élections locales en tant qu'électeur ou que candidat. Cependant, le droit français ne reconnaît ce droit qu'aux nationaux majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques – exception faite des élections municipales et européennes, auxquelles les ressortissants de l'Union européenne peuvent participer. La version finale du protocole affirme donc le droit de vote des « nationaux », sans exclure qu'il puisse être plus large, et précise que les États

peuvent prévoir certaines restrictions ou conditions à l'exercice de ce droit, notamment la jouissance des droits civils et politiques.

Ces incertitudes levées, la France a ainsi pu signer le protocole dès le mois de novembre 2009, sans y apporter de réserves.

## **II. EN FRANCE, UNE DÉMOCRATIE LOCALE DÉJÀ DOTÉE DE NOMBREUX OUTILS, DONT LE BILAN RESTE À ÉTABLIR**

**Le droit français est d'ores et déjà pleinement compatible avec le protocole additionnel.** En effet, plusieurs mécanismes de participation locale ont été institués par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et les lois subséquentes, tandis que de nombreux autres dispositifs, plus informels, ont vu le jour.

**Toutefois, une certaine insatisfaction semble persister, parmi les citoyens français, quant à leur association effective aux affaires des collectivités publiques,** à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle locale. Ce sentiment, exprimé de manière répétée dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », doit nous inciter à établir un bilan critique des mécanismes de participation en place et de leur réelle appropriation par la population.

### **A. DES MÉCANISMES DE PARTICIPATION LOCALE DE NATURES DIVERSES ONT ÉTÉ MIS EN PLACE EN FRANCE**

#### **1. Un cadre constitutionnel et législatif consolidé au début des années 2000 pour l'exercice de la démocratie locale en France**

La **loi constitutionnelle du 28 mars 2003** a introduit un article 72-1 dans la Constitution, visant à mettre en place des procédures de démocratie locale directe :

*« 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. »*

Ces dispositions constitutionnelles ont été complétées par celles de la **loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoient notamment de nouveaux types de consultations des électeurs locaux.

- *Le référendum local*

Les conditions de mise en œuvre du référendum local ont été précisées par les articles L.O.1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Deux types d'actes peuvent être soumis à l'approbation des électeurs de la collectivité via un référendum : les projets de délibération des conseils et les projets d'actes relevant des attributions de l'exécutif local. Dans tous les cas, la décision du recours au référendum relève de l'organe délibérant. Il n'existe donc pas d'initiative citoyenne.

Le référendum local a une valeur décisionnelle, avec toutefois des conditions très strictes : le projet d'acte est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits ont pris part au scrutin, et si les votes favorables ont recueilli la majorité des suffrages. Si la participation s'avère inférieure à 50 % des inscrits, le référendum vaut simplement avis consultatif.

- *La consultation des électeurs*

Il existe à ce jour deux types de consultations locales. Le premier, prévu par l'article 72-1 de la Constitution, relève de la responsabilité de l'État, dans des cas de figure bien déterminés (cf. supra). Il est à noter que l'État n'a pas fait le choix de consulter les collectivités régionales dans le cadre de l'adoption de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, ce qui correspond pourtant à un cas d'application possible de l'article 72-1.

Le deuxième type de consultations, introduit par la loi du 13 août 2004, porte sur « *les décisions que les autorités de la collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires de sa compétence* ».

L'initiative de recourir à ce type de consultations appartient soit à l'organe délibérant de la collectivité, en vertu de l'article L. 1112-15 du code général des collectivités territoriales, soit aux électeurs eux-mêmes, dans les conditions définies à l'article L.1112-16. Dans ce dernier cas, il faut qu'un cinquième des électeurs d'une commune, et un dixième des électeurs pour les autres collectivités, demande à ce que l'organisation d'une consultation soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant. La décision d'organiser cette consultation appartient dans tous les cas, in fine, à l'assemblée délibérante. Le résultat d'une consultation est toujours non contraignant.

## **2. En complément, la multiplication de mécanismes de participation locale plus ou moins formalisés**

En complément des outils susmentionnés, de nombreux dispositifs ont vu le jour, de manière plus ou moins formalisée, à l'initiative des collectivités locales. Ils tirent parti des ressources nouvelles offertes par les technologies de l'information et de la communication. La liste ci-après en mentionne quelques exemples, sans se vouloir exhaustive, tant ces dispositifs, relevant d'initiatives locales, sont variés.

- *Les conseils de quartiers et autres réunions publiques*

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rendu obligatoire l'institution de conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants. En deçà de ce seuil, il s'agit d'une simple faculté. Le périmètre et le fonctionnement de ces conseils sont variables. Ils ont un rôle consultatif et peuvent émettre des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville.

De manière moins formalisée, on constate un foisonnement de réunions publiques ou de rue, de forums ouverts, où les habitants sont invités à s'exprimer.

- *Les budgets participatifs*

On observe également un essor très rapide des budgets participatifs. Il s'agit de processus par lesquels les citoyens peuvent décider de l'affectation d'une partie des fonds de la collectivité territoriale, généralement pour des projets d'investissement.

Une étude publiée en octobre 2018 par la Fondation Jean Jaurès – « Budgets participatifs : une nouvelle promesse démocratique ? » – rend compte de ce phénomène, qui ne cesse de prendre l'ampleur depuis les élections municipales de 2014. Ainsi, de 6 communes engagées en 2014, on en compte 80 en 2018, auxquelles il faut ajouter quelques départements et régions. Plusieurs grandes villes sont concernées – Paris, Lille, Grenoble, Rennes, Angers, Le Mans..., mais la ville type la plus représentée parmi celles qui se lancent dans le budget participatif compte environ 25 000 habitants. Les budgets concernés sont généralement faibles en proportion.

Il convient de noter que l'essor des budgets participatifs est lié à celui des « civic tech », qui fournissent des plateformes accessibles à tous, permettant d'organiser ces budgets participatifs.

- *Les enquêtes, sondages et pétitions en ligne*

Enfin, les collectivités locales tirent parti des moyens que leur offrent les technologies de l'information et de la communication pour diversifier et multiplier

les modalités d'association des citoyens à la vie publique : les enquêtes et sondages fleurissent, souvent sur Internet. De leurs côtés, les citoyens se saisissent également des possibilités illimitées de mise en réseau pour lancer leurs propres initiatives, notamment via des pétitions en ligne.

## **B. CES MÉCANISMES SEMBLENT FAIRE L'OBJET D'UNE APPROPRIATION INÉGALE, QUI JUSTIFIERAIT QU'UN BILAN EN SOIT ÉTABLI**

### **1. Des mécanismes de participation inégalement assimilés par les collectivités et les citoyens**

Les outils visant à permettre la participation des citoyens à la gestion publique locale ne manquent pas en France. Néanmoins, **nous ne disposons pas vraiment d'une vision d'ensemble de l'efficacité de ces dispositifs sur le plan de la vivacité de la démocratie locale**. Votre rapporteur a cherché à obtenir une forme de bilan des outils mis en œuvre par les réformes constitutionnelles et législatives du début des années 2000 de la part du Gouvernement, mais un tel bilan ne semble pas disponible à l'échelle nationale ; le rapporteur s'est vu répondre que le suivi des mécanismes de participation locale relevait individuellement de chaque préfecture.

Sur le plan juridique, l'outil le plus « puissant » de la démocratie participative locale devrait être le référendum local. Pourtant, il ne semble pas faire l'objet d'une appropriation forte de la part des collectivités locales et des électeurs. La pratique de ces référendums tend à se développer un peu, mais avec des succès inégaux, et une participation souvent faible des électeurs.

Ainsi, le rapport de notre collègue sénateur Philippe Bonnetcarrière, publié en mai 2017, « Décider en 2017 : le temps d'une démocratie participative » note que **souvent, les dispositifs participatifs ne rencontrent pas le succès attendu**, à l'image des conseils de quartier, qui se sont essoufflés *« dès la fin des années 2000, les citoyens étant de moins en moins nombreux à accepter d'y participer »*. Au total, *« d'emblée ou au bout de quelque temps, apparaît une forme de « fatigue démocratique », qui naît du contraste entre les efforts importants exigés des participants et les résultats sur le terrain très limités »*.

### **2. Une demande récurrente de « démocratie citoyenne » qui souligne la nécessité d'une évaluation de ces dispositifs**

**Pour autant, l'aspiration de nos concitoyens à être davantage associés aux décisions publiques, notamment à l'échelle locale, demeure vive**. C'est même une revendication récurrente exprimée dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », celle d'une « démocratie citoyenne » où les Français se sentiraient acteurs de la politique conduite. Il y a donc un réel contraste entre un foisonnement de mécanismes participatifs et une forte frustration ressentie et

exprimée par des citoyens, qui se sentent dépossédés de leur liberté de choix démocratique.

**Il demeure sans doute possible d'améliorer les mécanismes existants.**

La réforme constitutionnelle qui sera examinée par le Parlement pendant l'été en fournira l'occasion, alors qu'est déjà annoncé, à l'échelle nationale, l'élargissement et l'assouplissement des critères du référendum d'initiative partagée prévu à l'article 11 de la Constitution.

De même, à l'échelon local, il serait sans doute possible d'assouplir les critères régissant certains mécanismes constitutionnels ou légaux. Les services ministériels mentionnent par exemple l'abaissement des seuils nécessaires pour qu'une pétition puisse demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour d'un organe délibérant, en vertu de l'article 72-1 de la Constitution.

Pendant un temps, avait également été évoquée l'hypothèse d'un référendum d'initiative citoyenne à l'échelon local. En l'état actuel des choses, le référendum local peut résulter uniquement d'une initiative de l'organe délibérant ; l'idée aurait été de prévoir la possibilité que l'initiative du référendum émane des citoyens eux-mêmes, en instaurant des seuils adaptés.

Votre rapporteur estime qu'en effet, il est important et urgent de répondre à la demande de « démocratie citoyenne » des Français, le cas échéant en créant de nouveaux mécanismes de participation ou en modifiant ceux qui existent déjà. Néanmoins, il serait sans doute utile, au préalable, d'en conduire une évaluation approfondie à l'échelle nationale, afin **d'avoir une vision claire de ce que recouvre concrètement la demande de participation de nos concitoyens et des succès, limites et insuffisances des dispositifs actuels.**

## CONCLUSION

L'existence d'une démocratie locale véritable et vivante est un gage de bonne santé pour tout pays démocratique. De ce point de vue, votre rapporteur estime que le protocole additionnel à la Charte européenne sur l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales part d'un bon principe et doit être ratifié aussi largement que possible au sein du Conseil de l'Europe.

Il est donc de bon aloi que la France ratifie elle-même sans tarder ce protocole, 10 ans après son adoption.

Notre législation étant d'ores et déjà adaptée aux exigences du protocole, l'entrée en vigueur de ce dernier aura une portée limitée pour notre pays. Néanmoins, cette ratification raisonne avec l'aspiration, exprimée par nombre de nos concitoyens, à une démocratie plus « citoyenne », qui doit nous inciter à réexaminer l'efficacité des dispositifs participatifs mis en place depuis le début des années 2000.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 11 juin 2019, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion s'engage.

**Mme Liliana Tanguy.** Le présent projet de loi a pour objet la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. La France n'a procédé à la ratification de la Charte, qui date de 1985, qu'en 2000 ; en effet, le Conseil d'État avait considéré que certaines de ses stipulations étaient contraires au caractère unitaire de l'État français et à ses modalités de décentralisation. La réforme constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que d'autres dispositions ont permis de lever ces obstacles.

Le protocole additionnel permet d'intégrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale. Il est entré en vigueur en 2012 et, dans les faits, il est déjà appliqué en France. La Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle de 2003, a institué un droit de pétition réservé aux électeurs de chaque collectivité territoriale et un référendum local décisionnel qui peut être organisé par les collectivités. Il prévoit également la possibilité de consulter les électeurs d'une collectivité lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou d'en modifier l'organisation.

D'autres dispositifs existent, comme les conseils de quartier prévus par le code général des collectivités territoriales. Ces conseils se développent dans des communes de toutes tailles, par exemple dans celle de Combrit Sainte-Marine dont je suis élue dans le Finistère, où des réunions sont organisées pour répondre aux interrogations des administrés sur divers sujets d'intérêt local. D'autres formes de participation comme les budgets participatifs sont également mises en œuvre dans plusieurs villes de Bretagne : à Brest, à Rennes par exemple. La ville de Quimper a donné aux habitants l'occasion de s'exprimer sur certaines politiques publiques.

L'objectif de ce protocole est bien d'impliquer les citoyens afin de renforcer la légitimité des décisions prises et garantir ainsi l'obligation d'en rendre compte. Compte tenu de la forte attente des citoyens, exprimée lors des réunions locales du Grand débat national, en faveur d'une participation accrue aux décisions locales et d'une contribution active à la vie de la cité, il est pertinent de réaffirmer le principe de démocratie participative. C'est la raison pour laquelle,

comme au Sénat, le groupe de la République en marche votera en faveur de cet accord.

**M. Alain David.** Prolongement logique de la Charte européenne sur l'autonomie locale, le protocole additionnel du 16 novembre 2009 a vocation à aller bien plus loin dans la définition des droits des citoyens à participer aux affaires locales : consultations, référendums, pétitions, traitements et réponses aux réclamations. Pour cette raison je voterai pour.

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'espère que nous aurons un débat en séance sur ce sujet que je trouve essentiel. Les évolutions démocratiques ne concernent pas seulement les électeurs. Les mineurs, par exemple, sont des citoyens français mais ils ne sont pas des électeurs. Et même au-delà, les étrangers ne sont pas des citoyens français, pourtant ils vivent en France et peuvent contribuer à la vie citoyenne de leur environnement de vie. Comment créer les conditions pour donner aux habitants de notre pays le pouvoir de décider, quels que soient leur âge et leur nationalité ? Les consultations participatives ne vont pas assez loin. C'est ce que les gilets jaunes ont exprimé ces derniers mois. Je pense qu'aucun projet public ne devrait se développer sans l'aval à la fois du maître d'œuvre, du maître d'ouvrage et du maître d'usage. Le maître d'usage, c'est celui qui bénéficie du projet, ce sont les habitants de notre pays. Nous soutenons évidemment ce texte mais il faut aller plus loin. Dans notre pays, nous avons la chance de pouvoir nous exprimer librement ; mais cela ne suffit pas si le peuple n'est pas entendu.

**M. Frédéric Petit.** Ce texte rappelle le principe de subsidiarité auquel je suis très attaché. Je pense que la frustration exprimée sur le manque de démocratie citoyenne doit nous conduire à faire un diagnostic qui n'a pas encore été vraiment établi. Ce qu'on a perdu en France, c'est le foisonnement de la vie associative. Au Modem, nous soutenons le retour à une vie associative beaucoup plus soutenue et dynamique. Une association de quartier qui a un label CAF est bien plus puissante qu'un conseil de quartier, car elle a un président élu qui doit tenir des comptes et qui est donc beaucoup plus décisif. Il faut constater la valeur ajoutée par exemple des alliances françaises qui sont exclusivement des structures locales tenues par des bénévoles qui s'engagent. Il ne faut pas réduire la vie citoyenne à sa traduction visible ponctuelle. En revanche, je pense que c'est au politique de décider, mais le citoyen doit s'exprimer.

**M. Jean-Michel Clément.** Ce rapport recevra mon assentiment et celui de mon groupe. J'aurai trois remarques. Premièrement, dans le cadre des mécanismes de démocratie participative, on consulte les citoyens sur les sujets qui les concernent ; mais je crois qu'il faudrait aussi les consulter pour évaluer les politiques qui sont mises en place. Le contrôle est un élément essentiel d'association des citoyens aux décisions qui les concernent. J'ai été Président de la région Poitou-Charentes pendant longtemps, et lorsqu'on demandait aux entreprises d'évaluer les politiques de soutien aux entreprises développées par le Conseil régional, tout le monde se félicitait des ajustements et des évolutions que cela permettait.

Mon second point concerne l'éducation populaire dont a parlé mon collègue Jean-Paul Lecoq. Elle peut démarrer très tôt, dans les lycées et dans les collèges par exemple. En classe de première, les jeunes qui décident d'investir dans un laboratoire de langue savent que cela servira plutôt aux futures promotions qu'à eux-mêmes : c'est une preuve d'altruisme.

Enfin, je regrette le temps trop long nécessaire à la mise en place de la démocratie participative. Le temps que nous mettons à ratifier ce protocole en atteste : cela fait 10 ans que nous aurions pu le faire ! Dans ma région, certaines communes sont composées de plus d'habitants étrangers que de Français ; les citoyens britanniques sont par exemple très présents et très impliqués. Sont-ils suffisamment entendus ? Demain ils ne pourront plus ni voter ni être élus aux élections municipales, à cause du Brexit. C'est un drame pour eux, comme c'est un drame pour nous. Aussi j'aurais aimé que cette Charte aille plus loin, et garantisse la participation de tous. Si on veut construire l'Europe, il faut la construire aussi avec ceux qui n'ont pas envie d'y venir.

**M. Michel Fanget.** Je crois que l'association est un lieu privilégié pour que les citoyens de toutes générations s'investissent dans la vie de la communauté. Avant d'être élu, j'ai baigné dans le milieu associatif, et c'est cela qui m'a amené à la vie politique. C'est un relai extrêmement riche et il faut en tenir compte.

**M. Pascal Brindeau, rapporteur.** Je vous remercie pour toutes ces contributions ; il serait en effet intéressant de prolonger le débat dans l'hémicycle. Devons-nous réserver aux seuls citoyens disposant de la nationalité française un droit de participation aux affaires locales ? La ratification de ce protocole fait ressurgir ce débat, qui me semble important.

Pour le reste, je crois qu'il faut trouver un équilibre entre la notion de représentation démocratique et l'association des citoyens aux processus décisionnels. Je pense qu'avec les nouvelles technologies, nous disposons déjà de beaucoup d'instruments pour mieux associer les citoyens à la gestion publique. Et c'est en réalité beaucoup plus facile et plus naturel au plan local qu'au plan national. La vraie question devant laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, c'est de savoir comment nos citoyens peuvent se réapproprier le débat public à l'échelle nationale, et comment les représentants nationaux peuvent contribuer à retisser ces liens.

*Conformément à l'avis du rapporteur, la commission **adopte** le projet de loi.*



## **TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

### **Article unique**

Est autorisée la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, signé à Utrecht le 16 novembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.