



Collectivité territoriale  
**Quelle portée juridique  
pour une consultation  
citoyenne organisée  
par une collectivité  
territoriale ?**



**Agathe Delescluse**  
Avocate

paru dans



## Quelle portée juridique pour une consultation citoyenne organisée par une collectivité territoriale ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'organiser une consultation des électeurs sur les décisions que les autorités de ces collectivités ou de ces établissements envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de ceux-ci (*article L. 1112-15 du CGCT pour les collectivités territoriales et article L. 5211-49 du même code pour les EPCI*). La consultation est décidée par la collectivité territoriale ou l'établissement, à son initiative ou à la suite d'une pétition en ce sens des électeurs (*articles L. 1112-16 et L. 5211-49 du CGCT*).

Le juge administratif considère que cette faculté légale n'a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte en procédant à une consultation du public selon des modalités qu'elles fixent (*CE Assemblée, 19 juillet 2017, n° 403928 et 403948*). Ces modalités peuvent être plus souples que celles prévues pour la consultation des électeurs envisagée par le CGCT. Par exemple, **les personnes consultées ne sont pas nécessairement des électeurs**. La consultation doit néanmoins s'inscrire dans le cadre juridique fixé par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (information du public, octroi d'un délai raisonnable pour participer, etc.) et **respecter les principes d'égalité et d'impartialité**, dont il découle que la consultation doit être sincère (même décision).

Si les procédures de consultation sont donc multiples, elles ont néanmoins pour point commun de n'avoir qu'une portée consultative (*articles L. 1112-17 et L. 5211-49 du CGCT*). En somme, **le résultat des consultations ne constitue qu'un avis qui ne lie pas l'autorité compétente pour prendre la décision** (exécutif ou organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI).

Les consultations ne constituent ainsi pas une forme de démocratie directe, mais seulement participative, et se distinguent en cela du **référendum local**, prévu par l'article 72-1 de la Constitution et encadré par les articles LO. 1112-1 et suivants du CGCT, qui dispose, lui, d'une portée décisive. Plus précisément, le projet de décision est, à l'issue du référendum, adopté ou rejeté sans que l'autorité normalement compétente n'ait à se prononcer.

Dans le cadre d'une consultation, il revient encore à l'autorité compétente de prendre une décision, et ce **sans s'estimer liée par le résultat de la consultation** et donc sans renoncer à son pouvoir d'appréciation et de décision. Dans le cas contraire, la décision prise pourrait être annulée pour incompétence négative.

L'absence de portée décisive d'une consultation implique également que le résultat de celle-ci **ne peut pas faire l'objet d'un recours** pour excès de pouvoir devant le juge administratif. En effet, un recours n'est recevable que s'il est dirigé contre une décision (*article R. 421-1 du code de justice administrative*). Dit autrement, la consultation – et son résultat – est une simple

mesure préparatoire de la décision à intervenir, insusceptible de recours.

En revanche, il est possible que des irrégularités commises lors de la procédure de consultation puissent affecter la légalité de la décision prise à la suite de celle-ci. Par conséquent, la circonstance que le résultat de la consultation ne constitue qu'un simple avis n'exonère pas la collectivité territoriale ou l'EPCI qui l'organise de veiller au respect de la procédure.

Le juge administratif adopte néanmoins une conception pragmatique du vice de procédure en jugeant qu'un tel vice n'entache une décision administrative que s'il est susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision ou privé les intéressés d'une garantie (CE, 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033).

On relèvera enfin que, s'agissant de la consultation des électeurs prévue par le CGCT, **une consultation portant sur un même objet ne peut être organisée pendant un délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs** (articles L. 1112-21 et L. 5211-52 du CGCT).