



## 1. LES MODES DE DECISION D'UNE MUNICIPALITE

Après élection, le groupe d'élus majoritaires élit le maire. Celui-ci nomme ensuite des adjoints auxquels il délègue les diverses compétences (finances, activités scolaire, sociales, urbanisme, environnement, ...) exercées par la collectivité.

L'exécutif, réunissant le maire et les adjoints, se réunit régulièrement en bureau municipal pour traiter des dossiers en cours. Le bureau peut être élargi à l'ensemble des conseillers de la majorité.

Les délibérations, c'est à dire les décisions, qui seront soumises au conseil municipal, après avoir été étudiées en bureau, passent ensuite en commission, où sont présents des élus de l'opposition et dans certains cas des membres extérieurs nommés par le maire (représentants d'associations par ex.), on parle dans ce cas de commission extra-municipale. La commission municipale ou extra-municipale ne donne qu'un avis consultatif.

Les délibérations sont votées en conseil municipal, chambre d'enregistrement, où rares sont les cas où une délibération ne soit pas adoptée, le groupe majoritaire disposant d'une majorité (à chaque élection, la liste arrivant en tête obtient de facto la moitié des élus + un complément en fonction de son score à l'élection).

Le maire peut être autorisé à signer des marchés, jusqu'à 230 000 € HT, sans passer par une commission ou une délibération. Il doit simplement en rendre compte aux membres du conseil.

## 2. LES PROCEDURES LEGALES DE CONSULTATION DES CITOYENS :

### 2.1 LES CONCERTATIONS PUBLIQUES

Ce terme est souvent utilisé de manière générique pour couvrir des dispositifs variés qui n'ont aucun caractère obligatoire et qui consistent à demander leur avis aux habitants. Ces dispositifs ne sont pas encadrés par la loi et ne sont que des prises d'avis (exemple : cahiers de doléance, réunions publiques, agenda 21, etc...) Cependant, si on se place d'un point de vue légal, la concertation publique est encadré dans un domaine précis : le champ de **l'urbanisme**

En effet, dans le cadre de projets d'urbanisme tels que l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou du Plan local d'urbanisme (PLU), la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), etc... l'article L103-2 du code de l'urbanisme encadre la concertation que doit mener la municipalité. La commune reste libre de choisir les modalités de concertation qui lui semblent les plus appropriées (article L.123-6 du Code de l'urbanisme), mais doit respecter les engagements annoncés en la matière. Si une réunion publique est annoncée et qu'elle n'est pas organisée, la mairie peut voir sa décision annulée pour défaut de concertation.

La délibération du conseil municipal est donc essentielle car elle donne un cadre qui doit être respecté alors que les modalités de la concertation engagée peuvent évoluer. La concertation doit toutefois être proportionnée à l'importance et aux enjeux du projet auquel elle se rapporte. La jurisprudence estime que le dépôt en mairie d'un dossier explicatif du projet, accompagné d'un registre permettant le recueil des remarques du public est suffisant. Toute évolution substantielle du projet devra faire l'objet d'une nouvelle concertation.

A noter que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite SRU), en date du 13 décembre 2000, élargit le champ d'application de l'article L.300-2. Un projet de PLU est désormais soumis obligatoirement à concertation préalable; organisée par le conseil municipal, la concertation doit associer à la définition du projet "les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées". Les modalités de réalisation de la concertation restent toujours à la libre appréciation des communes ou de la personne publique concernée.

Source: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Concertation\\_publicue](https://fr.wikipedia.org/wiki/Concertation_publicue)

## 2.2 LES ENQUETES PUBLIQUES :

Au titre de la protection de l'environnement, elles doivent précéder la réalisation de certains projets, ayant des impacts potentiellement importants sur l'environnement et la santé et/ou présentés comme d'intérêt public. Un commissaire enquêteur est nommé.

Elles peuvent être précédées de concertations publiques (abus de langage, voir plus haut), avec des cahiers à disposition des habitants par exemple, mais sans souvent prise en compte des avis ou des contre-propositions. Le commissaire enquêteur doit rendre un avis : pour, pour avec des réserves ou contre, tenant compte plus ou moins des avis émis sur les registres. Le maître d'ouvrage n'est pas tenu de suivre les avis du commissaire enquêteur, il est important de le préciser (ex de la ligne LGV Bordeaux Toulouse qui a recueilli un très gros pourcentage d'avis négatifs...)

## 2.3 LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC :

Une autorité administrative indépendante, peut intervenir dans le cas de **projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national qui présentent des impacts significatifs sur l'environnement et dont les enjeux socio-économiques sont importants** comme cela a été le cas pour le projet de 3e ligne de métro. Elle est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets - publics ou privés - d'aménagement. Cette commission rend compte des arguments des différentes parties concernées, mais ne donne pas d'avis pour ou contre. Le bilan du débat ou de la consultation est établi par le président de la CNDP et rend compte de la qualité de l'implication citoyenne, sans se prononcer sur le fond.

Dans le détail, la CNDP donne la parole aux citoyen.ne.s sur soit dans le cadre d'un **débat public** organisé par ses soins et pour lequel elle nomme une **commission particulière**, soit dans le cadre d'une **concertation** pour laquelle elle nomme un **garant**. Le garant représente alors la CNDP et porte ses valeurs auprès du maître d'ouvrage et du grand public.

Divers équipements peuvent donner lieu à une saisine de la CNDP : création d'autoroutes, de lignes ferroviaires, de voies navigables, d'installations nucléaires, d'aéroports, de gazoducs, de barrages hydroélectriques, d'équipements industriels, sportifs, culturels, scientifiques ou touristiques.

La CNDP peut être aussi saisie sur des questions plus larges d'intérêt national : nanotechnologies, politique des transports, gestion des déchets, politique énergétique, etc.

Concernant les conditions de saisine :

- quand le projet se situe au-dessus d'un certain seuil, fixé par décret en Conseil d'État (plus de 100 M€ depuis les ordonnances de 2017), la saisine est obligatoire pour le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable.
- pour les projets en dessous du seuil, mais qui sont supérieurs à des seuils planchers, la saisine est facultative mais la publication est obligatoire, et le maître d'ouvrage doit préciser les modalités de concertation qu'il envisage.
- le ministre chargé de l'Environnement conjointement avec le ministre intéressé, peut également saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement.

C'est une autorité indépendante, non rattachée à un ministère mais financée par le ministère de l'environnement car ses compétences sont adossées au Code de l'environnement.

Pour en savoir plus sur sa composition : <https://www.debatpublic.fr/sa-composition> (le site debatpublic.fr fournissant une foule d'informations en plus de cela)

Et sinon [https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission\\_nationale\\_du\\_d%C3%A9bat\\_public](https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_nationale_du_d%C3%A9bat_public)

## 2.4 LES CONSULTATIONS PUBLIQUES

Elles peuvent être lancées par tout type de collectivité territoriale ou **par les électeurs**. Dans le cas des électeurs, ceux-ci demandent, par l'exercice du droit de pétition (seuils à atteindre : au moins 1/5<sup>ème</sup> de ceux-ci dans les communes et les EPCI, 1/10<sup>ème</sup> dans les autres collectivités), l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (conseil municipal pour les communes) de l'organisation de la consultation sur « toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Nous n'avons pas trouvé d'exemple de succès de cette démarche venant des électeurs (surement dû à la difficulté de mise en place vu le nombre d'électeurs à rassembler, à la limitation légale d'une demande par an et par électeur et à l'absence d'obligation du conseil municipal de considérer la demande – voir plus bas).

Par contre les communes et EPCI ont recours à des consultations de leur initiative.

Elles n'ont aucun caractère obligatoire (même dans le cas d'une sollicitation des électeurs, la décision d'organiser la consultation appartient à la seule assemblée délibérante de la collectivité territoriale).

Les modalités de réalisation de la consultation restent à la libre appréciation des communes (conseil municipal) ou de la personne publique concernée mais des contraintes générales existent. On peut citer principalement celles-ci :

- Seuls les électeurs sont consultables
- Les électeurs doivent nécessairement répondre par Oui ou par Non à la question de savoir s'ils approuvent le projet de délibération que le conseil municipal envisage de prendre
- La consultation est un véritable scrutin, qui appelle l'organisation des bureaux de vote traditionnels, l'usage de la carte électorale classique, le recours à des isolements, des enveloppes et des urnes transparentes

A noter que malgré tout ce formalisme, la loi permet expressément aux autorités de décision de suivre ou de ne pas suivre « l'avis » exprimé par les électeurs

Pour les plus intéressés, un peu d'historique ici : <http://www.courrierdesmaires.fr/4523/le-cadre-juridique-de-la-democratie-participative-du-legal-a-lextralegal/>

## 2.5 LES REFERENDUM LOCAUX :

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'organisation décentralisée de la République autorise maintenant les collectivités territoriales à soumettre par référendum des projets d'acte ou de délibération à la décision des électeurs sur des affaires relevant des compétences de la collectivité.

Ce système se rapproche beaucoup de la consultation publique (voir 2.4) sur les conditions d'organisation et le périmètre mais a deux grosses différences :

- **Un plus** : le projet soumis à référendum local est adopté si **la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin** (réaliste ?) et s'il réunit la **majorité des suffrages** exprimés. Si cette dernière condition est remplie, le référendum vaut décision que la collectivité locale organisatrice doit juridiquement suivre. Dans le cas contraire, le référendum n'a alors que la portée d'un avis consultatif.
- **Un gros moins** : les électeurs ne peuvent pas être à l'initiative du référendum. Il faut donc en cela différencier le référendum local du **référendum d'initiative partagée** existant au niveau étatique (appelé à tort référendum d'initiative populaire car l'initiative en revient aux parlementaires): [https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9f%C3%A9rendum\\_d%27initiative\\_partag%C3%A9e](https://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9f%C3%A9rendum_d%27initiative_partag%C3%A9e). Nous n'avons en effet trouvé aucune trace de référendum d'initiative populaire autorisé par la loi s'appliquant aux communes, même s'il a été parfois évoqué en réunion.

Les articles LO1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales encadrent le référendum local et sont très proches des modalités des consultations (contraintes temporelles, ne peut porter que sur des dépenses « obligatoires » de la commune, dépenses liées à l'organisation du référendum à la charge de la collectivité organisatrice, seuls les électeurs, et non l'ensemble des habitants, peuvent voter, etc...)

Ce dispositif est jusqu'alors peu utilisé et sur des sujets d'impacts variés (les Echos mentionnent en 2011 qu'uniquement 0,5% des communes y avaient eu recours), la contrainte sur le taux de participation étant surement dissuasif. Une liste est fournie ici : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/tableau-referendum-local.html>

A noter dans cette liste que, proche de nous, **Castanet-Tolosan** l'a utilisé en 2006 pour un référendum sur les transports publics

### 3. LES STRUCTURES DE CONCERTATION/CONSULTATION MUNICIPALES

Ce paragraphe recense différents types de structures de concertation. A contrario du paragraphe 2 qui se limite aux dispositifs légaux, ce paragraphe 3 englobe :

- les dispositifs imposés par la loi (Commission de quartier, conseils citoyens, CODEV)
- les structures qui ont été mises en place de manière volontaire par les mairies mais ne sont pas des obligations (conseils des jeunes, aînés, étrangers, etc...)
- les structures qui ne sont pas du fait des communes mais naissent de la volonté des habitants (comités de quartier, tables de quartier)

#### 3.1 LES CONSEILS DE QUARTIER / COMMISSIONS DE QUARTIER

Les conseils/commissions de quartier (ce dernier étant le nom donné à Toulouse) ont été mis en place par la loi Vaillant de 2002 relative à la démocratie de proximité, de manière obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants.

Dans ce cas, le conseil municipal est chargé de délimiter les quartiers, le plus souvent en concertation avec les habitants, ainsi que leur composition et leur mode de fonctionnement. Ces conseils, dont les membres ne sont pas élus, jouent avant tout un rôle civique. Les conseils de quartier étant consultatifs, les conseils municipaux ne sont pas tenus de prendre en compte leurs revendications. A ne pas confondre avec les comités de quartiers, associations indépendantes du pouvoir politique (voir plus bas).

A **Toulouse**, les commissions de quartier sont pilotées par des Maires de Quartiers. Ils sont nommés par le Maire et ont en charge de piloter des rendez-vous semestriels d'information descendante avec les habitants (<http://www.toulouse.fr/web/la-mairie/participation-citoyennete/commissions-de-quartier>), sachant que les réunions sont censées être préparées par un bureau de la commission de quartier, instance de travail des commissions de quartier. Le bureau est chargé, notamment, de proposer l'ordre du jour et de préparer les dossiers de chaque commission. Le bureau est composé de 10 à 15 membres, issus d'associations de quartier (choisies par la Mairie...), du domaine du logement, de commerçants. Les membres du bureau sont renouvelés tous les trois ans (*Note: le fct du bureau concernant l'inclusion des citoyens et le lien montant n'est pas connu par notre Cercle à l'heure actuelle de rédaction de ce document et pas mis en avant par la mairie sur son site*)

Dans les communes de moins de 80 000 habitants, des municipalités ont mis en place un équivalent, nommé conseils ou comités consultatifs, avec différentes formes de nomination et de fonctionnement.

Par ex. à **Balma**, quatre conseils ont été créés en octobre 2015, et rassemblent dans chacun d'eux une vingtaine d'habitants et deux élus de la ville ; ces habitants sont des volontaires, mais nommés par le maire pour 2 ans renouvelables; les réunions sont à l'initiative du comité de quartier ou des élus du quartier. Ces comités consultatifs font des propositions et donnent leurs avis. Parmi les sujets abordés, on retrouve la voirie, la sécurité routière, la propreté, l'entretien des espaces verts... La municipalité étudie alors les suggestions et décide en dernier ressort des actions à entreprendre.

A **Blagnac**, six conseils de quartier composés de 10 membres et de l'Adjoint de quartier :

- 1er collège : 4 personnalités qualifiées et représentatives du quartier désignés par M. le Maire
- 2ème collège : 4 représentants des habitants, 2 sont élus par les habitants du quartier lors de l'assemblée électorale et 2 sont désignés par tirage au sort
- 3ème collège : 2 représentants des associations qui œuvrent pour la vie locale du quartier

La durée du mandat d'un conseiller de quartier est de trois ans.

Les conseils de quartiers ont différents formats de réunions :

- 1 réunion mensuelle sur 10 mois, non publique
- 1 réunion annuelle minimum ouverte aux habitants
- 1 assemblée générale (AG) électorale tous les 3 ans
- Possibilité de constituer des commissions de travail ouvertes aux habitants

Ces conseils existent aussi à **Cugnaux, St-Orens** par exemple

### 3.2 LES COMITES DE QUARTIER

Nous mettons ici sous ce vocable toutes les associations de loi 1901 émanant des habitant.e.s, sans contrôle municipal (mais pas sans lien...). Le mot « comité de quartier » est le vocabulaire utilisé par exemple à **Toulouse**. Elles ont vocation à porter les intérêts des citoyen.ne.s d'une zone donnée et tente souvent de conserver une indépendance politique, cherchant à influencer les mairies sur leur périmètre géographique en se posant comme représentantes des habitant.e.s

### 3.3 LES TABLES DE QUARTIER

Les tables de quartier sont un dispositif particulièrement développé à Montréal au Québec (35 sont actives à l'heure actuelle). On les appelle également **tables de concertation**. Leur objectif est de constituer un espace de mobilisation citoyenne et de négociation avec les institutions sur tout ce qui concerne la vie des citoyens : l'aménagement et l'urbanisme mais aussi la santé, l'éducation, la place de la nature en ville, les mobilités, la vie sociale et communautaire. Les tables de quartier ont été présentées dans le rapport présenté par MH Bacqué et Mohamed Mechmache « ça ne se fera pas sans nous » et a inspiré le gouvernement pour la création des conseils citoyens. Cependant il faut noter que, au Québec et dans quelques villes françaises, les tables de quartier sont le produit de l'initiative des citoyens alors que les conseils citoyens résultent d'une loi nationale. On notera d'ailleurs que ces deux dispositifs rencontrent bien des difficultés à garder une dynamique et souffrent également de la difficulté à mobiliser les jeunes. On peut visiter le site de Action-Gardien, la table de concertation communautaire de la Pointe St Charles à Montréal.

<http://www.actiongardien.org>

A noter que le collectif « Pas sans nous » animé, entre autres, par M Mechmache continue de pousser l'idée en dehors des conseils citoyens en proposant aux citoyen.ne.s de les créer elles-mêmes/eux-mêmes dans les quartiers pour faire émerger des doléances.

### 3.4 LE CONSEIL MUNICIPAL DES JEUNES

Certaines communes, afin d'améliorer la concertation avec les jeunes habitants, mettent en place des conseils de jeunes. Ceux-ci ne sont pas obligatoires, et ne sont pas encadrés par la loi. Le conseil municipal est donc libre de définir leur composition, leur mode de fonctionnement, leur rôle et leur mode d'élection. Grégoire Milot, Président d'État d'Esprit [archive], souligne d'ailleurs dans le n°17 de Brief magazine [archive] qu'*un conseil général des jeunes peut vite ressembler à un goûter amélioré, où l'on discute de choses marginales.*

### 3.5 LES CONSEILS DES AÎNÉS

De même que pour le conseil des jeunes, le conseil des aînés est facultatif et consultatif. Il est destiné à prendre en compte les intérêts des seniors (les retraités, ou les personnes de plus de 65 ans) dans l'élaboration des politiques municipales. Ce type de conseil est, par exemple associé aux actions concernant les maisons de retraite, les loisirs et animations destinées au troisième âge, les mesures d'aide aux personnes âgées... Etant donné qu'il n'existe pas de réglementation encadrant les conseils des aînés, les membres des conseils des aînés sont désignés de différentes manières : par désignation du conseil municipal, par élection voire par tirage au sort parmi des volontaires, etc...

### 3.6 LES CONSEILS CITOYENS

La Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 crée les Conseils Citoyens dans le cadre des Contrats de Ville 2015-2020. L'objectif visé par la Loi est d'impliquer les habitants des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre, de pilotage et de suivi du Contrat

En 2015, 12 conseils citoyens sont mis en place à l'échelle de **Toulouse Métropole** (1 à **Blagnac**, 1 à **Colomiers**, 1 à **Cugnaux** et 9 à **Toulouse**). Le quartier prioritaire du Grand Mirail, très vaste, compte à lui seul 3 conseils citoyens pour "*correspondre aux dynamiques sociales et citoyennes en place et garantir une plus grande proximité avec les habitants de ces territoires*"

La composition des listes de chaque conseil citoyen prévoit un membre pour 100 habitants environ, avec une limite inférieure fixée à 20 membres et une limite supérieure de 80 membres pour faciliter leur fonctionnement. 1/3 des membres sont pourvus par des structures locales et les 2/3 par des habitants mobilisés via un tirage au sort et un appel à candidature ouvert à tous les habitants du quartier politique de la ville. Un arrêté préfectoral du 10 décembre 2015 est venu constater leur existence et leur conformité au cadre légal et réglementaire. Comme le prévoit le Contrat de Ville de Toulouse Métropole, leur renouvellement s'est effectué en décembre 2017

Les conseils citoyens se voit doter d'un budget (2017: environ 60 000 euros au total pour les 12 conseils) pour leurs dépenses de fonctionnement (pas de budget participatif pour des projets) qui correspond à l'administratif des associations + formation des membres des Conseils Citoyens + information et communication sur le contrat de ville + accompagnement de chaque Conseil Citoyen (mise à disposition d'une mission d'accompagnement d'avril 2016 à août 2017, conduite par la Ligue de l'enseignement Midi-Pyrénées suite à un appel d'offre, cofinancée par Toulouse Métropole, l'État, la CAF 31 et le Conseil Départemental).

### 3.7 LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT – A TOULOUSE METROPOLE : LE CODEV

Certaines communes choisissent de mettre en place des conseils de développement ([https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil\\_de\\_d%C3%A9veloppement](https://fr.wikipedia.org/wiki/Conseil_de_d%C3%A9veloppement)) où les citoyens se voient proposer de participer à l'avenir de leur commune. Le conseil de développement est alors un **organe consultatif**, composé de représentant de la société civile. Il permet d'associer des citoyens, des acteurs économiques, institutionnels et associatifs à la réflexion.

Par contre, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 25 juin 1999 (Loi Voynet) **impose** la création de cet organe consultatif pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de plus de 20 000 habitants.

Dans le cas de **Toulouse Métropole**, le CODEV a ainsi été mis en place. Installé en 2013, il se définit (extrait de son site) comme une « *instance de démocratie participative* » qui « *rassemble les différents acteurs de la cité ; c'est un lieu de débat sur les enjeux métropolitains* ».

Le conseil de développement échange avec les élu.e.s et leur soumet des avis, des éclairages, des contributions ou des propositions. Tous les membres sont **bénévoles**.

Le Codev Toulouse Métropole est piloté par une présidente, **nommée par le Président de Toulouse Métropole**. Elle est assistée de trois vice-présidents garants de l'autonomie du Codev. Ils veillent à préserver la qualité d'écoute, la libre expression et le respect de la charte éthique du Codev.

Le bureau du Codev, composé d'une douzaine de personnes, est chargé, en appui à la présidente, de fixer la feuille de route et d'organiser le travail des différents groupes. Il gère également les relations avec Toulouse Métropole et ses services.

Le Conseil de développement est saisi (procédure de saisine) par la Communauté urbaine Toulouse Métropole par l'intermédiaire de son Président, ou il se saisit lui-même (procédure d'auto-saisine) de toute question relative au développement de la métropole. Le Codev rassemble alors **un groupe de travail** composé toujours de bénévoles autour de chaque thème ainsi identifié. Ils ont une durée variable, adaptée aux objectifs visés. Ils rendent compte de leurs travaux **aux commissions permanentes**. Celles-ci mettent en débat et valident les propositions des groupes.

A noter que **l'assemblée plénière** réunit **plusieurs fois par an** l'ensemble des membres du Codev, afin de présenter la feuille de route proposée par le bureau et de fixer les grandes orientations.