

# INTERNATIONAL JOURNAL OF OPEN GOVERNMENTS

---

## REVUE INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS OUVERTS



ISSN 2553-6869



Vol. 13 - 2024

**International Journal of Open Governments**  
**Revue internationale des gouvernements ouverts**

**Direction :**  
**Irène Bouhadana & William Gilles**

ISSN : 2553-6869

**IMODEV**  
49 rue Brancion 75015 Paris – France  
[www.imodev.org](http://www.imodev.org)  
[ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)

*Les propos publiés dans cet article  
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article  
are the sole responsibility of the author.*

**Droits d'utilisation et de réutilisation**

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

## À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ the International Journal of Open Governments** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV. Enfin, associée de BeRecht Avocats, elle est avocate au barreau de Paris et médiatrice professionnelle agréée par le CNMA.

**William Gilles**, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV. Fondateur et associé de BeRecht Avocats, il est avocat au barreau de Paris et médiateur professionnel agréé par le CNMA.

**IMODEV** est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source ([ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org)) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons\_CC-BY-NC-ND :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

## ABOUT US

The **International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

**Irène Bouhadana**, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV. Partner at BeRecht Avocats, she is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

**William Gilles**, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV. Founder and partner at BeRecht Avocats, he is an attorney at law at the Paris Bar and a professional mediator accredited by the CNMA.

**IMODEV** is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at [ojs.imodev.org](http://ojs.imodev.org) to promote open science under the Creative commons license CC-BY-NC-ND:

- 1) the *International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) the *International Journal of Digital and Data Law / Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

## LE BUDGET PARTICIPATIF : SOLUTION MIRACLE OU MIROIR AUX ALOUETTES ?

par **Émilie MOYSAN**, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université du Mans

---

**A**lors que le système financier public fait l'objet de contestations récurrentes, parfois violentes<sup>1</sup>, les acteurs publics, en particulier locaux, cherchent à marteler sa légitimité. Il est en effet « crucial de redéfinir les facteurs de la légitimité de l'impôt avec pour horizon la solidarité sociale. Il est crucial de réduire les fractures sociales aussi bien que territoriales, il y va de l'avenir de ce qui doit sans concession nous caractériser, c'est-à-dire notre humanité »<sup>2</sup>.

Dans la période récente, ce souci se traduit notamment par une participation citoyenne à l'élaboration du budget local qui consiste « en une délégation, temporaire et encadrée, d'une partie du pouvoir décisionnel, pour décider d'une partie des dépenses facultatives »<sup>3</sup>. En clair, ce dispositif doit permettre aux citoyens de peser sur la décision politique sans se substituer aux représentants élus.

Ce dispositif de partage de la prise de décision financière s'explique notamment car, selon les mots d'Olivier Guichard en 1976, « la commune reste le lieu de la participation directe des habitants aux affaires quotidiennes qui les touchent de plus près, d'une incitation permanente à la prise de conscience des responsabilités, d'un appel continu au dévouement pour le bien public »<sup>4</sup>. La Charte européenne de l'autonomie locale a ensuite posé que l'exercice de l'autonomie locale se fait par des conseils élus au suffrage universel direct, sans que cela ne porte préjudice au recours à toute forme de participation directe des citoyens<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, le budget participatif se présente comme un élément essentiel au bon fonctionnement de notre système démocratique, permettant de légitimer la prise de décision financière publique et, par là-même, l'impôt<sup>6</sup> ; de sorte qu'il est souvent considéré comme une solution miracle. Afin de ne toutefois pas en faire un miroir aux alouettes, il nous semble important de l'asseoir davantage dans

---

<sup>1</sup> V. par exemple, F. SAINT-PIERRE, *Un pays qui voulait rester libre, Chronique d'une accoutumance sécuritaire*, Odile Jacob, 2021, pp. 21-41.

<sup>2</sup> M. BOUVIER, « Quelle justice fiscale pour un monde en transition ? », *RFFP*, n° 147, 2019, p. 149.

<sup>3</sup> L. GOURBIER, E. MOYSAN, « Participation citoyenne et budgets locaux », *Gestion et finances publiques*, 2022/6 (n° 6), p. 25.

<sup>4</sup> O. GUICHARD, *Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, La Documentation française, 1976, 431 p.

<sup>5</sup> Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

<sup>6</sup> K. BLAIRON, « Démocratie directe et finances publiques Une tentative de réconciliation », *RFFP*, n° 132, 2015, p. 163.



le droit français (§ 1) mais aussi de l'encadrer rigoureusement afin qu'il ne limite pas le rôle des élus locaux<sup>7</sup> ni ne nuise à la nécessaire efficacité de l'action publique (§ 2).

## § 1 – UNE SOLUTION MIRACLE CONTRIBUANT AU BON FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DÉMOCRATIQUE

Le budget participatif prend principalement deux formes. Dans un premier cas de figure, correspondant à un budget participatif pyramidal, les habitants définissent des priorités budgétaires et chargent des délégués de porter ces projets auprès des services de la ville<sup>8</sup>. À l'issue du processus, se réunit un conseil du budget participatif « qui définit le budget dans le respect des projets à mettre en œuvre en fonction des fonds alloués par la municipalité »<sup>9</sup>. Dans un second cas de figure, « les collectivités allouent une somme (...) aux habitants pour définir des projets d'intérêt général. Le déroulement de ce modèle horizontal est souvent le même, reposant sur plusieurs étapes : la décision du montant à allouer et des critères de sélection, l'appel à projet avec ou sans présélection des habitants, l'étude et le chiffrage des projets par les services municipaux, la campagne de mobilisation par les porteurs pour valoriser leurs projets, le vote des projets et la concrétisation des projets lauréats »<sup>10</sup>.

Or, le modèle horizontal de budget participatif qui prévaut largement aujourd'hui en France<sup>11</sup> est critiqué pour plusieurs raisons. D'une part, les enveloppes allouées aux projets de citoyens sont en effet faibles (et en baisse au cours des dernières années)<sup>12</sup> et d'autre part, elles ne portent que sur des dépenses d'investissement ; de telle sorte que le budget participatif, relativement peu plébiscité par les citoyens<sup>13</sup>, est présenté comme symbolique<sup>14</sup> voire comme du simple marketing politique<sup>15</sup>.

Qu'importe ; ce dispositif, qui laisse aux collectivités une marge de manœuvre certaine, conduit le budget participatif à se présenter comme un procédé démocratique souple qui dépasse les cadres du droit électoral français : l'âge requis pour participer est souvent

---

<sup>7</sup> V. par exemple, G. TINLOT, « Le budget participatif, outil d'une citoyenneté financière locale rénovée », *RFFP*, n° 135, 2016, p. 19.

<sup>8</sup> L. GOURBIER, E. MOYSAN, « Participation citoyenne et budgets locaux », *Gestion et finances publiques*, 2022/6 (n° 6), p. 25.

<sup>9</sup> E. COGUEL-MAZET, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, n° 153, 2021, p. 259.

<sup>10</sup> S. EDINA, L. CARMOUZE, C. DU BOYS. « Le budget participatif : un dispositif au service du management de la valeur publique ? », *Politiques & management public*, vol. 4, no. 4, 2021, pp. 425-444.

<sup>11</sup> Y. BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », *Gestion et finances publiques*, 2019, n° 3, p. 35.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> A. ROSA, « La place des citoyens », *RFFP*, n° 159, 2022, p. 57.

<sup>14</sup> L. BARTOCCI, G. GROSSI, S. MAURO, C. EBDON, « The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions », *International Review of Administrative Sciences*, p. 1.

<sup>15</sup> Y. BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », *Gestion et finances publiques*, 2019, n° 3, p. 35.

inférieur à 18 ans, il n'est le plus souvent pas nécessaire non plus d'être de nationalité française ou européenne. En outre, contrairement aux élections permettant de désigner les représentants des citoyens<sup>16</sup>, le vote en ligne est possible et même privilégié car il permet une participation plus simple et large<sup>17</sup>. Au fond, les limites sont seulement constituées par la consultation sur le financement de projets relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale et présentant un intérêt pour la personne publique.

Dans la pratique administrative, on constate que les initiatives de budgets participatifs se sont multipliées dans les collectivités territoriales françaises<sup>18</sup>. On pense par exemple à la ville de Morsang-sur-Orge et à ses dispositifs expérimentaux de participations citoyennes à partir de 1997<sup>19</sup>, aux villes de Saint-Denis ou de Montreuil<sup>20</sup> qui organisent un budget participatif depuis le début des années 2000<sup>21</sup>, à la ville de Paris depuis 2014<sup>22</sup> ou plus récemment à la ville de Laval depuis 2021. L'expérience montre que la mise en œuvre des budgets participatifs est surtout « le fruit d'une forte volonté politique venue d'en haut, davantage que d'une demande accrue de participation de la population »<sup>23</sup>. Elle vise à lutter contre la perte de confiance des citoyens dans le personnel politique qui les représente<sup>24</sup>.

Pourtant, parallèlement, les managers publics locaux ne semblent pas très engagés dans les démarches mises en œuvre dans les collectivités locales, voyant dans la consultation citoyenne une concurrence ou à tout le moins une remise en cause, voire une perte de sens, de leur travail. Or, les réticences des managers publics peuvent avoir une incidence non nulle sur ce type de démarche<sup>25</sup>. Plusieurs pistes d'amélioration de dessinent toutefois pour consolider une pratique de plus en plus courante qui contribue

<sup>16</sup> V. par exemple, B. MOREL, « Les enseignements des expériences européennes du vote électronique », *RFDC*, n° 114, 2018, pp. 371-394.

<sup>17</sup> M. SAOUDI, « Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen », *Gestion & Finances Publiques*, 2019, n° 3, pp. 28-31.

<sup>18</sup> V. par exemple, B. KOLYTCHEFF, « Le budget participatif grenoblois », *Gestion et finances publiques*, 2017, n° 5, p. 36 ; Y. Broussolle, « Les budgets participatifs », *Gestion et finances publiques*, 2019, n° 3, p. 35.

<sup>19</sup> M. SAOUDI, « Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n° 3, 2019, pp. 28-31.

<sup>20</sup> M.-C. GUILLET, « Mise en place du budget participatif : l'exemple de la ville de Montreuil », *AJCT*, 2018, p. 259.

<sup>21</sup> H. REY, « 9. Participation électorale et démocratie participative » in M-H Bacqué, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte, 2005, pp. 217-227.

<sup>22</sup> W. ARHIP-PATERSON, « Les budgets participatifs sont encore partisans. (Dé-)partisanisation des budgets participatifs parisiens (2014-2020) », *Participations*, vol. 26-27, n°s 1-2, 2020, pp. 135-164 ; M.-CH. BARANGER, « Les expériences Ville de Paris - Région Île-de-France », *RFFP*, n° 155, 2021, p. 125.

<sup>23</sup> Y. BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », *Gestion et finances publiques*, 2019, n° 3, p. 32.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>25</sup> L. BARTOCCI, G. GROSSI, S. MAURO, C. EBDON, « The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions », *International Review of Administrative Sciences*, p. 1.

manifestement à renforcer la transparence de l'action publique et à favoriser le sentiment de communauté citoyenne<sup>26</sup>.

D'une part, pour susciter davantage d'intérêt, le budget participatif pourrait consister à permettre aux citoyens de se prononcer sur des grandes orientations en matière de politiques publiques. Cela devrait s'accompagner d'un renforcement des moyens en matière de communication. Il s'agit ici pour les collectivités d'amplifier la participation des citoyens, ce qui doit surtout s'opérer en direction de certaines catégories de la population, notamment défavorisées ou touchés par la fracture numérique qui reste prégnante sur une partie du territoire. Plus largement, pour que le budget participatif fonctionne, un travail de pédagogie semble indispensable pour que les citoyens comprennent le fonctionnement du budget local. Il faut favoriser l'accès aux données budgétaires et mettre en place des mécanismes de formation à la compréhension du droit budgétaire local<sup>27</sup>. Cela permettrait notamment d'expliquer et de justifier les limites imposées, telles que la circonscription aux dépenses d'investissement. Le budget participatif ne doit en effet pas conduire à ce que les dépenses publiques augmentent de manière exponentielle.

D'autre part, un aspect ludique à cette participation permettrait également de renforcer son attrait. On peut à cet égard citer le portail Better Neighborhoods créé en 2011 en Islande et qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik<sup>28</sup>. Portant sur 6 % du budget de la ville, l'interface de la plateforme reprenant des fonctionnalités inspirées de celles des jeux vidéo place le citoyen dans la situation du décideur public. Au fond, « le budget participatif est un objet plastique, qui a vocation à se réformer et à s'adapter aux conditions et moyens locaux, pour concerner un nombre croissant de citoyens »<sup>29</sup>.

Ensuite, une autre réforme pourrait concerner les élus et les agents administratifs qui perçoivent encore trop souvent la participation comme une menace. Les élus peuvent y voir un risque de perte de pouvoir et les agents un risque d'inefficience et d'allongement de la procédure budgétaire. Un changement de culture paraît nécessaire. C'est pourquoi, le budget participatif doit s'appuyer sur « un portage politique fort et un comité de suivi ouvert avec des représentants d'habitants qui ont voix au chapitre et un réseau référent dans les services techniques »<sup>30</sup>. Il doit aussi s'accompagner

---

<sup>26</sup> V. par exemple, T. AITAMURTO, « La production participative dans l'élaboration des politiques publiques », *Pouvoirs*, vol. 175, n° 4, 2020, pp. 89-100.

<sup>27</sup> V. plus largement M. LEROY, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Economica, coll. « finances publiques », 2010, p. 250.

<sup>28</sup> <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Citizens-Foundation-Citizen-participation-and-digital-tools-V4.pdf>

<sup>29</sup> « La démocratie numérique et la participation citoyenne. Rapport du groupe de travail : Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire, 20 juin 2018, présenté par Mme Paula FORTEZA », *Gestion & Finances Publiques*, vol. 3, n° 3, 2019, pp. 19-27.

<sup>30</sup> Y. BROUSSOLLE, « Les budgets participatifs », *Gestion et finances publiques*, 2019, n° 3, p. 35.



d'un effort de formation en direction du personnel des collectivités territoriales, par le Centre national de la fonction publique territoriale par exemple.

Enfin, l'efficacité des budgets participatifs se heurte aussi à une insuffisance des capacités techniques de la plupart des collectivités territoriales. On appelle ainsi de nos vœux la création d'une agence nationale pour la démocratie participative, destinée à apporter un soutien technique aux collectivités qui n'auraient pas la capacité de mettre en place un budget participatif<sup>31</sup>. Un organisme tel qu'Open North au Canada constitue un modèle intéressant pour faciliter l'ensemble du processus<sup>32</sup>. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui associe des praticiens publics et privés et des chercheurs et développant des outils pour favoriser l'utilisation efficace, responsable et concertée, par les collectivités publiques, des données et de la technologie. Depuis 2020, un outil semblable tend à se développer en France<sup>33</sup>, mais il semble important que l'outil soit public, accessible à toutes les collectivités.

On le voit, il s'agit là d'un véritable défi, comme le résume le tableau ci-après reproduit.



Source : S. EDINA, L. CARMOUZE, C. DU BOYS. « Le budget participatif : un dispositif au service du management de la valeur publique ? », *Politiques & management public*, vol. 4, no 4, 2021, pp. 425-444

Ce changement de culture, indispensable à la réussite du recours au budget participatif, ne suffit toutefois pas. L'encadrement juridique de ce dispositif doit être repensé.

## § 2 – UN MIROIR AUX ALOUETTES : LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DU BUDGET PARTICIPATIF

Dans l'ordonnancement juridique interne, les fondements juridiques sont peu nombreux. Ils reposent principalement sur

<sup>31</sup> A. BÉZARD, « Les budgets participatifs, une solution citoyenne pour demain ? », *Fondation Jean Jaurès*, 12 avril 2017.

<sup>32</sup> <https://opennorth.ca/fr/>

<sup>33</sup> <https://lbp-participation.fr>

l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ». L'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit, quant à lui, qu'en dehors des cas prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, l'administration (y compris locale) peut « associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, [pour cela] elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ». Dans un tel cadre juridique, qui se caractérise par sa faible densité, on comprend pourquoi le budget participatif a pu être qualifié de consultation « innomée »<sup>34</sup>.

On le voit ; le budget participatif repose sur un cadre juridique qui se caractérise par sa légèreté et, surtout, qui le prive de tout effet contraignant<sup>35</sup>. Pour combler cette lacune, plusieurs pistes peuvent être envisagées.

Tout d'abord, il pourrait être envisagé d'introduire un principe budgétaire de participation financière locale, aux côtés des autres principes budgétaires, tels que l'équilibre, l'annualité, l'unité ou l'universalité budgétaires. Un pourcentage de dépense d'investissement pourrait ainsi être réservé par le législateur à une procédure associant les habitants de la collectivité territoriale (à partir d'un certain seuil d'habitants), dans des limites de temps compatibles avec le calendrier budgétaire local. Il est envisagé ici de rendre obligatoire la participation citoyenne.

Ensuite, et pour rendre ce principe plus opérationnel, le vote d'une loi-cadre sur les budgets participatifs pourrait utilement encadrer cette pratique et lui permettre de se développer<sup>36</sup>. L'idée est de limiter le recours à la participation à un pourcentage raisonnable de dépenses d'investissement afin de ne pas vider de sa substance le mandat politique reçu par les élus locaux. Le citoyen actif ne doit pas se substituer au représentant des citoyens<sup>37</sup>. Une telle loi permettrait en outre de prévoir un recours juridictionnel pour fixer les règles de contestation du déroulement ou des résultats du budget participatif.

---

<sup>34</sup> S. SAUNIER, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *AJDA*, 2015, p. 2426.

<sup>35</sup> L. HAMON, « Réflexions sur le cadre juridique du budget participatif », *RFFP*, n° 153, 2021, p. 21.

<sup>36</sup> E. GUÉREL, avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 2272) de finances pour 2020, tome VII, relations avec les collectivités territoriales, Assemblée nationale, 2019, p. 30.

<sup>37</sup> I. MULLER-QUOY, « Le citoyen et les finances publiques locales » in J.-F. Boudet, X. Cabannes, *Les finances publiques citoyennes*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p. 145.

Ces règles devraient en outre être fixées, selon nous, à la lumière de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration et des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État, dans une décision du 19 juillet 2017<sup>38</sup>. En l'occurrence, deux associations demandaient au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 28 septembre 2016 portant fixation du nom et du chef-lieu de la région Occitanie. En 2016, le conseil régional avait décidé de soumettre à une consultation publique ouverte à toutes les personnes âgées de plus de 15 ans habitant la région une liste de cinq propositions de nom issues des huit propositions transmises par le Comité du nom de la région. Conformément aux résultats, le conseil régional avait ensuite proposé au Gouvernement de dénommer la nouvelle collectivité : « Région Occitanie ». Parmi les moyens soulevés, les requérants soutenaient que le conseil régional avait méconnu sa compétence en s'estimant à tort lié par les résultats de la procédure de consultation publique. Tout en rejetant le recours, le Conseil d'État a jugé que l'autorité administrative qui organise la consultation doit en déterminer les règles d'organisation dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. « L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées »<sup>39</sup>.

Plus récemment, des règles ont été proposées par la déclaration sur les principes fondamentaux des budgets participatifs : respect par la collectivité du résultat du vote citoyen, organisation régulière et pérenne de la participation, égalité d'accès et inclusion et transparence et sincérité<sup>40</sup>. Ces exemples le montrent, la participation budgétaire, si elle n'est pas obligatoire, doit être pleinement intégrée au processus budgétaire dès lors qu'elle est organisée.

---

<sup>38</sup> Conseil d'État, Ass., 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres*, n° 403928, 403948.

<sup>39</sup> Considérant 16.

<sup>40</sup> Déclaration de clôture des rencontres nationales des budgets participatifs - 7 et 8 novembre 2019 à Paris, principes fondamentaux du budget participatif en France.

Finalement, ces avancées juridiques semblent nécessaires afin que le budget participatif ne fasse plus figure de « trompe-l'œil de la participation citoyenne »<sup>41</sup> et devienne au fond l'instrument d'un véritable renouveau démocratique local et d'une (re)légitimation indispensable de la prise de décision financière.

---

<sup>41</sup> E. PORTAL, « Les budgets participatifs locaux : un outil de participation citoyenne en développement mais aussi en trompe-l'œil ? », *RFFP*, n° 153, 2021, p. 245.