

N° 394

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi 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. Édouard COURTIAL,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 324 (2014-2015) et 395 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DU DROIT INDIVIDUEL DE PARTICIPER AUX AFFAIRES D'UNE COLLECTIVITÉ LOCALE...</b>	<b>7</b>
<b>I. UN DROIT DÉJÀ ÉVOQUÉ DANS LE PRÉAMBULE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 1985 .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 1985 ET SA RATIFICATION PAR LA FRANCE EN 2007 .....</b>	<b>7</b>
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE EN FRANCE .....</b>	<b>10</b>
<b>II. UN DROIT GARANTI PAR LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 2009 ET CONFORME AU DROIT FRANÇAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>A. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 2009 .....</b>	<b>11</b>
<b>B. UN PROTOCOLE QUI A DÉJÀ UNE APPLICATION EFFECTIVE EN DROIT FRANÇAIS .....</b>	<b>14</b>
<b>SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE ADDITIONNEL.....</b>	<b>19</b>
<b>I. LE DROIT INDIVIDUEL DE PARTICIPER AUX AFFAIRES D'UNE COLLECTIVITÉ LOCALE.....</b>	<b>19</b>
<b>II. LES MESURES DE MISE EN ŒUVRE DE CE DROIT.....</b>	<b>21</b>
<b>III. LE CHAMP D'APPLICATION DU PROTOCOLE .....</b>	<b>21</b>
<b>A. S'AGISSANT DES COLLECTIVITÉS .....</b>	<b>21</b>
<b>B. S'AGISSANT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>22</b>
<b>IV. LES DISPOSITIONS FINALES.....</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>25</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>29</b>



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 324 (2014-2015) autorisant la ratification du protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

La Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe - première organisation internationale à avoir intégré l'acteur infra-étatique dans son action - à la suite de réflexions entamées dès la fin des années 1960, a été ouverte à la signature le 15 octobre 1985. Cette charte, qui fixe des normes communes pour protéger et développer les droits et libertés des collectivités locales, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988 et a été ratifiée depuis, par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. La France l'a ratifiée le 17 janvier 2007.

La Charte est complétée par le présent Protocole additionnel, qui vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte le droit pour tout citoyen qui réside dans la circonscription de la collectivité locale de participer aux affaires de cette collectivité locale.

Ce Protocole additionnel, dont l'élaboration a demandé plus de vingt ans de travail intergouvernemental au sein du Conseil de l'Europe, a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012 et est actuellement ratifié par dix-huit Etats membres du Conseil de l'Europe.

**La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier. La ratification de cette convention permettra de conforter le rôle de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la promotion de la démocratie locale. Il traduit parfaitement l'évolution de la société qui considère désormais qu'il ne peut y avoir d'institutions démocratiques sans participation des citoyens.



## **PREMIÈRE PARTIE : LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DU DROIT INDIVIDUEL DE PARTICIPER AUX AFFAIRES D'UNE COLLECTIVITÉ LOCALE**

### **I. UN DROIT DÉJÀ ÉVOQUÉ DANS LE PRÉAMBULE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 1985**

#### ***A. LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 1985 ET SA RATIFICATION PAR LA FRANCE EN 2007***

La Charte européenne de l'autonomie locale trouve son origine dans les travaux entamés, dès la fin des années 1960, au sein du Conseil de l'Europe par la Conférence européenne des pouvoirs locaux. La Conférence européenne des pouvoirs locaux, alors composée de 124 élus locaux originaires de 13 des 15 Etats membres du Conseil de l'Europe, siège pour la première fois en janvier 1957, avant de céder la place, en 1975, à la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux puis en 1983, à la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE). En 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux lui succède en devenant un organe à part entière du Conseil de l'Europe, officiellement chargé de représenter les collectivités locales et régionales.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une « assemblée politique paneuropéenne qui comprend 324 membres titulaires et 324 membres suppléants, tous élus – conseillers régionaux et municipaux, maires et présidents de région –, désignés pour quatre ans, représentant plus de 200 000 collectivités locales et régionales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il est composé de deux assemblées, la Chambre des régions et la Chambre des pouvoirs locaux, qui réunissent des représentants des différents échelons décentralisés. Le travail du Congrès s'organise autour de trois commissions statutaires : une Commission de suivi, une Commission de la gouvernance et une Commission des questions d'actualité.

Il s'agit d'une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 Etats membres. En tant que porte-parole des villes et des régions, il favorise la concertation et le dialogue politique entre les gouvernements et les collectivités territoriales. À cet égard, il coopère en particulier avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Il a pour mission de promouvoir la démocratie locale et régionale, la coopération transfrontalière et la mise en œuvre de la Charte de l'autonomie locale.

Très tôt, la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a souhaité qu'une charte européenne garantisse les droits et les missions des collectivités locales face aux Etats.

Après une déclaration de principe sur l'autonomie locale en 1968, la CPLRE a adopté, en 1981, une résolution invitant les gouvernements à prendre des engagements ayant force obligatoire dans ce domaine, tout en leur laissant une certaine latitude à l'égard des dispositions par lesquelles ils se considéreraient liés, afin de tenir compte des différences entre les dispositions constitutionnelles et les traditions administratives nationales. Cette résolution était accompagnée d'un projet de charte européenne de l'autonomie locale, assorti de la proposition de l'adopter en tant que convention européenne.

Suite à la 5<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales qui s'est déroulée à Lugano, en octobre 1982, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a mandaté le Comité directeur pour les questions régionales et municipales (CDRM) pour qu'il procède à une révision approfondie du projet de Charte en relation avec les représentants de la CPLRE.

Élaboré par un comité d'experts gouvernementaux placé sous l'autorité du CDRM, le texte du projet de Charte a été examiné par la 6<sup>e</sup> Conférence des ministres européens chargés des collectivités locales, qui s'est tenue à Rome en novembre 1984, puis a été adopté par le Comité des ministres en juin 1985, sous la forme d'une convention.

La Charte a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1988 et a été ratifiée depuis, par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Si la France figurait au nombre des premiers signataires de cette Charte, elle a mis plus de vingt ans à la ratifier, le Conseil d'Etat ayant exprimé des réserves, en 1991, à l'égard de cette ratification, considérant qu'un certain nombre des principes portés par la Charte étaient en contradiction avec le caractère unitaire de l'État et ses modalités de décentralisation. En effet, la Charte prône l'autonomie locale et pas seulement la décentralisation : pouvoir de gestion des affaires locales, principe de responsabilité politique de l'exécutif local, principe de subsidiarité et renforcement de la démocratie locale. Ces obstacles ont été levés par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, si bien que la France a ratifié la Charte en 2007.

La Charte, qui fixe des normes communes pour protéger et développer les droits et libertés des collectivités locales, est constituée d'un préambule, qui reconnaît que « *le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe* », ainsi que de dix-huit articles répartis dans trois parties, la première consacrée aux dispositions de fonds énonçant les principes de l'autonomie locale, la deuxième relative à la portée des

engagements des Parties et la troisième constituant les dispositions finales figurant habituellement dans les conventions du Conseil de l'Europe.

La Charte impose un fondement légal et « *autant que possible* » constitutionnel à l'autonomie locale qu'elle définit 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 importantes des affaires publiques* ».

Elle pose également les principes du fonctionnement démocratique des collectivités en vue de garantir leur indépendance politique, administrative et financière : élection au suffrage universel direct des organes ; garantie du libre exercice de leur mandat par les élus locaux ; définition par les collectivités de leurs propres structures administratives, existence de ressources financières propres suffisantes.

La Charte prévoit que « *les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières* ». Elle n'énumère cependant pas ces compétences mais pose un principe de répartition selon lequel « *l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens* ». Elle est ainsi le premier texte international à avoir fait application du principe de subsidiarité et à prévoir que le transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de ressources financières proportionné.

Des garanties sont également apportées pour protéger les droits des collectivités locales. Les collectivités locales ne peuvent voir leurs limites territoriales modifiées sans leur accord et le contrôle administratif des actes des collectivités locales doit être encadré par la constitution ou la loi. D'une manière générale, l'autonomie locale est protégée par un droit de recours juridictionnel inscrit dans la constitution ou dans la loi pour empêcher les ingérences par d'autres niveaux.

D'autres dispositions accordent aux collectivités locales le droit de coopérer et de constituer des associations.

Compte tenu des spécificités nationales existantes, la Charte s'est efforcée de concilier la diversité des structures des collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en prévoyant que ceux-ci s'engagent à respecter un noyau dur de principes fondamentaux pour lesquels aucune réserve n'est possible : droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques ; droits principaux des collectivités à l'autonomie ; élections des organes locaux ; compétences, structures administratives et ressources financières propres ; recours juridictionnel en cas d'ingérence par d'autres niveaux.

Si la Charte s'applique en principe à « *toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie* » - collectivités locales et régionales -, chaque Partie a la possibilité de limiter le champ d'application de la Charte à certaines catégories de ces collectivités ou d'en exclure

d'autres, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Cette limitation peut être levée par voie de notification ultérieure.

## **B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE EN FRANCE**

Chargé de renforcer la démocratie locale et régionale, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a pour mission d'évaluer l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce suivi de la démocratie locale et régionale permet d'établir un dialogue politique constructif avec les autorités des Etats membres sur les questions de démocratie locale et régionale. Les rapports, recommandations et résolutions que le Congrès adopte permettent d'informer les gouvernements, les parlements, les associations, les élus et les médias sur la situation de la démocratie locale et régionale et sur l'application de la Charte par les pays concernés. De nombreuses réformes législatives ont été engagées par les Etats membres sur la base des recommandations faites par le Congrès dans le cadre de son suivi.

À titre liminaire, il faut rappeler que la décentralisation en France – après les réformes de 1982 – allait bien au-delà des exigences contenues dans la Charte, si bien que l'impact juridique immédiat de la Charte a été limité. Le principe de subsidiarité, qui était nouveau en France, a été inclus, en 2003, dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui déclare : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté, le 22 mars 2016, une recommandation sur l'état de la démocratie locale et régionale en France après une visite de suivi effectuée en mai 2015 à Paris, Reims, Ay-Champagne et Châlons-en-Champagne. Ce premier rapport de suivi depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la France en 2007 dresse un bilan de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale en France, dont les points principaux sont les suivants.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux considère que le processus de décentralisation en France a permis une meilleure coopération entre collectivités territoriales et un approfondissement de la coopération transfrontalière. Par ailleurs, la part des ressources financières propres dans le budget des collectivités locales, participant à leur autonomie financière, est significative. Dans l'ensemble, le taux des ressources propres est en France supérieur à la moyenne des Etats membres du Conseil de l'Europe ou de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Un autre progrès important relevé est la démocratisation des établissements de coopération intercommunale, avec l'élection, depuis 2014, des délégués communautaires au suffrage universel direct.

Par ailleurs, le rapport souligne la réception positive de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, ce qui participe à l'objectif fixé par l'article 7 de la Charte « *Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local* ».

Il convient également de rappeler le développement de bonnes pratiques dans certaines grandes villes françaises, en particulier à Paris, concernant la mise en œuvre d'une variété d'institutions et d'instruments de participation, et de saluer la mise en œuvre croissante de la budgétisation participative.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a noté des marges d'amélioration possibles dans le système de péréquation financière et dans la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorités locales pour éviter tout chevauchement. La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, a œuvré dans le sens d'une clarification de cette répartition des compétences.

## **II. UN DROIT GARANTI PAR LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 2009 ET CONFORME AU DROIT FRANÇAIS**

### ***A. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE DE 2009***

Dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, les Etats Parties reconnaissent que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques. Cependant la Charte ne comporte pas de dispositions de fond à ce sujet.

Ce Protocole additionnel a été élaboré par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe. Aboutissement de plus de vingt ans de travail intergouvernemental, il a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012. À ce jour, il a été ratifié par dix-huit Etats et cinq signatures n'ont pas été suivies de ratification.

Le rapport explicatif du Protocole additionnel à la Charte rappelle que le sujet de la participation des citoyens au niveau local a été évoqué dès 1978, lorsque les Ministres européens responsables des collectivités locales, qui tenaient leur 3<sup>e</sup> réunion (Stockholm, 7-8 septembre 1978), ont adopté une résolution concernant la participation des citoyens au niveau des communes. Ce sujet a figuré de nouveau dans les conclusions de leur 4<sup>e</sup> réunion (Madrid, 21-23 mai 1980).

Aux nombreux rapports élaborés par le CDLR sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques s'ajoutent plusieurs recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres portant sur ce sujet, qui ont toutes été préparées par le CDLR (Recommandation n° R (81) 18 relative à la participation au niveau communal ; Recommandation n° R (96) 2 sur les référendums et les initiatives populaires au niveau local ; Recommandation Rec(2001)19 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local).

Lors de sa 14<sup>e</sup> session (Budapest, 24-25 février 2005), la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales a adopté la Déclaration de Budapest, dans laquelle les ministres conviennent de « faire de "la bonne gouvernance aux niveaux local et régional" un objectif essentiel que doivent poursuivre nos Etats membres pour relever les défis auxquels nos sociétés sont confrontées et pour répondre aux attentes légitimes de nos citoyens ».

L'Agenda de Budapest a ensuite été adopté lors de la même session, puis approuvé par la suite à l'occasion du Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005), où les ministres ont recensé les défis à relever et les actions à mener au cours de la période 2005-2010. Parmi ces défis figurait le suivant : « réagir aux nouvelles modalités de participation des citoyens à la vie publique locale et, dans certains cas, au recul de cet engagement ». Pour relever ce défi, les ministres ont décidé d'« étudier l'opportunité et la faisabilité d'une norme juridique de type conventionnel sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional ».

Le CDLR et l'un de ses organes subordonnés, le Comité d'experts sur la participation démocratique et l'éthique publique, ont alors travaillé sur ce sujet. Ils ont commencé par examiner les formes que pourrait prendre cette norme juridique, puis ont élaboré des propositions concrètes de dispositions de fond.

À la 15<sup>e</sup> session de la Conférence ministérielle, tenue à Valence (Espagne) les 15 et 16 octobre 2007, les ministres ont donné une impulsion politique décisive au processus. Ils ont notamment déclaré ce qui suit :

– d'une part, « Étant donné que la culture européenne de participation démocratique des citoyens à la vie publique locale constitue une composante essentielle de notre engagement et de notre compréhension commune de la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle sur notre continent, il y a lieu de consacrer par un instrument juridique paneuropéen tel qu'une convention. Sur cette base, nous demandons que soit menée à bonne fin la préparation d'un projet de Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) en vue de le soumettre au Comité des Ministres pour approbation et de l'ouvrir à la signature et à la ratification avant le 31 décembre 2008 » ;

– et d'autre part, « ce Protocole devra refléter et respecter la richesse et la diversité des modalités et procédures de participation prévues par les législations

*nationales, régionales ou locales et aborder les points suivants: le droit à la participation à la vie publique au niveau local ; le droit des citoyens à l'information de la part des collectivités locales; le devoir des collectivités locales de permettre l'exercice de ces droits ».*

Le CDLR, assisté du comité d'experts sur la participation démocratique et l'éthique publique et, depuis 2009, son successeur, le Comité d'experts sur la bonne gouvernance démocratique aux niveaux local et régional, s'est consacré au travail de rédaction, qui a été achevé en avril 2009. Le projet de Protocole a été approuvé et envoyé par le CDLR au Comité des Ministres en avril 2009. Les Délégués des Ministres ont adopté le Protocole additionnel le 9 septembre 2009 et l'ont ouvert à la signature des Etats membres parties à la Charte à l'occasion de la 16<sup>e</sup> session de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales des 16 et 17 novembre 2009, à Utrecht.

Le Protocole additionnel vise à faire entrer dans le champ d'application de la Charte, le droit pour toute personne de participer aux affaires d'une collectivité locale. Comme le préambule de la Charte précédemment, le préambule du présent Protocole rappelle que « *le droit de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe* ». Si la Charte mentionnait ce droit dans le préambule, elle ne contenait pas de disposition de fond sur le sujet, à la différence du Protocole additionnel.

Reflet de l'évolution de la société, qui considère désormais qu'il ne peut y avoir d'institutions démocratiques sans participation des citoyens, l'ajout de ce droit individuel de participer aux affaires d'une collectivité locale a plusieurs fondements. En premier lieu, la participation des citoyens apparaît comme déterminante pour aider à renforcer la légitimité des décisions et à imposer le respect de l'obligation de rendre compte. En deuxième lieu, les pouvoirs publics peuvent ainsi mieux prendre en compte les demandes du public, notamment afin d'améliorer les politiques et les services proposés. Enfin, la participation des citoyens permet d'associer les populations à la prise des décisions ayant une incidence locale. Selon le rapport explicatif du Protocole, « *la participation a une valeur intrinsèque* » en ce qu' « *elle donne un sentiment d'appartenance et fait des communautés locales des lieux où les gens veulent vivre et travailler, aujourd'hui et à l'avenir* ».

À l'origine, ce Protocole devait contenir un droit d'accès aux documents publics détenus par une autorité locale mais cette disposition a été abandonnée après l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, au profit d'une référence à cette convention dans le préambule, qui n'est pas encore entrée en application (voir *Infra*).

Dans sa version initiale, le projet de Protocole additionnel n'était pas conforme à la Constitution et à la législation française. Plusieurs amendements ont été adoptés, à la demande de la France et avec le soutien

d'autres Etats membres, pour que la version définitive du texte soit pleinement compatible avec le droit français, ainsi qu'avec l'ensemble des engagements européens et internationaux de la France.

Ce Protocole oblige les Etats Parties à établir ou maintenir un cadre législatif qui facilite l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale.

Il lie les Etats Parties sur le droit de participer en qualité d'électeur ou de candidat aux élections locales. Ce droit est reconnu aux ressortissants nationaux - « *les citoyens* » - mais peut être étendu, par la loi, à d'autres catégories de personnes, comme les ressortissants communautaires dans le cas des élections locales. En revanche, le Protocole n'accorde pas de droit électoral individuel aux ressortissants étrangers, ce qui serait incompatible avec les dispositions constitutionnelles et législatives françaises.

Aux termes du Protocole également, les Parties doivent encadrer l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale en prenant les mesures nécessaires pour garantir que « *l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne soient pas compromises par l'exercice du droit de participer* ».

## **B. UN PROTOCOLE QUI A DÉJÀ UNE APPLICATION EFFECTIVE EN DROIT FRANÇAIS**

Des outils favorisant la participation effective de chaque citoyen aux affaires des collectivités locales existent en droit français, ce qui permet déjà une application effective du Protocole, sans qu'aucune modification législative ou constitutionnelle ne soit nécessaire.

Outre des dispositifs sectoriels comme la consultation locale pour les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement prévue par l'article L.120-1 du code de l'environnement, les principaux outils de démocratie locale ont été mis en place par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

Ainsi, l'article 72-1, alinéa 1, de la de la Constitution du 4 octobre 1958 dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle de 2003 prévoit un **droit de pétition** réservé « aux électeurs de chaque collectivité territoriale » qui leur permet de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Cet article instaure également le **référendum local**, codifié aux articles L.O.1112-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui permet à l'assemblée délibérante d'une collectivité de soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité. Toutefois l'exécutif local - et non les

électeurs – est seul compétent pour proposer à l'assemblée délibérante l'organisation d'un tel référendum.

Le référendum local ne peut porter que sur un sujet relevant de la compétence de la collectivité qui l'organise. Il peut s'agir de tout projet de délibération ou d'acte, à l'exception des projets d'acte individuel, relevant de leurs compétences.

Le projet soumis à référendum local est adopté à la majorité des suffrages exprimés, sous réserve que la moitié au moins des électeurs ait pris part au scrutin. Dans ce cas, le référendum local vaut décision et la collectivité locale organisatrice est juridiquement contrainte de le suivre. Dans le cas contraire, il vaut avis consultatif.

Le troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution révisé en 2003, permet, **sur la base d'une loi, de consulter les électeurs** d'une collectivité lorsqu'il est envisagé de **créer une collectivité dotée d'un statut particulier ou de modifier soit l'organisation d'une telle collectivité, soit les limites d'une collectivité territoriale**. Ces consultations ont valeur de simple avis.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a introduit dans le Code général des collectivités territoriales une nouvelle section « consultation des électeurs » qui rassemble les articles L.1112-15 à L.1112-22.

L'article L.1112-15 du CGCT dispose que *« Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité. »*

**La consultation des électeurs ayant valeur d'avis** ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence de la collectivité. Elle se distingue du référendum local en ce qu'elle ne vise qu'à recueillir un simple avis des électeurs, tandis que le référendum local peut être décisionnel si le quorum est rempli.

L'article L.1112-16 du CGCT, qui mêle la consultation des électeurs et une forme de droit de pétition, prévoit que les électeurs peuvent être à l'initiative de la demande de consultation même si la décision de l'organiser revient à l'assemblée délibérante : *« Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. (...) La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. »*

Les articles L.5211-49 et suivants du CGCT prévoient des consultations intercommunales sur le même modèle.

On rappelle également que, selon l'article 72-4 de la Constitution, le changement de régime de tout ou partie des collectivités situées outre-mer est obligatoirement soumis au consentement des électeurs concernés. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

De même, la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités est soumise à l'approbation des électeurs des collectivités concernées (7<sup>e</sup> alinéa de l'article 73 de la Constitution, avec renvoi à l'article 72-4 de la Constitution).

En revanche, la consultation des électeurs des collectivités d'outre-mer sur une question relative à leur organisation, à leurs compétences ou à leur régime législatif est facultative (2<sup>e</sup> de l'article 72-4 de la Constitution).

Des dispositions spécifiques à un seul niveau de collectivité existent également en droit français à l'instar des **conseils de quartier** prévus par l'article L.2143-1 du CGCT pour les communes. La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 permet aux communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants d'instaurer un conseil de quartier et oblige celles dont la population dépasse 80 000 habitants à s'en doter, la composition et les modalités de fonctionnement étant fixées par le conseil municipal. Les conseils de quartier ont un rôle d'avis et de proposition sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics etc.).

Il existe également d'autres formes de participation à la vie locale qui peuvent être organisées par les collectivités locales **sans texte particulier**. Parmi celles-ci, on peut citer les **budgets participatifs** qui visent à impliquer les citoyens dans la prise de décisions d'une partie du budget de leur collectivité territoriale. Il s'agit le plus souvent de budgets qui recouvrent des projets d'investissement et d'urbanisme. L'enjeu, au-delà d'être budgétaire, relève donc plus largement de l'appropriation de l'espace public par les citoyens et de son aménagement. La thématique du développement durable peut utilement être prise en compte dans la mise en œuvre des budgets participatifs.

Après Paris, la ville de Bordeaux a ainsi lancé en 2019 la première édition de son budget participatif. Les citoyens sont impliqués dès la genèse du dispositif puisque chacun peut proposer un projet d'intérêt général visant à contribuer au développement durable. Ces projets sont ensuite soumis au vote et ceux ayant recueillis le plus de votes seront réalisés par la Ville et la Métropole dans les deux ans.

Certaines collectivités locales font le choix de mettre en place des consultations sous formes de sondages qui ne sont pas simplement consultatifs puisque la position ayant obtenu le plus de votes est suivie dans les faits.

Dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement de Paris (Paris), la mairie a permis aux habitants de faire des propositions pour les noms des conseils de deux quartiers puis de voter entre différentes propositions ainsi déterminées. Près de 1 400 habitants se sont exprimés et les propositions ayant obtenu le plus de votes ont été retenues par la mairie. Cette concertation visait à fédérer les habitants autour de l'identité d'un nouveau quartier.

Les collectivités locales peuvent également choisir d'associer les futurs usagers à la définition du besoin lors de l'élaboration des cahiers des charges pour des marchés publics. Cette pratique permet, sans remettre en cause les principes de la commande publique, d'ajuster au mieux un projet aux besoins des futurs usagers. Ainsi, sur le territoire de la Communauté de communes Entre Dore et Allier, à Lezoux (Puy-de-Dôme), la construction de la médiathèque intercommunale a associé les élus, les bibliothécaires et la population à l'élaboration du cahier des charges.



## **SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE ADDITIONNEL**

Le bref préambule évoque les raisons d'être de ce protocole additionnel. Il fait notamment référence à la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. À l'origine, ce Protocole devait contenir un droit d'accès aux documents publics détenus par une autorité locale mais cette disposition a été abandonnée, car jugée inutile, après l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics du 18 juin 2009 n'est pas encore entrée en vigueur, faute d'avoir recueilli les dix ratifications nécessaires à celle-ci. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant qui reconnaisse un droit général d'accès aux documents publics – toute information enregistrée sous quelque forme que ce soit – rédigés ou reçus et détenus par les autorités publiques (gouvernement ; administrations aux niveaux national, régional et local ; organes législatifs ; autorités judiciaires ; personnes physiques ou morales). Les seules limitations autorisées à ce droit sont celles qui visent à protéger certains intérêts tels que la sécurité nationale, la défense, les relations extérieures, la sûreté publique, les intérêts commerciaux ou la vie privée. Ces limitations doivent être établies précisément dans la loi, être nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles aux but visés.

La Convention sur l'accès aux documents publics énonce les normes minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès aux documents publics (formes de l'accès et frais d'accès aux documents publics, motivation du refus d'accès par l'autorité publique), le droit de recours et les mesures complémentaires. Elle offre également la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de s'appuyer sur ce socle commun et de prévoir un accès éventuellement plus étendu aux documents publics.

Pour l'instant, elle n'a été ratifiée que par neuf Etats – Bosnie-Herzégovine ; Estonie ; Finlande ; Hongrie ; Lituanie ; Monténégro ; Norvège ; République de Moldavie et Suède – et signée par six Etats – Belgique ; Géorgie ; Macédoine du Nord ; Serbie ; Slovénie et Ukraine –.

### **I. LE DROIT INDIVIDUEL DE PARTICIPER AUX AFFAIRES D'UNE COLLECTIVITÉ LOCALE**

Principale disposition de fond, l'article 1<sup>er</sup> reconnaît à toute personne le droit de participer aux affaires des collectivités locales dont elle relève.

Ce droit est décrit comme le **droit individuel de chercher à déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale.**

Cet article **impose aux Etats Parties de mettre en place un cadre législatif qui facilite l'exercice de ce droit.** Ce cadre légal peut prévoir des mesures spécifiques adaptées à certaines catégories de personnes ou à certaines situations répondant à des caractéristiques objectives dans la mesure afin que cette différenciation n'opère pas de discrimination injustifiée. Il peut notamment contenir des mesures spécifiques réservées aux seuls électeurs.

L'article 1<sup>er</sup> **garantit, au niveau international, le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale. C'est la première fois qu'une telle garantie internationale est prévue.** En effet, l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme consacre bien le droit à des élections libres mais ne concerne que les élections législatives. L'article 3, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit l'élection démocratique des conseils locaux mais n'énonce pas de droit individuel.

Cette garantie est accordée **aux seuls citoyens de la Partie qui résident dans la circonscription de la collectivité locale de la Partie,** c'est-à-dire aux personnes possédant la nationalité de l'Etat partie et jouissant de leurs droits civils et politiques selon les règles nationales en vigueur. L'Etat Partie peut toutefois décider, par une loi, de reconnaître ce droit à d'autres personnes, comme à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Parallèlement, il appartient au droit électoral en vigueur dans l'Etat Partie de déterminer les critères d'éligibilité des citoyens aux postes de responsabilité au sein des collectivités locales.

Le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale n'est **pas un droit incondtionnel.**

Aux termes du paragraphe 5.1, **des conditions, des formalités et des restrictions à l'exercice de ce droit peuvent être prévues,** mais pour éviter l'arbitraire, elles doivent l'être par la loi et être compatibles avec les obligations juridiques internationales de la Partie, notamment celles découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Le paragraphe 5.2 de l'article précité impose à la Partie de **prévoir les formalités, conditions et restrictions nécessaires pour garantir que l'intégrité éthique et la transparence de l'exercice des compétences de la collectivité locale ne sont pas compromises par l'exercice du droit de participer.** Cette disposition témoigne de la détermination des Parties à empêcher des actes totalement inacceptables, tels que la corruption ou le recours à la force ou à la contrainte, et exige que celles-ci prennent des

mesures appropriées. Les mesures prises doivent être mentionnées dans une loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales.

Le paragraphe 5.3 traite des formalités, conditions ou restrictions autres que celles visées au paragraphe 5.2. Il prévoit des **critères** qui doivent être remplis - en plus de ceux du paragraphe 5.1 - pour qu'une formalité, condition ou restriction soit acceptable. Les trois critères énoncés, fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique, maintien de la sécurité publique ou respect par la Partie des exigences de ses obligations juridiques internationales, ne sont pas cumulatifs et il suffit donc que l'un seulement de ces trois critères soit rempli pour que la formalité, la condition ou la restriction soit acceptable.

## II. LES MESURES DE MISE EN ŒUVRE DE CE DROIT

L'article 2 établit **l'obligation générale pour les Parties de prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit** de participer aux affaires d'une collectivité locale, notamment dans leur droit interne.

Il énumère, de façon non-exhaustive, les mesures à prendre afin de permettre l'exercice du droit de participer, notamment habilitation des collectivités locales à promouvoir l'exercice de ce droit, les procédures de participation de la population, les procédures concernant l'accès aux documents publics détenus par les collectivités locales. En outre, sur certaines questions identifiées comme ayant une importance particulière, des spécifications détaillées sont apportées.

Des différenciations sont possibles selon les catégories de collectivités locales, au regard de leur taille et de leur compétence.

Directement inspiré de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale, le dernier paragraphe de cet article vise à faire en sorte que **les collectivités locales soient dûment consultées au cours du processus de planification et de prise de décision concernant les mesures à adopter** et ce, en temps utile et de façon appropriée.

## III. LE CHAMP D'APPLICATION DU PROTOCOLE

### A. S'AGISSANT DES COLLECTIVITÉS

L'article 3 pose le **principe** selon lequel le protocole additionnel s'applique à **toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie.**

Il donne aux Etats Parties, en des termes identiques à ceux de l'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale, la **possibilité de**

**limiter le champ d'application du protocole additionnel** – désignation ou exclusion de certaines catégories de collectivités locales ou régionales – au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation, partant du postulat que le Protocole additionnel couvre au moins les collectivités et les territoires couverts par la Charte.

Cette possibilité vise à permettre aux Etats Parties de choisir d'appliquer les dispositions du Protocole additionnel également aux collectivités territoriales non couvertes par la Charte.

Comme à l'article 13 précité, les Parties ont la **possibilité permanente d'élargir le champ d'application.**

#### ***B. S'AGISSANT DU TERRITOIRE***

L'article 4 comporte les dispositions relatives à l'application territoriale qui figurent habituellement dans les conventions du Conseil de l'Europe.

L'Etat Partie **peut désigner à tout moment** – signature, ratification, acceptation ou approbation – le ou les territoires auxquels le présent Protocole s'applique. Il **peut également, à tout moment, étendre l'application** du présent Protocole à tout autre territoire qu'il désigne par une déclaration au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Ces déclarations peuvent être retirées par notification au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

#### **IV. LES DISPOSITIONS FINALES**

Les articles 5, 6 et 7 reprennent les **règles habituelles** des traités du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la signature, la ratification, l'acceptation, l'approbation, l'entrée en vigueur, les notifications, les communications et la dénonciation.

C'est ainsi qu'il est prévu que le Protocole entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle huit États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole.

**Le Protocole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012.**

À ce jour, cinq pays ont signé ce Protocole additionnel : Belgique ; France ; Portugal et Royaume-Uni.

Dix-huit pays l'ont ratifié : Arménie ; Bulgarie ; Chypre ; Estonie ; Finlande ; Hongrie ; Islande ; Macédoine du Nord ; Lituanie ; Malte ; Monténégro ; Norvège ; Pays-Bas ; Serbie ; Slovénie ; Suède ; Suisse et Ukraine.

Vingt-quatre pays ne l'ont ni signé, ni ratifié : Allemagne ; Andorre ; Autriche ; Azerbaïdjan ; Bosnie-Herzégovine ; Croatie ; Danemark ; Espagne ; Russie ; Géorgie ; Grèce ; Irlande ; Italie ; Lettonie ; Liechtenstein ; Luxembourg ; Monaco ; Pologne ; Moldavie ; Slovaquie ; République tchèque et Roumanie.



## CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission a adopté ce projet de loi autorisant la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.**

Ce Protocole additionnel est parfaitement compatible avec les normes de rang législatif et constitutionnel françaises, ainsi qu'avec les accords et traités ratifiés par la France. En outre, il n'a pas de réel impact sur le plan économique, financier, social, environnemental et administratif.

En France, de nombreux outils juridiques ou non favorisent déjà une participation des citoyens aux affaires des collectivités locales - même si celle-ci peut bien sûr encore être améliorée - si bien que le Protocole reçoit déjà une application effective.

Alors que la France va prendre la présidence tournante du Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 17 mai prochain, il importe que la France ratifie rapidement ce texte qui contribue à renforcer le rôle de référence que joue la Charte européenne de l'autonomie locale pour la démocratie locale.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 20 mars 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Edouard Courtial sur le projet de loi n° 324 (2014-2015) 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, un court débat s'est engagé.*

**M. Jacques Le Nay.** – Que deviendront les élus municipaux de nationalité britannique, présents dans certaines régions françaises, en cas d'entrée en vigueur du Brexit ?

**M. Ladislav Poniatowski.** – Ils termineront leur mandat. Une disposition à cet effet figure dans le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au Brexit, que j'ai rapporté.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**M. Christian Cambon, président.** – La commission s'est à nouveau prononcée à l'unanimité, ce dont je me réjouis.



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mardi 5 mars 2019

*Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

*---Mission des accords et traités---*

**Mme Lucile CARREZ**, rédactrice

**M. Aurélien BROUILLET**, stagiaire-rédacteur

*---Sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires---*

**Mme Florence CORMON-VEYSSIERE**, sous-directrice

**M. Aurel TREIZEMEN**, rédacteur

*Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités  
locales*

*---Direction générale des collectivités locales - Bureau des structures  
territoriales---*

**M. Eric FERRI**, chef de bureau

**Mme Mathilde CISOWSKI**, rédactrice