

NICOLE BELLOUBET-FRIER

LES RÉFÉRENDUMS
MUNICIPAUX

166 **A**PPROUVEZ-VOUS LA CRÉATION d'un tout-à-l'égout ? Êtes-vous d'accord avec votre maire qui a récemment décidé de mettre en évidence auprès des pouvoirs publics des problèmes observés dans la commune ? La politique d'urbanisme et d'environnement conduite par la municipalité est-elle compatible avec le passage d'une autoroute sur le territoire de la commune ? A propos de l'instauration d'une mesure de fiscalité locale, approuvez-vous le conseil municipal ou approuvez-vous le gouvernement ? Inventaire à la Prévert, toutes ces questions ont été posées lors de référendums locaux et témoignent des multiples aspects que peuvent revêtir ces consultations populaires.

Historiquement, la démocratie locale s'est développée sous la forme d'une participation directe et active des citoyens aux décisions. Au Moyen Age, l'organisation des villes de consulat, dans le sud de la France, laissait encore place à une assemblée générale des habitants, réunie pour connaître des problèmes les plus importants et imposer son avis. Puis, sous l'influence de l'accroissement démographique et de la complexité des tâches publiques, le pouvoir de décider au niveau local a été remis aux mains de représentants élus périodiquement par la population. Toutefois, le référendum local est depuis longtemps pratiqué par de nombreux pays et plébiscité ailleurs. Si les risques sont connus (danger de personnalisation, questions obscures ou ambiguës, lassitude des électeurs), les gains obtenus par l'institution de ces procédures sont tels en matière de démocratie locale que ce processus doit impérativement se développer, ne serait-ce que pour rapprocher l'administration des administrés et rendre un droit d'expression directe aux citoyens.

I. LE RÉFÉRENDUM, AU PÉRIL DES ILLUSIONS POPULISTES

Le référendum local, comme toutes les techniques d'appel direct au peuple, suscite de nombreuses dérives qu'il convient de cerner pour mieux y porter remède. Entre camouflage et camouflet, la voie est étroite.

Camouflage

C'est l'objet même du référendum qui est ici en cause. Les catégories juridiques conditionnent la liberté laissée aux autorités locales dans le choix des sujets à aborder et définissent ainsi des frontières plus ou moins fluides à ne pas transgresser.

Le champ d'intervention du référendum est en effet tantôt à objet limité tantôt à objet illimité. Généralement, les référendums portent sur les affaires relevant de la compétence de la collectivité locale concernée. Toutefois, l'interprétation de cette notion varie selon les pays. Dans certains cas, la loi prévoit qu'aucun référendum n'est possible sur certains sujets : le budget et le montant des impôts en Hongrie et en République tchèque, l'organisation interne de l'administration municipale, le statut des conseillers municipaux, les décisions de justice, les réglementations budgétaires et taxes municipales en Allemagne. De cette énumération, négative bien plus souvent que positive, il ressort que sont généralement exclues des procédures référendaires les questions relatives aux finances locales, celles qui ont trait aux élus locaux ou qui relèvent de la procédure administrative. Lorsque le référendum est facultatif et que son champ d'application ne fait pas l'objet d'une délimitation restrictive, ce qui est le cas le plus fréquent, la nature même de la question posée est essentielle. En France, les sujets les plus couramment abordés sont, outre les fusions de communes, l'aménagement, la réalisation d'équipements et les projets d'urbanisme (création de zones de loisir, de rues piétonnières, construction de salles polyvalentes, implantation de HLM ou de grandes surfaces). La loi du 4 février 1995, qui ouvre l'initiative populaire aux opérations d'aménagement, correspond bien à une préoccupation locale essentielle. En Allemagne, les thèmes les plus fréquemment évoqués ont également trait à l'aménagement et aux équipements publics, aux politiques de transport et d'environnement. Il en est de même au Danemark (utilisation des sols, projets routiers, établissement d'équipements importants pour les habitants) et en Suisse (constructions, aménagement d'infrastructures, planification territo-

riale, thèmes auxquels il faut ajouter les impôts locaux), mais d'autres exemples peuvent être évoqués : création de centres urbains piétonniers, heures de fermeture des cafés (Pays-Bas), restauration de beffrois et création de zones d'activité économique (Belgique), vente d'alcool sur le territoire communal (Norvège).

Le maire, autocrate omnipotent, peut-il interroger ses concitoyens sur n'importe quel sujet, au risque de mettre la commune à feu et à sang ou au risque contraire encore de recueillir une dangereuse unanimité ? Cette interrogation soulève le problème du contrôle par le juge administratif des questions posées aux électeurs, d'un contrôle qui doit être rigoureux sans pour autant porter atteinte à la libre autonomie des collectivités locales. Le juge doit d'une part vérifier la régularité du scrutin. En France, le Conseil d'État estime que la délibération par laquelle un conseil municipal décide de consulter les électeurs de sa commune est un acte réglementaire susceptible de recours, même si le scrutin référendaire a déjà eu lieu (CE, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimapo). Le juge administratif s'intéresse également à la régularité du déroulement des opérations électorales (CE, 27 mars 1991, Le Crom). Mais son contrôle s'étend d'autre part, par l'intermédiaire de la notion d'affaires de la compétence de la commune, à la question posée. Cette limite, quant à l'objet du référendum, introduite dans le texte législatif, conduit le juge à vérifier par le biais d'un déferé préfectoral, voire d'un sursis à exécution, que la question n'empiète pas sur une compétence réservée par la loi à une autre collectivité ou à l'État (CE., 14 avril 1995, commune de Ventabren, à propos du tracé du TGV). L'imprécision de cette notion confère au juge administratif un pouvoir important dans le contrôle du fond même de la question soumise aux électeurs. Il n'hésite pas ainsi à censurer un texte « de nature à induire l'électeur en erreur sur le sens et la portée de la question posée » (en l'occurrence : « seriez-vous d'accord pour une communauté de ville tendant à considérer Septèmes comme un quartier de Marseille ? » – TA Marseille, 26 novembre 1992, commune de Septèmes). Cette démarche essentielle en faveur de la clarté de la consultation doit être menée avec tact et mesure pour ne pas heurter les impératifs de la décentralisation.

Sans s'attarder davantage sur les pathologies révélées par les contrôles, la sagesse voudrait que les auteurs des procédures référendaires s'abstiennent d'évoquer certains thèmes. Quelques types de sujets semblent en effet devoir être tenus à l'écart des passions populaires parce qu'ils sont trop sensibles et susceptibles d'entraîner des réactions épidermiques. Imaginons un instant qu'un maire veuille interro-

ger ses concitoyens sur l'exercice d'un des pouvoirs de police dont il dispose, celui relatif au séjour sur le territoire de sa commune, même pour une durée limitée, des gens du voyage. Quelle commune, privilégiée du point de vue de l'habitat, accepterait sans réticence le stationnement de ces gens, avec leurs différences, et qui s'émouvrait de cet éventuel refus ? Si l'on ne doit plus désormais s'interroger sur la régularité des consultations portant sur les pouvoirs dont le maire dispose en propre – le Conseil d'État vient de décider (Sect., 29 décembre 1995, M. Géniteau) que les décisions prises dans ce cadre entrent dans les affaires de la compétence de la commune –, on peut néanmoins d'une part se poser la question de leur légitimité – le conseil municipal pourrait-il, ce qui lui conférerait une arme nouvelle, imposer un référendum contre la volonté du maire sur des pouvoirs qui lui appartiennent à titre personnel ? – et d'autre part affirmer que certains sujets sont à l'évidence très dangereux et comportent des risques de manipulation de l'opinion : en témoignent les référendums que voulaient organiser les maires Front national des villes du sud de la France sur les questions d'immigration.

169

Leur traitement coïncide cependant souvent avec des questions qui relèvent en fait d'autres collectivités territoriales, voire de l'État. C'est ainsi qu'il n'appartient pas aux communes de se prononcer sur le principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères, matière qui ressortit à la compétence de l'État en application de la législation sur le contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire (CE, 16 novembre 1994, commune d'Awala-Yalimpo). Au nom du principe selon lequel les conditions essentielles d'une liberté publique doivent être identiques sur l'ensemble du territoire (CC, 25 janvier 1985), les référendums qui, même à titre consultatif, portent atteinte aux libertés publiques ou empiètent sur les compétences nationales doivent être proscrits.

Certaines questions risquent effectivement de déborder sur les pouvoirs décisionnels détenus par d'autres collectivités, qu'il s'agisse de collectivités voisines (référendum communal approuvant ou refusant l'ingérence d'un conseil général) ou de l'État. La solution n'est pas aussi simple qu'il y paraît dans la mesure où la volonté de créer des blocs de compétence a la plupart du temps échoué, laissant place à une imbrication et à un enchevêtrement complexes, et où chaque citoyen se sent à juste titre concerné par des décisions prises à un autre niveau mais qui ont des effets souvent irrémédiables sur son propre territoire. L'exemple des tracés d'autoroute ou des lignes de chemin de fer est très probant à cet égard. Ces tracés ont, certes, des incidences juridiques sur les déci-

sions locales puisque les documents d'urbanisme notamment vont en porter la trace, mais la prise de décision ultime doit appartenir à l'État, même si celui-ci a l'obligation de travailler en concertation et en harmonie avec les collectivités décentralisées. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a annulé la délibération d'un conseil municipal organisant un référendum dont l'objet était de se prononcer implicitement mais nécessairement sur l'opportunité d'un projet d'autoroute ne relevant pas de sa compétence (CE, 16 décembre 1994, commune d'Avrillé). Cette décision a suscité des appréciations critiques car elle donne à la notion retenue par la loi pour servir de champ d'application au référendum, celle d'affaires locales, une conception restrictive. Pour autant, dans le cadre de l'actuelle législation, il n'y avait à mon sens aucune autre solution possible, car ouvrir plus largement le référendum conduirait à accepter un fort risque de paralysie de tout projet d'ampleur régionale ou nationale.

Certains sujets, en effet, incitent à faire prévaloir des intérêts locaux dont l'expression, sans doute légitime, ne manquerait pas d'empiéter sur l'intérêt du territoire national dont l'État est et doit demeurer le gardien vigilant. Aucune commune jamais n'acceptera le passage sur son territoire d'un tracé autoroutier qui, par définition et à quelques exceptions près, n'apporte que des nuisances. Dès lors, ce n'est pas faire preuve d'un jacobinisme outrancier que de refuser des freins aussi systématiques qu'inutiles. L'affaire de la commune d'Avrillé en est un exemple puisque le maire, après avoir épuisé toutes les voies de recours juridiques et sachant pertinemment que la formulation de la question référendaire était irrégulière, n'a cependant pas hésité à faire appel aux électeurs pour faire connaître un mécontentement politique (au sens du mot *polis*) qu'une simple annulation juridictionnelle, survenue *a posteriori*, n'a pu effacer. L'avis des habitants de la commune, recueilli pour faire fléchir la Direction départementale de l'équipement, aurait pu et aurait dû être connu d'une autre façon. Il ne faut pas, en effet, confondre la consultation de la population avec le caractère brutal et sans appel de son résultat et la concertation avec la population, qui doit demeurer la clef d'une décentralisation et d'un aménagement du territoire bien compris et qui doit conduire les représentants de l'État à la négociation et aux amendements.

Camouflage donc puisque, derrière toutes ces questions, se cachent parfois des intentions politiciennes – il n'y a plus rien à en dire – ou, plus légitimement, politiques : les thèmes abordés ne concernent en effet pas seulement, comme en Allemagne, les questions municipales impor-

tantes – et d’ailleurs pourquoi cette discrimination ? –, ni même celles qui relèvent de la sphère autonome de la collectivité (Autriche). L’empiétement sur les sphères de compétence des autres collectivités est, en France, souvent constaté, que ce soit dans les pratiques antérieures à 1992 ou même parfois dans celles qui lui sont postérieures. Du fait de ce constat, il semble important de conserver une conception restrictive de la notion d’affaires locales – cette notion d’« affaires de la compétence de la commune » a d’ailleurs été introduite par la Commission des lois de l’Assemblée nationale, qui l’a substituée à celle d’« affaires de la commune », jugée trop extensive – tout en étendant, en tant que de besoin, le périmètre référendaire afin de pallier les inconvénients dus à l’étroitesse des compétences communales.

Camouflet

171

La procédure référendaire est encore peu fréquente au niveau local. Du moins en France. La Direction générale des collectivités locales a recensé au 20 janvier 1995 environ 41 consultations issues de la loi du 6 février 1992. Si rare également dans d’autres pays que le Conseil de l’Europe a éprouvé le besoin d’adopter une résolution tendant à développer ces pratiques de démocratie locale tout en les encadrant (résolution adoptée par la 10^e conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, 15-16 septembre 1993).

La rareté de ces procédures, leur anormalité accentuent sans aucun doute la perception et l’impact de leurs faiblesses.

Ainsi, dans le cas d’un référendum facultatif déclenché à l’initiative d’un conseil municipal, tout vote négatif ou tout échec fait perdre aux élus qui ont défendu un projet précis, et spécialement au maire, leur crédibilité et leur légitimité. La seule hypothèse contraire serait celle de la soumission à la population d’une question d’intérêt secondaire – mais on ne voit pas bien alors pourquoi elle le serait – ou, de façon beaucoup plus pertinente, celle de l’élaboration d’un mode alternatif de décisions : l’équipe municipale devrait offrir, sur une même question, un véritable choix aux électeurs entre plusieurs projets contradictoires et ne pas les contraindre à se prononcer sur la solution préférentielle de l’équipe au pouvoir. Le même schéma devrait d’ailleurs être retenu lorsque la consultation découle d’une initiative populaire. Une telle pédagogie du référendum lui ôterait son caractère de brutale et stérile polémique et rendrait plus indolores les camouflets auxquels il peut donner lieu.

En l’absence de solution de ce type, la procédure référendaire risque de tourner au débat pour ou contre le maire et de subir ainsi une per-

sonnalisation dommageable. Imaginons une opération d'aménagement immobilier, juridiquement et financièrement douteuse, où, pour obtenir la cession gratuite de terrains nécessaires à la construction d'un lycée, un maire s'engage à délivrer, pour indemniser la famille donatrice, des permis de construire sur des parcelles dont il aura préalablement fait modifier le zonage au plan d'occupation des sols afin de les rendre constructibles. Si les élus de l'opposition ou la population demandent un référendum, on voit aisément que tant la complexité des questions débattues, l'imbrication des intérêts en jeu – intérêt général du lycée et intérêt collectif des sites à protéger contre intérêts privés des propriétaires indemnisés – et la passion des protagonistes risqueraient de tourner à une lutte sans merci entre les auteurs du projet municipal et leurs contradicteurs. Cette conséquence et la personnalisation éventuelle qui l'accompagnerait pourraient être évitées si un dossier complet, présentant des choix alternatifs et expliquant avec sincérité les différents enjeux, était proposé.

Si le référendum est déclenché sur une initiative des habitants, c'est à un risque de campagne tout au long du mandat que l'on s'expose. Ce danger est accentué du fait même que la continuité d'une politique et la stratégie du long terme dont l'administration, même locale, est nécessairement en charge risquent d'être perdues de vue. Il est dès lors essentiel d'imposer des limitations juridiques temporelles telles que celles qui sont prévues en France (un délai d'un an est exigé entre deux consultations, de deux ans s'il s'agit du même sujet, et aucune consultation n'est possible l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux), mais encore d'aboutir à une perception renforcée de la participation référendaire comme étant celle d'un autre mode normal d'élaboration des décisions locales.

Malgré les errements relevés, la problématique du référendum local est distincte de celle du référendum national : la démocratie directe s'exprime avec facilité au niveau des petites collectivités territoriales, les risques de dérive plébiscitaire ou politicienne du débat sont moins importants, les sujets abordés, proches des préoccupations quotidiennes des citoyens, suscitent leur intérêt et diminuent les risques d'absentéisme. Si les procédures de démocratie directe ne sont pas expérimentées au niveau local, où pourraient-elles l'être avec plus de chances de succès ?

II. LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL AU BÉNÉFICE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE

La pratique des référendums locaux est connue de la plupart des États membres de l'Union européenne, sans toutefois qu'elle soit nécessairement organisée par des dispositions législatives spécifiques (Danemark, Grèce, Pays-Bas). En Belgique, il a même été soutenu que ces consultations étaient contraires à une disposition constitutionnelle qui prévoit que les conseils municipaux sont responsables des décisions d'intérêt local. Le Conseil d'État belge a cependant admis la pratique de référendums communaux à caractère consultatif. En France également, on s'est parfois interrogé sur le caractère constitutionnel de ces consultations locales, certains prétendant que l'article 72 de la Constitution interdisait toute dépossession du pouvoir décisionnel appartenant aux conseils élus. Ces arguments ne sont pas fondés, cet article ayant pour objet d'affirmer le principe de libre administration des collectivités locales mais non d'assurer l'exclusivité d'un principe de démocratie représentative au niveau local. C'est la raison pour laquelle, après que la loi du 16 juillet 1971 eut introduit cette possibilité en cas de fusion avec une ou plusieurs autres communes, que plusieurs projets destinés à en généraliser l'emploi aient vu le jour sans jamais aboutir, qu'une pratique sophistiquée de consultations à la légalité douteuse se soit considérablement développée dans les années 1980, le législateur français a modifié cet état de fait par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 instituant le référendum consultatif et par celle du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire qui organise un référendum d'initiative populaire pour des opérations d'aménagement. Le référendum communal est ainsi introduit en droit français, répondant à de fortes exigences démocratiques : celles d'intégration et d'intégrité.

173

Intégration

Le référendum communal constitue un élément essentiel d'intégration des citoyens dans le cadre local. Pour être banale, cette affirmation n'en est pas moins hasardeuse. S'assurer de sa véracité suppose de réunir plusieurs conditions.

La première se rapporte au choix des modes d'organisation des référendums communaux et a plus particulièrement trait aux initiateurs de ces consultations. En fonction de l'initiative, quatre types de

référendum peuvent être organisés allant dans le sens d'une plus grande intégration démocratique, celle-ci étant largement favorisée par le référendum d'initiative populaire :

- l'initiative appartient exclusivement au conseil municipal ;
- l'initiative est remise à un certain pourcentage de citoyens, mais la décision d'organiser le référendum appartient toujours au conseil d'élus ;
- si l'initiative populaire recueille un certain pourcentage de signatures, le référendum doit nécessairement être organisé ;
- la loi peut prévoir certaines situations où le référendum est obligatoire.

174 Dans la première hypothèse, le référendum vient d'en haut, il est laissé à l'initiative des élus du conseil municipal qui tantôt souhaitent faire adopter par la population un projet élaboré en son sein, tantôt demandent aux citoyens de se prononcer sur tel ou tel sujet d'intérêt local. Certaines législations en matière d'administration locale prévoient ce cas de figure : en Suède, au Portugal, en Espagne – dans ce dernier pays, l'initiative revient au maire approuvé par la majorité du conseil et après autorisation préalable de la communauté autonome et du gouvernement de la nation. La France entre également dans ce schéma puisque la loi de 1992 prévoit que le conseil municipal décide du principe de la consultation, soit sur proposition du maire, soit sur demande écrite de la majorité des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3 500 habitants, soit sur demande écrite du tiers d'entre eux dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce afin d'accroître, assez fictivement d'ailleurs, les droits de l'opposition municipale.

Le second cas de figure laisse encore toute latitude aux élus puisqu'ils disposent de la liberté d'organiser ou non le référendum, mais l'initiative appartient ici aux citoyens. Il en est ainsi en Finlande (exigence d'une demande de 2 % des électeurs), en Espagne, en Bulgarie (10 %) et en France : la loi de 1995 prévoit qu'un cinquième des électeurs inscrits sur une liste électorale peut demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur des questions d'ailleurs limitées aux opérations d'aménagement. Ces situations, où la primauté de la démocratie représentative est encore très marquée, existent dans de nombreux pays avec des dosages variés selon les différents systèmes précédemment exposés. Ainsi en Italie, une loi de 1990 autorise la mise en place de dispositions consultatives comme mode de participation des citoyens. La procédure pour recevoir des propositions ou des pétitions des citoyens doit être encouragée afin d'assurer la meilleure sau-

vegarde des intérêts collectifs. Enfin, des dispositions peuvent être prises pour organiser des consultations populaires sur des questions relevant de la compétence de la collectivité locale, même sur la demande d'un nombre minimum de citoyens.

Dans les deux dernières hypothèses, la démocratie directe s'exprime, au moins en théorie, dans sa plénitude. A côté de la faculté d'organiser un référendum à l'initiative du conseil élu, certaines législations contraignent à une telle organisation si un nombre requis d'électeurs le demande. C'est le cas du Luxembourg si un cinquième des habitants en font le souhait ; la République tchèque a instauré un intéressant système dégressif qui rend plus réaliste l'organisation de telles consultations dans les grandes villes, puisqu'il faut un pourcentage de 30 % des citoyens dans les communes de moins de 3 000 habitants, 20 % en dessous de 20 000, 10 % jusqu'à 200 000 et 6 % au-delà. En Autriche comme en Allemagne, la situation varie selon les *Länder*, mais le principe de la décision des citoyens a été admis de telle sorte que, si le conseil municipal peut décider une telle organisation de sa propre initiative, la demande des citoyens doit y donner lieu si 10 % des électeurs en prennent l'initiative (15 % dans le Bade-Wurtemberg). Il arrive enfin que le référendum doive être organisé de façon obligatoire dans des cas précis prévus par la loi : en Italie, pour les créations de régions ; en Irlande, pour les dénominations de rues, de villes ; en Hongrie, pour les modifications de territoire des villages ; en Allemagne également, pour les modifications du territoire des communes. Dans certains cantons suisses sont obligatoirement soumis à consultation les règlements d'organisation communale, les procédures de fusion ou de scission des communes, l'adoption du budget.

175

Le droit d'initiative populaire peut être à l'origine d'une votation ayant trait à l'abrogation ou à la modification d'une mesure. Mais, pour représenter réellement la vivacité de la démocratie directe, l'initiative doit être constructive. Elle doit être force de propositions, porteuse d'idées nouvelles et vivifiantes pour le débat public. Ayant trait à des objets variés, elle peut, selon les cas, être le fait d'une seule personne ou, au contraire, résulter d'un comité d'initiative. Un tel comité est exigé dans certains cantons suisses pour servir d'interlocuteur à l'autorité municipale. Pour être recevable, l'initiative doit recueillir un nombre minimal de signatures, situé généralement entre 10 et 20 % des électeurs. Des possibilités de retrait sont parfois prévues, mais la phase la plus importante, après le contrôle des signatures par l'autorité municipale, réside dans les opérations de votation. L'initiative est soumise au vote

des citoyens dans un délai variable selon les États : en Suisse, l'organe délibérant a en général entre six mois et un an pour examiner l'initiative et celle-ci est soumise à la votation populaire dans un délai compris entre 120 jours et un an.

La formule de l'initiative populaire, la meilleure sans doute, ne représente peut-être pas pour autant la quintessence parfaite de la démocratie directe. En effet, tout projet d'initiative populaire nécessite un fort investissement en temps et en argent. Il faut n'avoir jamais pratiqué la démocratie locale pour ignorer que toute démarche est considérablement dévoreuse d'énergie, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un référendum. Cette énergie doit être centrée sur l'information de la population (tracts, diffusion de l'initiative, recueil des signatures) et sur la récolte des fonds nécessaires à cette campagne. Si les frais de matériel
176 de vote sont souvent assumés par les budgets publics, il n'en est pas de même pour l'ensemble des autres documents distribués. Dès lors, deux inconvénients en résultent : soit, ce qui est effectivement le cas, la pratique référendaire est peu utilisée, soit le déclenchement de l'initiative appartient de fait exclusivement à des antennes locales de partis politiques importants, voire à des groupes de pression influents et qui ont les moyens financiers de se faire entendre. Sans doute convient-il d'envisager à ce sujet la fixation de règles tendant à assurer une plus grande égalité des chances des différentes parties intéressées afin que l'initiative ne soit pas accaparée par une minorité agissante.

Revendication légitime de nombreux citoyens, l'initiative populaire n'influe cependant pas sur l'organisation du vote référendaire qui nécessite le respect de diverses conditions pour favoriser l'intégration démocratique.

Le droit de vote doit être ouvert à tous les habitants de la localité concernée. Si le critère de l'âge ne semble pas soulever de difficultés – on peut aisément se rallier à l'idée de la majorité –, il n'en va pas de même pour celui de la nationalité. Peut-on exclure de la consultation telle ou telle catégorie d'individus, étrangers par exemple, alors qu'ils constituent parfois, notamment dans les villes, une catégorie importante de la population ? Certaines collectivités suisses qui n'ont pas hésité à donner, pour les référendums locaux, le droit de vote aux étrangers ont obtenu des résultats concluants bien que leur participation électorale soit généralement plus faible que celle des nationaux. En France, ce n'est pas l'ensemble des habitants qui est admis à s'exprimer légalement dans ce cadre : les étrangers en sont exclus et, même si la prochaine reconnaissance effective du droit de vote aux ressortissants de l'Union euro-

péenne atténuée l'acuité de ce problème, elle ne le résout pas totalement. La mention d'habitants est en effet entendue en un sens restrictif et ce sont les seuls électeurs qui sont appelés à cette consultation : la circulaire du 31 mars 1992 expose en ce sens que la mise en œuvre de la procédure consultative est facilitée par l'utilisation des listes électorales. L'argument de commodité est ici de bien peu de poids au regard des impératifs d'intégration démocratique qui supposent la participation de toutes les personnes résidant sur le territoire concerné, quelle que soit leur nationalité, ne serait-ce que parce qu'il serait paradoxal de leur appliquer une décision acceptée par l'ensemble des électeurs, sauf par eux. Au nom du principe d'égalité, une loi doit définir l'ensemble des règles de convocation du corps électoral applicables à toutes les collectivités locales concernées.

La question du domicile est également essentielle, notamment au regard du découplage entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Ne conviendrait-il pas de lier le droit d'exercice référendaire au lieu où les citoyens exercent l'essentiel de leurs activités ? Cette question difficile à résoudre techniquement pourrait peut-être trouver une solution dans la définition de périmètres plus vastes pour l'organisation d'un référendum. En France, puisque les nouvelles institutions créées par la loi de 1995, les « pays », regroupent des ensembles culturels, économiques ou sociaux cohérents, ne serait-il pas logique de permettre l'organisation de consultations référendaires dans ce cadre qui, tout en demeurant exclusivement local, aurait cependant une densité et une dimension suffisantes pour permettre la prise en compte globale d'un problème par tous les acteurs concernés ? Cet accroissement du périmètre est d'ailleurs réalisable dans le cadre des fusions de communes et, depuis 1995, pour l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, sous la forme d'une initiative populaire ou d'un référendum consultatif. C'est dans cette voie que les réflexions doivent être prolongées et les pratiques développées. De la même façon, mais dans le sens cette fois d'une réduction du périmètre concerné, il est possible de prévoir l'organisation de référendums par quartiers lorsque seuls les habitants d'une partie de la commune sont concernés par la question posée (telle est la situation en France depuis 1992).

La proportion du nombre de votants est également un élément essentiel à la crédibilité du résultat obtenu. Mais sauf à instaurer dans tous les États une procédure de vote obligatoire, aucune procédure juridique ne saurait venir à bout d'un absentéisme qui, s'il est atténué de façon aisément compréhensible au niveau local, n'est jamais à exclure

(en France, en juillet 1993, le taux de participation était de 60 % dans une fourchette comprise entre 20 et 80 %). La question d'un seuil de participation, qui éviterait de jeter un discrédit sur l'institution référendaire, a parfois été évoquée et même mise en œuvre de façon étonnante lorsque le maire d'une commune française soumit à référendum le choix du site qu'il avait retenu pour l'implantation d'une salle omnisport, annonçant qu'il démissionnerait avec ses conseillers si son projet n'était pas approuvé et qu'il renoncerait à dépouiller les bulletins de vote si le taux de participation n'atteignait pas 60 % des inscrits – ce qu'il fit, 36 % des électeurs seulement ayant pris part au vote. Si aucun texte législatif n'impose de seuil de participation au niveau local, le Conseil de l'Europe s'inscrit toutefois en faveur d'une telle solution, considérant qu'il est extrêmement important de fixer un pourcentage minimum de suffrages exprimés pour considérer qu'un résultat est représentatif ou obligatoire et garantir le succès des instruments de démocratie directe. Au regard de la difficulté de mise en œuvre de tels seuils et de leur légitimité – dont on ne voit guère quelle elle serait pour les référendums consultatifs –, ce sont plutôt des pratiques incitatives d'information et de sensibilisation qui doivent être privilégiées. Les référendums obligent ainsi leurs initiateurs à constituer des dossiers d'information conçus et élaborés de façon claire et complète et à réfléchir au libellé précis des questions afin d'éviter les réponses couperet par oui ou par non aussi absurdes que dangereuses.

L'intégration démocratique s'opère également par le jeu des partis politiques. En France, il n'est guère possible d'établir de distinction entre les municipalités de droite et de gauche selon leur façon de recourir au référendum. Dans les deux cas, elles font appel au peuple lorsque, détentrices du pouvoir municipal, elles le jugent utile. L'expérience suisse montre cependant que les partis qui ne sont pas associés au pouvoir municipal sont des fervents pratiquants de l'exercice référendaire, notamment par le biais de l'initiative (écologistes, partis contestataires). Le référendum local permet donc leur intégration progressive dans le système des pouvoirs démocratiques.

A ces multiples conditions seulement, le référendum local sera vecteur d'intégration démocratique. Il pourrait aussi être celui d'une intégrité démocratique renforcée.

Intégrité

Le référendum local favorisant l'expression de l'ensemble des citoyens, les tenants de la démocratie directe se réjouissent là où les supporters

de la démocratie représentative se désolent. Cependant, et de façon peut-être paradoxale, il est permis d'affirmer que le référendum local favorise tout à la fois le respect de la décision des citoyens et celui du rôle des représentants. Nul besoin d'insister sur la force d'un vote des habitants d'une collectivité et sur sa portée, à la fois mode d'élaboration d'un consensus, méthode d'acceptation par une majorité « éclairée » de certaines décisions populaires ou impopulaires, ou mouvement d'adhésion des citoyens à une idée positive ou négative dégagée lors d'un débat public largement enrichi. Mais les référendums locaux marquent aussi une forme de respect des élus. Ils peuvent, en utilisant habilement cette technique, acquérir une légitimité nouvelle qui confine parfois à un désir plébiscitaire dont les nuisances ont été relevées à de multiples reprises : tout le monde se souvient de l'ancien maire de Grenoble, se faisant relégitimer peu de temps après son élection par un référendum sur la construction du tramway, n'offrant aux électeurs d'autres choix que celui retenu par l'équipe municipale et recueillant une adhésion populaire bien plus large que celle qui avait rassemblé les électeurs sur son propre nom. Si l'on exclut une démarche plébiscitaire, le référendum donne toute sa noblesse à l'exécution des tâches communales et à la gestion des affaires locales : n'est-il pas essentiel qu'un maire soit ainsi chargé de l'exécution d'un plan d'occupation des sols approuvé par la population ?

179

Les référendums accentuent le respect porté aux élus par l'évidente clarification des choix politiques qu'ils imposent. Les élus doivent formuler, pour les électeurs, des propositions concrètes, motivantes pour la vie locale et accessibles à tous. En cas de réponse positive, un mouvement de confiance et de responsabilisation se dessinera en leur faveur. Il est d'ailleurs notable de constater qu'en France la grande majorité des référendums locaux, dont l'initiative appartenait jusqu'alors aux élus locaux, reçoivent une réponse positive : sur les 41 consultations recensées de 1992 à janvier 1995, seules 10 questions ont reçu une réponse défavorable au projet proposé. Il n'en est pas de même en Suisse dans la mesure où, largement issues de l'initiative populaire, les multiples propositions formulées se heurtent souvent à un fort conservatisme négatif : des statistiques précisent que, dans les deux tiers des cas, la décision adoptée par l'organe délibérant et soumise à référendum est rejetée ; 44 % des initiatives soumises au vote sont en revanche acceptées. Cela tendrait à démontrer que la multiplication des consultations et leur banalisation encouragent l'esprit critique.

L'intégrité démocratique née de ces pratiques comporte toutefois des risques importants.

Risque tout d'abord de briser ou de raréfier d'autres mouvements participatifs. Le référendum ne saurait à lui seul représenter la totalité des forces vives de la collectivité qui doivent avoir la possibilité de s'exprimer par d'autres voies moins épisodiques, plus institutionnalisées au travers des commissions extra-municipales, voire contractualisées. Ce référendum ne doit pas être un gadget : la participation-votation ne doit pas servir d'alibi et de substitution à d'autres démarches de participation-concertation avec les forces vives des collectivités locales.

Risque ensuite de forte déresponsabilisation des élus. Certes, il faut dans ce cadre distinguer entre les référendums décisionnels et ceux qui ont un caractère simplement consultatif. Dans la plupart des États qui les prévoient, les référendums consultatifs sont organisés par des dispositions législatives (Italie, Espagne, Luxembourg, Finlande, France) : les résultats n'entraînent aucune obligation pour le conseil municipal. D'autres pays cependant confèrent une force obligatoire à ces consultations, notamment en Allemagne dans les *Länder* où la « décision des citoyens » a une existence légale. La déresponsabilisation des élus est évidemment plus forte si le référendum est décisionnel. En ce cas, les élus ne se sentent pas toujours responsables des conséquences de cette décision, surtout à l'approche des élections municipales. Ce phénomène n'est cependant pas inexistant dans l'hypothèse d'une consultation pour avis : en effet, même si l'assemblée délibérante n'est pas liée par les résultats, il lui est toujours difficile politiquement de prendre une décision contraire à l'avis issu du scrutin étant donné la perte de confiance qui en résulterait envers les élus.

Si les autorités locales subissent un échec sur une question jugée importante, leur volonté d'agir ou de décider sera amoindrie. De plus, les restrictions au pouvoir décisionnel, imposées ou subies, sont toujours ressenties comme une forte diminution des capacités d'action des élus ; ce phénomène sera bien sûr accentué par un sentiment de contrôle permanent et parfois injustifié sur l'activité des élus ainsi que par l'éventuelle dégradation d'un climat politique trop souvent secoué par des débats publics qui pourraient se révéler houleux s'ils n'étaient pas suffisamment canalisés.

Enfin, le risque d'éclatement de la communauté locale sur une question décisive ou sensible n'est pas à négliger, attisé par l'action offensive des habitants de certains quartiers ou par groupes politiques ou socio-professionnels défendant des intérêts catégoriels si ce n'est corporatistes.

CONCLUSION

Il faut toujours éviter les demi-mesures.

Soit on accepte l'introduction des pratiques de démocratie locale sans réticence et l'on inscrit la décision des citoyens comme processus intégral d'édiction des actes locaux. Dans cette hypothèse, il faut alors reconnaître l'émergence d'une véritable démocratie directe locale où la décision des citoyens revêt un caractère normal et fréquent, au même titre que celle prise par les élus locaux, même si elle ne doit, pour empêcher toute dérive, porter que sur des sujets ressortissant à la stricte compétence communale.

Soit on n'accepte pas cette solution et, comme c'est le cas en France à l'heure actuelle, on choisit la voie des demi-mesures. Alors, on court à l'échec. Il importe peu, à mon sens, que les procédures référendaires demeurent ou non consultatives. Leur poids politique est trop important pour qu'il puisse y être aisément passé outre.

181

Aujourd'hui, en France, le référendum n'est pas une pratique courante, normale, mais au contraire un événement exceptionnel dans la vie d'une commune. Contrairement à certains avis, je ne pense pas que le référendum local doive rester une pratique exceptionnelle. Il faut au contraire la banaliser. Et, lorsqu'on sait le vif intérêt que portent les habitants d'une commune à des sujets qui touchent leur vie de tous les jours, il n'y a pas lieu de redouter l'absentéisme électoral, dès lors du moins que ces questions seront porteuses d'un véritable choix offert à la population et non d'un quitte ou double stérile. Les quelques rares consultations organisées sur des thèmes passionnels prennent la forme d'une contestation contre le maire ou d'un arbitrage de l'électorat en fonction d'intérêts catégoriels qui se superposent. La banalisation encadrée du référendum local ne pourra que renforcer la participation directe des citoyens à la gestion de leurs propres affaires dans le sens de l'intérêt général.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante : il faut y porter remède, sans perdre de vue la rigueur juridique nécessaire à l'égalité des citoyens, mais en abandonnant toute frilosité.

R É S U M É

Le référendum local présente-t-il les mêmes inconvénients que le référendum national ? Les risques pour la démocratie locale ne sont certes pas à négliger. Cependant, la commune apparaît comme le cadre privilégié de l'expression directe de la volonté populaire, dès lors que quelques règles précises sont posées : respect de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, sincérité de la campagne électorale et du scrutin, vote non seulement des électeurs mais de l'ensemble des habitants.

1. Francis Hamon, *Le Référendum, étude comparative*, Paris, LGDJ, 1995 ; Michèle Guillaume-Hofnung, *Le Référendum*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2329 ; Gérard Conac et Didier Maus, *Le Référendum, quel avenir ?*, Paris, STH, 1990 ; Olivier Duhamel, « Contre le référendum », *Le Monde*, 10 décembre 1989.

2. CC, 29 décembre 1986, « Amendement Séguin ».