

1. Le cadre législatif

Le déploiement de la participation citoyenne est soumis à plusieurs textes législatifs et réglementaires qui encadrent les droits et les devoirs en la matière. Toutefois, ce cadre évolutif reste incomplet au regard de tout ce qui peut être entrepris en termes de démarches participatives.

Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (LOATR) renforce les droits des habitant·es dans la participation à la vie communale en faisant du droit des habitant·es à être informé·es des affaires de leur commune et à être consulté·es « un principe essentiel de la démocratie locale ». Ainsi, cette loi consacre la faculté pour les conseils municipaux à créer des comités consultatifs et à consulter les habitant·es sur les affaires de la commune.

Loi d'orientation du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) institue, en matière de consultation locale, l'initiative populaire en l'assortissant de strictes limites temporelles et matérielles. Ainsi, la demande d'1/5^e des électeurs doit concerner une opération municipale d'aménagement au sens du code de l'urbanisme (ayant par exemple pour objet de réaliser des équipements sportifs).

Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité enrichit principalement les deux lois précédentes et renforce les droits à l'information et à l'expression des citoyen·nes en imposant notamment la création de conseils de quartier permettant la consultation des habitant·es ou de commissions améliorant le statut de l'élu local. Cette loi concerne aussi l'information du public, ainsi que les techniques de concertation et d'association des citoyen·nes à la décision publique.

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République institue un référendum décisionnel dont les conditions sont définies par la loi organique du 1^{er} août 2003

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (article 43) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) incombe aux métropoles l'obligation de créer et consulter un conseil de développement pour avis sur les grandes orientations, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques publiques

Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (article 7) impose la mise en place de conseils citoyens sur les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV). Cette loi consacre l'indépendance de ces nouvelles instances vis à vis des pouvoirs publics que sont les collectivités territoriales.

Pour aller plus loin : Bacqué M-E, Mechmache M, 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville*, Ministère de la ville

La Circulaire du 2 février 2017 fait évoluer ce cadre de référence, permettant la fusion des conseils de quartiers et conseils citoyens sur les territoires QPV, dès lors que 3 principes sont respectés : indépendance vis à vis des pouvoirs publics, présence d'acteur·rices locaux·les, (habitant·es tiré·es au sort, associations...) et représentation dans les instances de pilotage du Contrat de Ville.

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 définit les objectifs de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement ainsi que les droits que cette participation confère au public (articles L. 121-15 et suivants) : droit d'accéder aux informations pertinentes, droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation préalable, droit de bénéficier de délais suffisants pour formuler des observations ou propositions ou encore droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

La Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique introduit l'obligation de prévoir un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1 du CGCT et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'EPCI (établissement public de coopération communale).

Dans les domaines de l'environnement et de l'urbanisme, la participation s'est introduite de manière précoce avec la multiplication des conflits urbains qui ont eu lieu dans les années 60-70. A ce moment, les organisations de défense de l'environnement ont porté les premières démarches de participation permettant ainsi plusieurs avancées législatives.

Code de l'environnement (articles L120 à L127-10) : la collectivité doit engager une démarche de concertation en amont des autorisations des projets pouvant avoir une incidence sur les milieux naturels ou les paysages. Elle devra également soumettre à consultation une évaluation environnementale de chaque plan et programme pouvant avoir des incidences environnementales.

Code de l'urbanisme : dans son article L103-2 sont définis précisément les documents/projets qui devront faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute leur élaboration, les habitant·es, les associations locales et les autres personnes concernées :

- L'élaboration et la révision du SCOT et du PLU(I) ;
- La création du Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) ;
- Les projets ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement ;
- Les projets de renouvellement urbain.

Les modalités de concertation ne sont pas définies par la loi, une certaine liberté peut être prise par le maître d'ouvrage dans la manière de concerter un projet, tant que certains objectifs sont remplis.

EN BREF : Objectifs de la participation citoyenne :

- Proposer une information juste et transparente concernant le projet.
- Recueillir les avis du public en lui permettant d'émettre des avis et propositions.
- Apporter des réponses quant aux interrogations sur le projet (caractéristiques, conditions de réalisation, etc.).
- Identifier parmi les variantes d'aménagement, la ou les options les plus appropriées et les améliorations possibles.