



Strasbourg, le 21 juin 2010

CDL-UD(2010)038

fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
le Département fédéral suisse des Affaires étrangères
et
l' « Executive Campus HSG de l'Université de Saint-Gall »

dans le cadre de la présidence suisse
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CONFERENCE

sur « Démocratie et décentralisation –
Renforcer les institutions démocratiques
par la participation »

Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010

**LE REFERENDUM AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL
UNE INSTITUTION DE LA DEMOCRATIE LOCALE
AU SUCCES INEGAL EN EUROPE ET EN FRANCE**

de M. Gérard MARCOU
Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Directeur du GRALE

SAINT-GALL 4-5 mai 2010

Le référendum au niveau local et régional.

**Une institution de la démocratie locale
au succès inégal en Europe et en France**

Gérard Marcou

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Directeur du GRALE

Le référendum est une institution de la démocratie directe inégalement pratiquée en Europe. Mais l'aspiration à la démocratie et la tendance assez générale à l'affaiblissement de la participation aux élections locales, qui peut s'interpréter en partie comme une l'expression d'une crise de la représentation, expliquent sans doute que, dans la plupart des pays européens, la législation fait une place de plus en plus importante aux institutions de la démocratie directe ou semi-directe. Mais cette évolution rend elle-même plus nécessaire de préciser certaines définitions.

La Charte européenne de l'autonomie locale soutient le développement de toutes les formes de participation des citoyens à la gestion des affaires locales, mais elle ne mentionne le référendum que parmi d'autres. Selon l'article 3.2 : « Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là ou elle est permise par la loi ».

Le référendum doit être entendu au sens strict. Ce n'est pas seulement une votation sur un sujet soumis aux électeurs ; c'est une procédure de décision. Par son vote, le corps électoral de la collectivité concernée prend lui-même avec force exécutoire la décision sur le sujet qui lui est soumis. Le référendum peut être obligatoire ou non en certaines matières, exister avec ou sans l'initiative populaire : son initiative peut donc appartenir exclusivement aux organes élus de la collectivité, ou s'imposer à eux par l'effet de la loi de l'initiative d'un certain nombre d'électeurs - avec l'obligation d'organiser le référendum si ce nombre est atteint. Dans le premier cas, le référendum soutient la démocratie représentative, puisque seuls les représentants ont le pouvoir de remettre la décision aux électeurs ; dans le second cas, il opère un partage de pouvoir entre représentants et électeurs. Dans ce qui suit, on se concentrera sur le référendum au sens strict.

Au niveau local, le référendum n'est pas sans rapport avec l'institution des assemblées d'habitants qui exercent directement l'administration de la commune, comme dans certains

cantons suisses, au moins dans les communes de moins de 20.000 habitants. Dans les deux cas, la décision est prise par les citoyens directement ; mais le référendum est par définition une procédure discontinue, alors que l'assemblée des habitants statue sur tous les points figurant à son ordre du jour. Le référendum peut aussi être pratiqué dans des collectivités beaucoup plus peuplées, aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

La question posée : le référendum au niveau régional et local, suggère non seulement de se limiter aux aspects intéressant la démocratie régionale et locale, mais aussi que le problème se pose de la même manière au niveau local et au niveau régional. Dans un cas comme dans l'autre il convient d'apporter quelques nuances. Sur le premier point, on relèvera que, parmi les pays qui connaissent la pratique la plus régulière du référendum au niveau local, certains l'excluent au niveau national dont les institutions sont exclusivement représentatives : c'est le cas des Etats-Unis, de l'Allemagne ou de l'Autriche. Dans ces deux cas, le référendum peut porter sur un objet d'intérêt local ou d'intérêt régional (à l'échelle de l'état fédéré), en fonction des prévisions de la législation de l'état fédéré. Sur le second point on relèvera que l'enjeu n'est pas le même si, au niveau de l'état, le référendum porte sur une loi, c'est-à-dire sur des dispositions permanentes de portée générale ; le référendum local est par définition de moindre portée. Enfin, si dans tous les pays qui connaissent le référendum au niveau régional la loi l'autorise aussi au niveau local, l'inverse n'est pas vrai et il existe des pays dans lesquels la législation prévoit le recours au référendum au niveau local mais non au niveau régional¹.

A l'échelle européenne, il est frappant de constater la popularité croissante du référendum dans la législation comme mode décision au niveau local ou régional, mais la permanence des différences dans les traditions politiques et institutionnelles entre les pays qui ont assimilé depuis longtemps le référendum et ceux, les plus nombreux, dans lesquels domine la culture de la démocratie représentative (I).

La France fait sans aucun doute partie de ce deuxième groupe de pays, ce que reflète encore la révision constitutionnelle de 2003, qui a introduit la possibilité du recours au référendum pour les collectivités locales ainsi que pour les changements statutaires (II).

I. La diffusion du référendum au niveau local et régional et ses limites

A l'échelle européenne, on observe un clivage assez net entre les pays dont les institutions locales et régionales font une large place au référendum local et ceux qui l'excluent ou ne lui accordent qu'une place réduite à certaines questions définies par la loi. Les réformes des

¹ Dans ce qui suit on s'appuiera en premier lieu sur les sources suivantes : Conseil de l'Europe, *Progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de monitoring*, Rapport établi par Gérard Marcou, Document CM/monitor(2001)3 révisé 2 et Addendum révisé 2, 134 pages, 20 avril 2001 ; G. Marcou, « Europe », pp.126-163 dans : *Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, sous la direction de G. Marcou, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Barcelone / L'Harmattan, Paris, 2008.

dernières années n'ont que faiblement affecté le classement que l'on peut faire des Etats européens. Il ne faudrait pas en déduire trop rapidement que la démocratie locale est plus développée chez les premiers que chez les seconds : pour pouvoir tirer une telle conclusion, il faudrait d'abord proposer des critères clairs et généralement acceptés d'évaluation de la démocratie, et ensuite il faudrait tenir compte d'autres facteurs qui interagissent avec les institutions de démocratie directe, tels que le système des élections locales, le rôle du système des partis au niveau local, l'accès à l'information officielle, les autres formes d'intervention des citoyens dans l'administration locale, notamment, ce qui dépasserait les limites de cette communication.

A) Les Etats favorables au référendum local ou régional

Il s'agit des pays dans lesquels la loi permet ou impose le référendum local dans un certain nombre de matières ou plus généralement dans les matières de compétence communale, sous réserve éventuellement de certaines matières. Dans certains de ces pays, le référendum est possible aussi au niveau régional : qu'il s'agisse d'un état fédéré, d'une région dotée de l'autonomie politique ou d'une région ayant le statut d'une collectivité locale.

Ces pays ne sont pas les plus nombreux en Europe, mais on note une certaine augmentation de leur nombre. En ce qui concerne le référendum communal, il s'agit des pays suivants : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, France depuis la révision constitutionnelle de 2003, Hongrie, Islande, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suisse, ex république yougoslave de Macédoine, Serbie. Le référendum est rarement obligatoire : on ne le rencontre (hormis les pays où le référendum local n'existe que dans les cas limités où il est obligatoire, que l'on examinera plus loin) qu'en Suisse dans la plupart des cantons en matière budgétaire ou dans d'autres matières (font exception les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel), en Islande (sur les débits de boisson), sur les fusions de communes dans certains notamment en France, en Hongrie, en Islande, en République tchèque. Lorsque le référendum local est permis, certaines exclusions sont fréquentes : les questions budgétaires ou financières (Hongrie, Roumanie, Slovénie). Mais à l'inverse le recours au référendum est formellement prévu ou permis pour l'instauration de contributions exceptionnelles pour le financement de certains projets (Pologne, Serbie, Slovaquie).

Au niveau régional, le recours au référendum existe en Allemagne, en Autriche, en Suisse selon des modalités et avec des restrictions différentes. En Suisse, il est obligatoire en matière constitutionnelle, à l'initiative d'un certain nombre d'électeurs après le vote de la loi par le parlement cantonal, ou sur une initiative législative des citoyens ; il faudrait tenir compte de différences entre les cantons. En Autriche, l'initiative du référendum en matière de loi du Land appartient au parlement, au gouvernement, ou d'un certain nombre de communes ou d'électeurs. En Italie, le référendum abrogatif d'initiative populaire existe aussi pour les lois régionales, selon les statuts des régions italiennes ; ceux-ci prévoient le référendum consultatif à l'initiative du conseil régional (Campanie, 2004 : art.14 ; Lombardie, 2008 : art.52) ou sur la base d'une « initiative populaire » (par exemple : statut de l'Emilie-Romagne, 2005 : art. 21). En France, depuis 2003, et en Pologne, le conseil régional peut soumettre une question de sa compétence à un référendum, mais aucun cas d'application ne nous est connu.

Il est presque inutile d'insister sur le fait que la Suisse est le pays qui fait l'usage le plus constant du référendum à tous les niveaux, local, cantonal et fédéral. Le budget communal est soumis à référendum communal dans de nombreux cantons ; il est aussi fréquent que les citoyens puissent provoquer un référendum sur une décision adoptée par le conseil, ou provoquer un référendum sur leur initiative.

En Allemagne, c'est l'unification allemande qui est à l'origine de la généralisation des procédés de démocratie directe au niveau locale, comme de l'élection du maire au suffrage direct. Il en est résulté une forte harmonisation des législations communales entre les différents Länder, autour de ce qui était autrefois connu comme le régime communal d'Allemagne du sud. Rappelons qu'en Bavière c'est par un référendum législatif d'initiative populaire, rendu possible par les articles 59 et 60 de la constitution du Land de Bavière que le référendum communal a été introduit, en 1995, contre le projet du Landtag, qui était concurremment soumis à la votation populaire. Aujourd'hui, tous les Länder connaissent le référendum communal et l'initiative populaire au niveau local. L'initiative est généralement dirigée contre une décision du conseil, et le référendum est organisé si, un nombre minimum de signatures est collecté au soutien de la demande dans un délai relativement court (entre 4 et 8 semaines selon les Länder). La brièveté du délai permet à la fois de mobiliser les électeurs et d'assurer la sécurité juridique, la décision étant acquise une fois le délai écoulé sans que l'initiative ait recueilli le nombre de signatures requis². Ce système est aussi pratiqué dans les cantons suisses.

En Allemagne, l'initiative populaire a été étendue à la révocation du maire dans trois Länder (Brandebourg, Saxe et Schleswig-Holstein). Dans d'autres Länder la révocation est soumise au référendum, mais à l'initiative du conseil. La Pologne a aussi introduit la procédure de révocation du bureau communal (exécutif collégial) par un référendum d'initiative populaire.

Au-delà de la législation, il est plus difficile d'apprécier la pratique du référendum, en dehors des pays cités où elle est une institution ancienne et familière. Dans de nombreux pays d'Europe de l'est l'introduction du référendum local répond au besoin de démocratie qui s'est exprimé avec le changement de régime et à la volonté des nouvelles autorités d'adopter les standards du Conseil de l'Europe. Mais il n'est pas certain que la pratique soit à la hauteur de la législation. Les rapports présentés en vue de la conférence de Skopje des pays du Pacte de stabilité sur les progrès de la démocratie locale ne comportaient aucune mention des référendums locaux, même dans les pays où la législation le prévoyait, ou même où une certaine tradition plus ancienne existait comme en Serbie³.

B) Les Etats excluant le référendum local ou l'imposant dans des cas limités

² Voir notamment : Xavier Volmerange, « Les mécanismes de la démocratie locale en Allemagne », pp.325-365 dans : Stéphane Guérard (dir.), *Crise et mutation de la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan coll. GRALE, 2004 ; M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2008, §10.

³ « Local Democracy in Stability Pact Countries since the Zagreb Conference », Conseil de l'Europe, conférence de Skopje, 8-9 novembre 2006, pages 11-39 dans : Council of Europe, *Effective democratic governance at local and regional level*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2007.

Ces Etats sont, en Europe, les plus nombreux. Plusieurs cas doivent être distingués.

Le premier est celui des Etats dans lesquels la législation impose le référendum sur certaines questions, mais l'exclut en général dans l'exercice des compétences locales. Ces cas sont rares. Cela concerne en général la création ou la fusion de communes (c'était le seul cas de référendum local décisoire en France avant la révision constitutionnelle de 2003 ; il est toujours en vigueur – CGCT, art. L.2113-3 ; cas de Chypre pour la création d'une nouvelle commune), la détermination des institutions locales (Royaume-Uni : en ce qui concerne l'Angleterre ; Russie) ; en fonction options définies par la loi, le nom d'un lieu (Irlande) ; le changement de rattachement à une province (Moldova).

Le second cas, ne concernant encore qu'un petit nombre d'Etats, est celui des Etats dans lesquels la loi est ne prévoit pas le référendum local ni décisoire, ni consultatif. Dans certains de ces pays, l'on admet que, dans le silence de la loi, les conseils élus des collectivités locales peuvent organiser des consultations des électeurs sur des sujets de leur compétence (ce que l'on appelle parfois par extension « référendum consultatif »). Tel est le cas au Danemark, en Norvège, aux Pays-Bas. Dans d'autres pays, le silence de la loi s'interprète plutôt de manière négative (Grèce, Lettonie – la loi sur le référendum local annoncé en 1994 par la loi sur l'administration locale n'a jamais vu le jour, Lituanie, Estonie – la loi régleme les initiatives par lesquelles les citoyens saisissent le conseil local d'une proposition, Turquie).

Dans les autres pays, la loi prévoit la possibilité d'organiser des « référendums consultatifs », ou consultation des électeurs, sur des questions de la compétence de la collectivité locale, parfois sur la base d'une initiative populaire. Le conseil et l'exécutif local ne sont donc jamais liés, en droit, par le résultat de la consultation. Mais ces consultations sont relativement peu fréquentes. En Belgique, où la compétence sur la législation sur les collectivités locales a été transférée aux régions en 2001, le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation de 2004 et le décret flamand (acte de nature législative) de 2005 sur l'administration locale laissent subsister le référendum consultatif dans les termes de l'ancienne loi belge ; il peut être organisé à l'initiative du conseil communal ou de 10% des électeurs. Entre 2001 et 2008, cependant, on n'enregistre que 8 référendums locaux, 4 en Flandres et 4 en Wallonie, dont un seul, dans chaque région, à l'initiative des citoyens⁴. Des dispositions analogues existent au Luxembourg, mais avec l'exigence d'un nombre plus élevé de signatures.

L'initiative des électeurs conduisant à l'organisation obligatoire d'un « référendum consultatif » est prévue dans la législation des autres pays avec des modalités ou des restrictions variées. En Italie, le référendum local reste consultatif ; toutefois, c'est le statut de la commune qui en fixe les modalités, et notamment le nombre de signatures devant soutenir l'initiative. En Espagne, si les nouveaux statuts d'autonomie adoptés ces dernières années (ils font l'objet d'une loi organique du parlement national), pour certaines communautés autonomes, affirment la compétence de la communauté autonome pour le régime local, ils sont moins nets sur le recours au référendum local. Le nouveau statut de la Catalogne se contente d'une

⁴ Ellen Wayenberg / Filip De Rynck, « Belgium », fiche pays (en anglais) pour le *Premier Rapport mondial sur la démocratie locale et la décentralisation*, op. cit. (supra, note 1), publié sur la page GOLD du site web de CGLU.

affirmation générale des droits d'initiative et de participation des citoyens envoyant à une loi régionale (non encore entré en vigueur, dans l'attente de l'arrêt de la cour constitutionnelle : art.29) ; celui de l'Andalousie, entré en vigueur en 2007, prévoit que le droit de participation politique comprend le droit de soutenir l'initiative de consultations populaires par l'exécutif régional pour par le conseil municipal (art.30). En attendant la loi nationale de 1985 sur les bases du régime local reste en vigueur, et elle est assez restrictive : une consultation populaire peut être décidée par le conseil municipal avec l'autorisation du gouvernement sur une question de compétence communale, sauf en matière de finances locales (art.71).

Le référendum consultatif avec initiative des citoyens est encore prévu par la loi en Finlande et en Suède.

Ces différences de législation, y compris à la suite de réformes récentes, ou même dans les projets qui sont discutés, et les différences de pratiques en matière de référendum local permettent de penser qu'il existe des différences de culture politique et de tradition institutionnelle suffisamment profondes pour empêcher en ce domaine une convergence que le consensus général sur les valeurs démocratiques aurait permis d'attendre. Les pays qui ont véritablement développé une culture de démocratie directe apparaissent en fin de compte assez peu nombreux en Europe, même si d'autres feignent de s'en rapprocher par le « référendum consultatif », ou même par une législation qui prévoit le référendum décisoire mais qui, pour le moment, n'a pas provoqué de changement important dans la pratique.

Le cas de la France illustre la prévalence de la conception de la démocratie représentative au niveau local, malgré la révision constitutionnelle de 2003.

II. L'expérience française en matière de consultation des électeurs et de référendum local

La France se caractérise aujourd'hui par une large ouverture du recours au référendum, sur le plan normatif, aussi bien au niveau national qu'au niveau des collectivités territoriales, dans un contexte institutionnel et politique qui lui reste globalement défavorable. Dépasser ce paradoxe suppose une évolution de la culture politique, surtout au sein de l'élite politique, dont il n'est pas possible de dire si elle est engagée ou non.

Du référendum local, il convient de distinguer les cas dans lesquels un référendum est organisé au niveau local, mais par l'Etat : 1) lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité à statut particulier ou de modifier son organisation, la loi peut prévoir la consultation des électeurs des collectivités territoriales intéressées (art.72-1, al.3) ; 2) en ce concerne les collectivités d'outre-mer, toute question relative à leur organisation, leurs compétences ou leur régime législatif, ou sur le passage à des compétences élargies ou un régime d'autonomie, ou sur l'abandon d'un tel régime, ou encore en cas de création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et à une région et instituant une assemblée unique, nécessite l'organisation par l'Etat d'un référendum auprès des populations de ces territoires (art.72-4).

En France, le référendum local a toujours souffert du discrédit qui a frappé la démocratie plébiscitaire (A). Dans les années 90, l'introduction de la consultation des électeurs peut apparaître comme un pas vers le référendum local, mais la pratique n'a pas été très encourageante (B). La révision constitutionnelle de 2003 a introduit le référendum local, avec des conditions de validité mais sans restriction de fond. La pratique en reste cependant limitée, surtout si on rapporte les cas recensés aux 36.000 communes françaises (C).

A) Origine du discrédit pesant sur le référendum

Il faut se rappeler qu'aux sources du droit public français, la théorie de la souveraineté nationale est associée à une théorie de la représentation⁵. Celle-ci a prévalu dans la tradition républicaine française que se fixe sous la Troisième République, contre les conceptions de Jean-Jacques Rousseau qui condamnait au contraire la représentation, avec l'argument que la souveraineté ne se délègue pas. Par la suite, la pratique du plébiscite par le Premier et le Second empires et les tentatives bonapartistes des débuts de la Troisième République ont durablement discrédité le référendum en l'assimilant au plébiscite, et c'est plus tard la critique qui a été adressée par l'opposition à l'article 11 de la constitution de 1958 et aux référendums du général De Gaulle.

Dans un pays comme la France, héritier d'une tradition centralisatrice, il était impossible que ce discrédit n'atteigne pas le niveau local. Pour la plupart des élus, en effet, le référendum est un moyen de contourner le conseil municipal et de renforcer le pouvoir personnel du maire – même si en réalité la position institutionnelle du maire et le mode de scrutin lui confèrent déjà un pouvoir personnel étendu. Mais une autre remarque mérite d'être faite. Alors que la France a toujours été caractérisée par un niveau élevé d'émiettement communal, avec un nombre très élevé de petites communes peu peuplées, il n'a jamais existé d'institutions comparables à la *Landesgemeinde* de la Suisse ou même au *consejo abierto* espagnol. Il ne semble pas non plus qu'elles aient jamais été proposées. Même les plus petites communes ont toujours été administrées par un conseil municipal élu.

En outre, lorsque le gouvernement a voulu mené à bien un plan de fusion de communes, par la loi du 16 juillet 1971, il a introduit le premier cas de référendum décisif, pour permettre au préfet de prononcer la fusion, contre l'avis éventuel des élus locaux, ayant obtenu le vote de la majorité des électeurs en faveur de la fusion. Ces dispositions sont toujours en vigueur ; la loi du 13 août 2004 a rendu obligatoire la consultation des électeurs (CGCT : art. L.2113-2). Elles ont aussi contribué à entretenir l'image du référendum comme une institution aisément manipulée par le pouvoir exécutif.

B) La consultation des électeurs : un premier pas vers le référendum local ?

C'est la loi n°2002-276 du 6 février 1992 qui a introduit la possibilité pour le conseil municipal d'organiser la consultation des électeurs, sur proposition du maire ou du tiers des membres du conseil (de la majorité dans les communes de moins de 3.500 habitants) sur des

⁵ Voir en particulier : Siéyès, *Qu'est-ce que le Tiers état ?* (1789), Genève, Librairie Droz, 1970, édition critique de R. Zapperi, et notamment p.208.

affaires de la compétence de la commune. La loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire a introduit l'initiative populaire en vue d'une consultation des électeurs d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale sur un projet d'aménagement.

Curieusement, c'est la loi du 13 août 2004 qui a étendu ces dispositions, alors que le projet de loi du gouvernement prévoyait de les supprimer, puisque la révision constitutionnelle avait permis aux collectivités territoriales d'organiser un référendum sur une question de leur compétence. Le maintien et l'élargissement de la procédure de consultation des électeurs, parallèlement à la possibilité d'organiser un référendum, dans les mêmes matières, suggèrent que les parlementaires, qui sont presque tous des élus locaux, ont préféré garder la possibilité de préférer organiser des consultations plutôt que des référendums, conservant ainsi le contrôle de la décision finale, puisqu'en cas de consultation, le conseil municipal conserve son pouvoir de décision sur la question ayant fait l'objet de la consultation.

Selon les dispositions issues de la loi du 13 juillet 2004, les électeurs de toute collectivité territoriale peuvent désormais être « consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires de la compétence de celle-ci » (CGCT : art. L.1112-15). L'initiative peut en être prise par un cinquième des électeurs de la commune, ou un dixième des électeurs pour une autre collectivité territoriale, mais la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale (art. L. 1112-16). L'objet de l'initiative n'est plus limité à une question d'aménagement. Ces dispositions sont étendues aux EPCI, l'initiative peut être prise par un cinquième des électeurs des communes membres (art. L.5211-49). La délibération qui organise la consultation indique « expressément » que la consultation est une « demande d'avis », et l'assemblée délibérante arrête sa décision après avoir pris connaissance des résultats de la consultation (art. L.1112-17 et L.1112-20). La délibération organisant la consultation est transmise au préfet au moins deux mois avant la date de la consultation et le préfet dispose de dix jours pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale, avec éventuellement une demande de suspension. Celle-ci est prononcée sous 48 heures si la délibération est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. S'il s'agit d'une consultation organisée par une collectivité territoriale autre qu'une commune, le préfet notifie la délibération aux maires des communes qui ont l'obligation d'organiser la consultation, sous la sanction du pouvoir de substitution du préfet en cas de refus de leur part.

Bien que les consultations aient été assez peu nombreuses, elles ont souvent fait l'objet de recours en annulation contre les délibérations les organisant ou contre leurs résultats, qui ont permis à la jurisprudence administrative d'en fixer les limites, dans des conditions à certains égards transposables aux référendums locaux du nouvel article 72-1 de la Constitution. En particulier il a été précisé que la consultation peut porter non seulement sur une décision à prendre par le conseil, mais également sur une décision à prendre par le maire (CE Sect. 29 décembre 1995 « Géniteau », AJDA 1996, p.111), et que la consultation ne peut porter sur un objet étranger à la compétence de l'assemblée délibérante qui l'organise, tel que le tracé d'une autoroute devant traverser une commune (CE 16 décembre 1994 « Commune d'Avrillé »,

AJDA 1995, p.838, note Y. Jegouzo), ou le maintien sur le territoire de personnes étrangères (CE 16 novembre 1994 « Commune d'Awala-Yalimapo » - en Guyane, rec. p.498).

Selon les données publiées par le ministère de l'Intérieur, cette procédure reste peu utilisée. Entre 1995 et 2009, on ne recense en effet que 233 consultations, dont 17 consultations communales en 2008 et 2009, et aucune par une autre collectivité territoriale. Parmi les sujets ayant donné lieu à ces consultations en 2008 et 2009, on relèvera : l'implantation d'un commerce, l'entretien de l'église, l'implantation d'éoliennes, le maintien ou la suppression de la sonnerie des cloches, un projet d'assainissement.

C) L'introduction du référendum local par la révision constitutionnelle de 2003

Selon l'alinéa 2 du nouvel article 72-1 : « Dans les conditions prévues par une loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Les conditions en ont été fixées par la loi organique n°2003-705 du 1^{er} août 2003 (CGCT : art. LO.1112-1 à LO.1112-7).

Le recours à l'organisation d'un référendum local est donc ouvert à toute collectivité territoriale, au sens de l'énumération de l'article 72 de la Constitution, ce qui s'étend aux collectivités d'outre-mer, mais pas à la Nouvelle-Calédonie qui fait l'objet d'un titre distinct de la Constitution (titre XIII). En revanche, il n'est pas ouvert aux EPCI, à la différence de la consultation des électeurs. Le référendum peut aussi porter sur un acte de la compétence de l'exécutif, à l'exclusion d'un acte individuel (art. LO.1112-2). Le Conseil constitutionnel a jugé que cette restriction « n'a pas méconnu les limites de l'habilitation conférée par la Constitution », eu égard au régime particulier de ce type d'actes et des risques d'atteinte aux droits individuels que leur adoption par référendum pouvait comporter (CC n°2003-482 DC, 30 juillet 2003). L'organisation d'un référendum local ne fait l'objet d'aucune autre restriction quant à l'objet du référendum. C'est l'appréciation de l'objet du référendum par rapport à la compétence locale qui a également le plus provoqué de contentieux.

Le contrôle de légalité sur la délibération relative à l'organisation du référendum obéit aux règles déjà exposées pour celle relative à la consultation des électeurs ; la loi du 13 août 2004 avait en fait repris les dispositions de la loi organique. L'organisation du référendum est également une obligation pour les communes dans les mêmes conditions que pour la consultation des électeurs.

D'autres dispositions sont destinées à assurer la clarté et la sincérité du vote et la représentativité de son résultat. Selon l'article LO.1112-7, le projet soumis à référendum est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il obtient la majorité des suffrages exprimés. Un référendum ne peut être organisé dans les six derniers mois du mandat de l'assemblée délibérante ou avant un renouvellement partiel, et pendant la campagne ou le jour du scrutin relatifs à un autre référendum local organisé dans son ressort territorial (ou organisé localement par l'Etat – cf supra). Aucune collectivité territoriale ne peut organiser un référendum local pendant la campagne ou le jour du scrutin prévu pour des

élections nationales ou un référendum national, ou les élections européennes (art. LO.1112-6). Un délai d'un an doit s'écouler entre deux référendums ayant le même objet.

Le texte adopté par voie de référendum local est soumis aux mêmes règles de publicité et de contrôle que les délibérations de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Comme en matière de consultations des électeurs, l'utilisation du référendum local est peu fréquente, et elle n'a concerné jusqu'ici que des décisions communales. Entre 2005 et 2009, le ministère de l'Intérieur a recensé 31 délibérations d'organisation d'un référendum local, dont cependant 12 ont été annulées par la juridiction administrative, si bien que le référendum n'a pas eu lieu. En dehors de quelques communes de la banlieue parisienne, on ne compte dans cet ensemble aucune commune importante.

Parmi les décisions soumises à référendum on relève par exemple : le déplacement d'un monument aux morts, un projet de carrière, l'implantation d'éoliennes, l'adhésion à une communauté d'agglomération, la création d'une police municipale. Parmi les projets annulés, on relève une proposition d'ouvrir le droit de vote aux résidents étrangers non communautaires, le maintien d'un équipement hospitalier sur le territoire de la commune.

*

* *

Des expériences européennes comme de celle de la France en particulier, on peut déduire que si le référendum a sa place parmi les instruments de nature à permettre le développement de la démocratie locale, il ne saurait y suffire. En dehors des différences de tradition, il comporte le risque de ramener à un choix tranché une question qui appelle la recherche d'un compromis, si le référendum n'est pas précédé justement d'un tel processus de construction d'un accord au sein de la communauté locale permettant de prendre en compte le plus possible la diversité des approches et des intérêts en jeu.

En outre, se pose avec acuité la question de la qualité de l'information communiquée au public. La loi française règle la présentation au public d'un dossier d'information éclairant le choix proposé à l'électeur. Cette exigence s'applique aussi bien à la consultation des électeurs qu'au référendum local. Mais encore faut-il que l'information ne soit pas biaisée. Pour le moment cette question ne semble pas encore avoir été posée au juge administratif. De manière plus générale, la valeur des différents procédés de démocratie directe ou de participation dépend beaucoup de l'accès à l'information ; le rôle de la presse sera probablement moins important pour un référendum local que pour un référendum national. Un effort particulier doit être fait pour garantir la validité et la pertinence de l'information livrée aux citoyens.

On peut craindre aussi que des groupes d'intérêt influents puissent peser sans véritable contrepoids dans les référendums locaux et même se trouver à l'origine de certaines initiatives. Ce type de situation a souvent été observé dans la pratique des initiatives référendaires locales aux Etats-Unis⁶.

De nombreux référendums locaux, ou consultations, délibérément organisés en contradiction avec la loi, sont en fait des opérations de mobilisation politique dans le cadre d'un conflit entre la collectivité locale et le pouvoir central. Certains l'ont été avec succès. L'un des exemples les plus retentissants a été celui des référendums consultatifs organisés en 1994 à Amsterdam et à Rotterdam pour faire échec à l'application d'une loi qui prévoyait de dissoudre ces villes historiques dans de vastes régions urbaines. Devant l'opposition qui s'était ainsi manifestée, le gouvernement avait renoncé à mettre en œuvre la loi, et il s'est contenté d'organiser dans les agglomérations visées des établissements publics de coopération.

Mais d'un autre côté on ne saurait prendre argument des difficultés ou des faiblesses du référendum local pour l'opposer à d'autres techniques de participation des électeurs. Celles-ci ne sont pas moins exposées à la manipulation, et même bien au contraire puisque la décision est exclusivement entre les mains des organes élus. Pour les élus locaux, le contrôle de la participation politique apparaît souvent comme un enjeu primordial. De plus, dans la mesure où on dispose d'information, on constate que dans les pays qui ne pratiquent pas le référendum local, l'absence de celui-ci n'est pas toujours compensée, loin de là, par la vitalité d'autres formes de participation. A l'inverse, la vitalité du référendum local semble contribuer à animer le fonctionnement des organes élus et change leur mode de délibération⁷.

⁶ Didier Nedjar, « Initiative et référendum aux Etats Unis », *RDP* 1993, p.1586.

⁷ Christophe Prémat, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne*, thèse de science politique, IEP de Bordeaux, 2009 (non publiée).

