



HAL
open science

La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée

Chloë Geynet

► **To cite this version:**

Chloë Geynet. La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée. *Revue générale des collectivités territoriales*, 2015, 57, pp.235-246. hal-01443247

HAL Id: hal-01443247

<https://hal.science/hal-01443247>

Submitted on 25 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée

« Pour débloquer une situation, le recours à un référendum local vaut toujours mieux que le fait accompli ou que l'enlisement (...) il ne faut pas avoir peur du vote (...) il faut accomplir des progrès supplémentaires dans la participation des citoyens à l'élaboration de la décision publique (...) tout doit être fait pour que sur chaque grand projet, tous les points de vue soient considérés, que toutes les alternatives soient posées (...) j'ai demandé au gouvernement d'engager un chantier sur la démocratie participative »¹ a affirmé le président de la République lors de la conférence environnementale du 27 novembre 2014, un mois après la mort d'un militant écologiste sur le site du barrage de Sivens. Un groupe de travail pluraliste sur l'avenir des institutions a ainsi été créé.

Si l'idée avancée par le président de la République d'un recours au référendum local en cas de « blocage » paraît séduisante, elle n'est cependant pas nouvelle. Ce mécanisme a, en effet, été consacré il y a plus de dix ans par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 à l'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution². Il est néanmoins presque tombé en désuétude tant les réticences politiques à son encontre et les contraintes juridiques l'entourant étaient fortes. D'une part, la traditionnelle hostilité française à l'encontre des référendums³ avait freiné l'instauration de ce procédé. Suspecté de n'être qu'un instrument à vocation plébiscitaire et démagogique, le référendum local a été assimilé à « une supercherie »⁴. La France étant un État unitaire de tradition centraliste reposant sur un système représentatif, ce type de procédé ne fait nullement partie de sa culture juridique ou politique. Le Conseil d'État avait, d'ailleurs, émis un avis négatif sur la question, estimant que le référendum local était « en rupture avec la tradition républicaine française de la démocratie représentative »⁵. D'autre part, et de ce fait, le législateur français avait strictement encadré les conditions d'utilisation du référendum local à travers la loi organique n°2003-705 du 1^{er} août 2003. Le référendum local ne peut ainsi qu'émaner des élus locaux, c'est-à-dire soit de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, soit de l'exécutif de cette même collectivité, et non des électeurs. Il est également strictement limité par son objet, qui ne doit porter sur un acte individuel et ne concerner que des projets relevant des attributions de l'exécutif, ou, en ce qui concerne l'assemblée délibérante, les « projets de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité »⁶. À ces contraintes matérielles s'ajoutent des contraintes temporelles telles que l'interdiction d'organiser un référendum local durant les campagnes électorales et les jours de scrutins spécifiques⁷ ou l'interdiction d'organiser un référendum local à

¹ Discours du président de la République prononcé le 27 novembre 2014 durant la Conférence environnementale.

² Selon l'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la 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 ».

³ Très attachée à la souveraineté nationale, la France est souvent qualifiée de « terre hostile au référendum ». Cf C. CERDA-GUZMAN, *Droit constitutionnel et institutions de la V^e République*, 2013-2014, Gualino, p.169.

⁴ G. CHAVRIER, « Décentralisation et démocratie locale ; un couple à l'âge de raison ? », *AJDA*, 2013, p.1317.

⁵ A. ORAISON, « La reconnaissance de la "démocratie représentative" par l'article additionnel 72-1 de la Constitution », *RDP*, 2004, n°3, p.640.

⁶ Article LO 1112-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷ Article LO 1112-6 du code général des collectivités territoriales (not. le renouvellement général ou d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, ou bien le renouvellement général des députés ou des sénateurs).

compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel a été organisé le renouvellement partiel ou total des membres de l'assemblée délibérante. De même, une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux sur un même objet qu'à condition qu'un délai supérieur à un an se soit écoulé. Enfin, pour que le référendum local ait valeur décisionnelle, un *quorum* de 50% des votants a été consacré, ce qui est particulièrement élevé. L'ensemble de ces contraintes juridiques limite rigoureusement l'utilisation du référendum local et a par conséquent conduit à une marginalisation de celui-ci sur la scène publique locale.

En pratique, le référendum local est inexistant. Les recherches menées à ce sujet sont très instructives. Seul le site internet « *vie-publique* » donne plusieurs exemples de référendums locaux organisés entre 2005 et 2007. Pour les années 2008 et 2009, seulement six référendums communaux y sont référencés. Aucun référendum départemental ou régional n'est signalé. Faute de statistiques officielles, il a fallu contacter les services susceptibles de détenir de telles informations. Malgré plus de soixante-dix appels téléphoniques, plus d'une centaine de mails, plus d'une vingtaine de courriers dont un au Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve⁸, nul n'a su fournir de statistiques à ce propos. Pire, la plupart du temps, les services contactés n'avaient jamais entendu parler de ce procédé. Ni la Direction générale des collectivités locales, ni le Département des études et statistiques locales, ni le Bureau des élections et des études politiques ou encore le Bureau des structures locales, pour ne citer que les plus connus, n'ont été en mesure de fournir une quelconque information à propos des référendums locaux. En réalité, aucune autorité n'est expressément chargée de les référencer. Les préfetures régionales et départementales n'ont pas non plus été en mesure d'affirmer de manière exacte combien de référendums locaux avaient pu être organisés dans les communes relevant de leur secteur. Le constat est sans appel : le référendum local n'intéresse personne. Il a donc notamment fallu appréhender ce phénomène par le prisme du contentieux, certes déformant, mais qui a néanmoins permis d'identifier certains référendums locaux. En effet, le juge administratif procède à un contrôle poussé et rigoureux du déroulement de l'opération référendaire, de l'initiative à la décision⁹. Ce contrôle participe d'ailleurs de l'encadrement du référendum local.

Même la résurrection annoncée par le président de la République semble suspecte. Cette volonté de réhabilitation du référendum local doit effectivement être nuancée, puisque le président semble y avoir recours faute de mieux, ainsi qu'en témoigne l'expression utilisée ; « le recours à un référendum local *vaut toujours mieux*¹⁰ que le fait accompli ou que l'enlèvement ». En somme, le référendum local serait un véritable pis-aller auquel il faudrait se résoudre en cas de « blocage » sur un projet environnemental. Mais le référendum local peut-il réellement permettre de débloquent ce type de situation ? Le présent article aura ainsi pour objectif de tester la validité

⁸ Le cabinet du Ministre a par ailleurs répondu que le courrier le concernant avait été transmis à « Madame la préfète, secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale, aux fins d'un examen approprié ». Or, après plusieurs mois d'attente, la requête est demeurée sans réponse.

⁹ En vertu de l'article LO 1112-3 du code général des collectivités territoriales, le juge administratif peut être saisi de la délibération de l'assemblée délibérante par le préfet ; « l'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'État dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent ». Ensuite, « le représentant de l'État dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension ». Il s'agit ainsi d'un contrôle préventif *a priori* auquel succède un contrôle correctif *a posteriori*, en vertu de l'article LO 1112-14 du code général des collectivités territoriales, visant à contester les résultats du référendum.

¹⁰ Souligné par nous.

de la proposition présidentielle. Cette dernière peut, en effet, surprendre au vu de la pratique jusqu'alors constatée du référendum local, et ce d'autant plus que cet instrument qui devait consolider la démocratie participative locale semble n'avoir que renforcé la démocratie représentative locale. Si l'expression citoyenne a été strictement encadrée (I), elle est également parfois contournée par les élus locaux (II).

I. Le référendum local : un instrument démocratique strictement encadré

L'utilisation du référendum local a été considérablement limitée non seulement par l'instauration d'une initiative référendaire restreinte aux seuls élus locaux (A) mais également par la mise en place d'un *quorum* participatif élevé (B).

A. Une initiative limitée

Le référendum local est un référendum « d'en haut »¹¹ : seuls les élus locaux, c'est-à-dire soit l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, soit l'exécutif de cette collectivité, disposent de son initiative¹². L'expression populaire est donc dépendante de la bonne volonté des pouvoirs compétents qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Qui plus est, le droit de pétition prévu par l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution n'y remédie pas vraiment. Celui-ci permet aux citoyens de demander l'organisation d'un référendum aux autorités locales. Cependant, d'un point de vue juridique, rien n'oblige l'organe compétent à tenir compte de cette pétition, même si celle-ci a rassemblé un grand nombre de signatures. Ici encore, les élus locaux demeurent des intermédiaires obligatoires par lesquels s'exprime leur population. En pratique, la restriction opérée quant aux auteurs de l'initiative référendaire conduit à une faible utilisation du référendum local. Les élus craignent qu'il ne soit qu'un moyen de remettre en cause leur autorité et « se sentent dépossédés de leur pouvoir de décision »¹³. L'utilisation de ce procédé de démocratie directe dépend alors nécessairement de l'idéologie plus ou moins participative de l'élu local concerné. C'est pourquoi le référendum local doit devenir un référendum « d'en bas »¹⁴, c'est-à-dire déclenché par un nombre défini de citoyens.

Par ce biais, les pouvoirs publics ne pourraient apprécier l'opportunité d'un tel référendum et n'auraient d'autres choix que de l'organiser. La Suisse et les États-Unis font partie des champions en la matière. Or, il s'agit là d'États fédéraux, contrairement à la France. C'est d'ailleurs sur ce point que le bât blesse ; comment envisager la possibilité de laisser le peuple décider de

¹¹ F. HAMON, *Le Référendum étude comparative*, LGDJ, 2^e édition, 2012, p.31.

¹² Il est à noter que les groupements des collectivités territoriales ne peuvent être à l'origine d'un référendum local, y compris les établissements publics de coopération intercommunale, ce qui restreint nécessairement l'objet du référendum étant donné que toute compétence que la commune transfère à ces établissements ne peut plus faire l'objet d'un référendum. M. le sénateur Jean-Claude PEYRONNET avait ainsi regretté cette exclusion lors de la séance du 21 juillet 2003 en affirmant que : « le fait que les EPCI, (...), ne soient pas reconnus par la Constitution prive le projet de loi de toute portée. C'est une coquille vide qui nous est présentée ». Cependant, une telle exclusion peut être justifiée au vu du manque de légitimité de ceux-ci, ces derniers n'étant pas alors élus au suffrage universel direct.

¹³ M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, « Le référendum local de l'article 72-1 : premier bilan depuis 2003 », in *La démocratie directe à la recherche d'un nouveau souffle*, L'Harmattan, 2013, p.256.

¹⁴ F. HAMON, *Le Référendum étude comparative*, *Op. Cit.*, p.31.

L'organisation d'un référendum local, et ce dans un État unitaire de tradition centraliste ? Comme le constate le Professeur Hamon, là « où le peuple est considéré comme une entité indivisible, le référendum local ne peut occuper qu'une place relativement modeste »¹⁵. Or, en France, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹⁶, le peuple est indivisible. Lors de l'élaboration de la réforme de 2003, les parlementaires français, très empreints de la tradition jacobine, ont estimé que consacrer l'initiative populaire locale les aurait conduits à exercer leur mandat sous la menace permanente d'un désaveu de leur politique. Il était déjà difficile d'admettre la possibilité que les élus ne détiennent plus le monopole décisionnel, il paraissait alors inconcevable d'envisager que la population puisse directement impulser la décision¹⁷.

L'initiative populaire encadrée dans le temps et dans l'espace constituerait-elle réellement un danger pour la légitimité des élus locaux ? À titre d'exemple, les conditions posées à l'organisation d'une consultation d'initiative populaire¹⁸ précisent que « dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale »¹⁹. Une telle restriction pourrait également être posée en matière de référendum d'initiative populaire, ce qui limiterait considérablement le risque de remise en cause de l'autorité des élus locaux. De plus, un seuil raisonnable doit être atteint afin que la demande de consultation soit valide ; « dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée »²⁰. Ici encore, il pourrait en être de même en matière de référendum d'initiative populaire. Au-delà de l'enjeu relatif à la participation citoyenne, ce procédé permettrait notamment de laisser une plus grande place aux « petits » partis politiques dans l'élaboration de la décision locale. Cette proposition doit être rapprochée du souhait présidentiel formulé en matière de projet environnemental. Cela éviterait d'attendre que la situation soit « bloquée » tout en permettant aux électeurs de faire part de leur envie de se prononcer sur le sujet, ou pas. Le refus de consécration effective du référendum local d'initiative populaire peut surprendre face à une Europe dans laquelle l'initiative citoyenne a été consacrée et où l'initiative locale ne cesse de se développer. Aujourd'hui encore uniquement entre les mains du système représentatif local, le référendum local ne peut que demeurer un instrument marginal au sein des espaces publics locaux. Cette marginalisation a d'ailleurs été amplifiée par l'instauration d'un *quorum* participatif élevé.

¹⁵ *Ibid.*, p.20.

¹⁶ Conseil constitutionnel, déc. n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de la Corse*, JORF du 14 mai 1991, p.6350.

¹⁷ Selon le sénateur Roger Karoutchi (séance du 4 juin 2003), ce refus traduit la recherche de compromis de la part du constituant entre « le respect de la légitimité des élus locaux et celui de l'expression populaire ».

¹⁸ L'initiative populaire locale en matière de consultation existe depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n°95-115 du 4 février 1995. Par la suite, elle a été étendue par la loi n°2004-809 du 13 août 2004.

¹⁹ Article L 1112-16 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales.

²⁰ Article L 1112-16 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales.

B. Un quorum élevé

Le *quorum* imposé par l'article LO 1112-7 alinéa 1 du code général des collectivités territoriales²¹ est particulièrement élevé puisqu'il est de 50%. La mise en place d'un *quorum* n'est pas spécifique à la France puisque cela est également notamment le cas en Allemagne ou au Portugal. Cette fixation d'un taux de participation minimum en deçà duquel le référendum local ne peut avoir valeur décisionnelle est un moyen de s'assurer qu'une infime minorité n'impose pas sa volonté particulière au reste de la population concernée²². Le *quorum* permet donc de sauvegarder la volonté générale et, par-là même, l'intérêt général de la collectivité concernée.

Si la fixation d'un *quorum* est donc nécessaire, le taux de 50% s'avère problématique. Dans un premier temps, celui-ci est susceptible de freiner l'utilisation du référendum local. En effet, un *quorum* trop élevé risque d'avoir un effet dissuasif sur les autorités compétentes. Craignant de ne pas atteindre le *quorum* fixé et donc de perdre en légitimité, certains élus français paraissent réticents quant à l'organisation d'un référendum²³. Initialement, le *quorum* s'élevait à 40%, le Gouvernement ayant souhaité faire du référendum local un « outil pédagogique visant à permettre aux Français de s'habituer davantage aux techniques de démocratie directe »²⁴. Dans cet objectif, les députés avaient alors voté un *quorum* de 33% afin d'inciter les sénateurs au compromis²⁵, ces derniers étant très attachés à l'idée d'un *quorum* élevé de 50%²⁶. Parmi les arguments avancés, il avait notamment été affirmé qu'un *quorum* peu élevé risquait de remettre en cause « l'autorité » du maire que rien ne devait « affaiblir »²⁷. Les sénateurs souhaitaient préserver l'autorité des élus locaux, conserver une main mise sur leur collectivité et ainsi une maîtrise quasi-totale du référendum local. Ce faisant, les parlementaires ont ainsi créé « les conditions d'échec d'une mesure pourtant innovante »²⁸.

Dans un second temps, le *quorum* ne semble pas mobiliser davantage les électeurs²⁹. En effet, la plupart des référendums locaux organisés n'atteignent pas le seuil exigé. À titre d'exemple, le référendum local relatif à un projet d'installation de sept caméras de surveillance

²¹ Selon cet article, « Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ».

²² Comme l'a ainsi constaté le sénateur Daniel HOEFFEL lors des débats parlementaires, « il importe en effet d'éviter d'imposer des choix minoritaires à la population », ajoutant que « le Conseil de l'Europe s'y est déclaré favorable ».

²³ Cette crainte existait déjà lors de l'élaboration du projet ainsi qu'en témoigne le rapport de l'Assemblée nationale affirmant que « l'instauration de ce *quorum* a été vivement discutée au Sénat, le ministre délégué aux libertés locales ayant exprimé ses réserves sur un ajout qui présente le risque, compte tenu des taux de l'abstention, de rendre inopérant le référendum local. Il a en outre fait valoir qu'une telle obligation de participation n'existait pas pour les référendums nationaux ».

²⁴ S. PINON, « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », *Les Petites affiches*, 20 juillet 2004, n° 144, p.16.

²⁵ Les députés espéraient en effet entraîner un compromis de la part des sénateurs entre le *quorum* de 50% adopté au Sénat et celui de 33% voté à l'Assemblée nationale, ce qui aurait conduit à l'adoption d'un *quorum* de 40 % tel que souhaité par le Gouvernement.

²⁶ Représentants des collectivités territoriales, les sénateurs sont forts attachés à la démocratie représentative.

²⁷ M. le sénateur Daniel HOEFFEL lors de la séance du 21 juillet 2003.

²⁸ G. CHAVRIER, « Décentralisation et démocratie locale ; un couple à l'âge de raison ? », *Op. Cit.*, p.1318.

²⁹ Contrairement à ce qui avait pu être affirmé lors des débats parlementaires notamment par le sénateur Daniel HOEFFEL : « un seuil élevé serait de nature (...) à mobiliser les électeurs en leur montrant l'importance attachée à leur voix. » (séance du 21 juillet 2003).

organisé au sein de la commune de Nérac en 2011 n'a mobilisé que 30% de la population concernée, n'emportant ainsi aucune conséquence juridique, il n'a pu avoir valeur décisionnelle. Cette faible mobilisation est d'autant plus étrange qu'elle est paradoxale au vu de la demande croissante de participation de la part des populations. Comment justifier cela ? De prime abord, il est possible de lier l'abstention à un manque d'information des populations. Si certains sénateurs avaient pu espérer que le référendum local responsabiliserait les élus³⁰ en les obligeant à mobiliser leur population et à s'investir pleinement dans les campagnes référendaires, il s'est avéré que les élus locaux ne s'impliquent pas toujours dans ces dernières et « ne font rien pour relayer [l'information officielle] et susciter la participation »³¹. Lors d'un référendum organisé le 23 juin 2013 à Tourtoirac à propos de la démolition d'un bâtiment, un électeur a ainsi affirmé « je suis très indécis. Je pense que nous n'étions pas assez informés »³². Contrairement à ce qui était attendu, le référendum local entraîne de fait une déresponsabilisation des élus locaux.

Par ailleurs, le problème de l'abstention est un problème récurrent. Tous les procédés de démocratie directe ont du mal à mobiliser les populations. Il est arrivé que certains électeurs se disent lassés voire découragés, persuadés que leur vote n'aura pas de réel impact quant au résultat final du référendum. Les électeurs ne se sentent également pas toujours concernés par les projets proposés, et ce même si le référendum a lieu à l'échelon local, échelon le plus proche de la population. Dans le meilleur des cas, lorsque la population a plutôt tendance à participer, le défi est alors de susciter son intérêt afin qu'elle ne se démobilise pas, ce qui, en pratique, s'avère délicat, en particulier en raison du peu d'investissement fourni par les élus en la matière. Qui plus est, la plupart des collectivités locales ne bénéficient pas d'une véritable opposition au pouvoir en place. Il est donc rare de voir proposés des contre-projets lors de la campagne référendaire. Cela empêche la tenue d'un réel débat démocratique et les électeurs ne peuvent qu'accepter ou refuser la solution de l'équipe au pouvoir. Ne choisissant ni la question posée ni les solutions proposées, ils ont ainsi tendance à bouder les urnes.

Ainsi, l'instauration d'un *quorum* participatif élevé atteste de la conception française du référendum local : celui-ci est conçu « comme un complément, mais en aucun cas une alternative, au modèle représentatif classique sur lequel repose la décentralisation »³³. C'est ainsi la « variable institutionnelle »³⁴, c'est-à-dire la façon dont le référendum est encadré, qui va entraîner une utilisation plus ou moins fréquente de cet instrument de démocratie directe. Si le recours au référendum local est ainsi peu courant, les élus locaux qui souhaitent l'utiliser ont parfois tendance à le contourner, ce qui, en pratique, s'avère problématique.

³⁰ Le sénateur M. Michel MERCIER avait ainsi affirmé lors de la séance du 21 juillet 2003 que : « le référendum est un instrument de responsabilisation des élus. On choisit d'y recourir non pas pour se dérober, mais parce que, la question étant importante, il faut la faire trancher par la population. Les élus qui auront décidé de recourir au référendum devront se mobiliser afin que celui-ci suscite suffisamment d'intérêt parmi les électeurs de la commune, du département et de la région pour qu'ils aillent voter. En effet, il serait trop facile, tout en refusant de décider, de se contenter d'une faible participation ».

³¹ C. BLATRIX, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 2009/2, n°74, p.106.

³² Témoignage disponible à l'adresse suivante : <http://www.sudouest.fr/2013/06/24/un-referendum-plebiscite-1094383-3.php>.

³³ N. KADA, « L'Acte II de la décentralisation et le principe d'égalité », *RDP*, septembre 2005, n° 5, p.1283.

³⁴ C. PREMAT, « Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne », *RFSP*, 2008/2, vol.58, p.264.

II. Le référendum local : un instrument démocratique manifestement contourné

Le référendum local est souvent instrumentalisé et détourné de la sphère locale par les élus locaux (B) qui rechignent à l'utiliser au vu des risques que présente pour eux un tel procédé (A). Le référendum local paraît ainsi contourné par ces élus qui, par crainte, préfèrent recourir à d'autres procédés de démocratie directe, mais également par ceux qui n'hésitent pas à l'utiliser à des fins détournées.

A. Un procédé risqué

Une grande majorité d'élus locaux voit en ce procédé de démocratie directe un véritable « court-circuit interne au régime représentatif »³⁵. Ils craignent une dilution de leur autorité ainsi qu'une perte de leur légitimité. À l'inverse, certains comme la sénatrice Cécile Cukierman estiment qu'« il n'y a aucune raison de craindre le recours au référendum. Cela donnerait au contraire plus de force au projet en montrant l'adhésion des personnes concernées »³⁶. En ce sens, le référendum local permet de renforcer les liens entre les élus locaux et les citoyens ; il légitime leur pouvoir et unit les populations autour de leurs décisions. À titre d'exemple, le référendum organisé à Plounérin le 20 juin 2010 n'a fait que renforcer la légitimité du maire à son initiative. Les Plounérinains se sont fortement déplacés (70%) pour voter en faveur de la rénovation de leur église (60%). Après ce référendum local, le maire est apparu comme un élu à l'écoute de sa population et le projet a été accepté par la quasi-totalité des Plounérinains. Il pourrait d'ailleurs en être de même en ce qui concerne le barrage de Sivens ; l'organisation d'un référendum local dont le résultat serait sans doute favorable au projet³⁷ renforcerait la légitimité de la décision adoptée par les élus locaux en faveur de celui-ci et, par là même, légitimerait la politique de répression menée à l'encontre des opposants écologistes au projet.

Néanmoins, les référendums locaux ont parfois tendance à diviser plutôt qu'à unifier les populations autour d'un projet controversé. En effet, le référendum local peut entraîner une dégradation du climat politique local lorsque, par exemple, les résultats sont très proches entre le « oui » et le « non ». C'est notamment ce qui s'est produit lors du référendum de Tourtoirac où il a été décidé par la population, à seulement une voix d'écart, que le bâtiment abritant La Poste devait être démoli. Ce risque de division de la population locale peut être accru lorsque le projet a trait à un sujet sensible. Force est d'ailleurs de constater qu'un référendum local portant sur un thème environnemental qui déchaîne les passions et entraîne d'importantes tensions entre les camps opposés, comme cela a notamment pu être le cas à Sivens, pourrait avoir tendance à diviser la population locale plutôt qu'à l'unifier.

En outre, en pratique, les élus locaux évitent de recourir au référendum local car ils craignent également que la réponse au référendum ne reflète pas l'intérêt général de la collectivité. Selon eux, il peut arriver que les électeurs n'envisagent pas les conséquences de l'adoption d'une

³⁵ *Ibid.*, p.273.

³⁶ Mme la sénatrice Cécile CUKIERMAN lors de la séance du 4 juin 2013.

³⁷ Cf en ce sens : www.lefigaro.fr, article du 29 octobre 2014 affirmant que « les habitants de la région sont favorables au barrage ».

mesure sur le long terme, ce qui peut desservir les intérêts de cette collectivité. Estimant être plus aptes à déterminer ce qu'est cet intérêt général et craignant des décisions rapides ou liberticides, les élus locaux ne jugent pas nécessaire l'organisation d'un référendum. C'est ici la compétence ainsi que la capacité des électeurs à déterminer ce qui est souhaitable ou non pour la collectivité qui sont remises en cause. Le poids de l'histoire est de nouveau déterminant étant donné que « la clé de voûte du régime représentatif repose sur l'incompétence décisionnelle du citoyen »³⁸. Pourtant, généralement, les questions posées lors de ces référendums ne nécessitent aucune compétence spécifique : « souhaitez-vous déplacer le monument aux morts ? » ; « Souhaitez-vous la démolition de tel bâtiment ? » ; « souhaitez-vous la création d'une police municipale ? » ; etc. Bien au contraire, riches de leur expérience locale, les électeurs locaux sont des « experts de leur ville »³⁹. La question de la capacité des électeurs ne semble donc pas justifiée face à un tel procédé.

Par ailleurs, d'autres procédés de démocratie directe moins contraignants que le référendum local viennent le concurrencer et participent ainsi à sa marginalisation sur la scène locale. C'est ainsi que la consultation lui est souvent préférée⁴⁰. Juridiquement encadrées par les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995⁴¹, les consultations consistent à recueillir l'avis des populations locales, l'autorité compétente étant libre de suivre le résultat obtenu, ou non. En effet, contrairement au référendum local, la consultation n'entraîne pas de substitution du pouvoir décisionnel. Si le référendum et la consultation ont un objet similaire, cette dernière est plus simple à organiser⁴². Celle-ci est d'ailleurs nettement plus connue par les services contactés que le référendum, ainsi qu'en témoigne le site internet « *collectivites-locales.gouv.fr* » qui ne recense aucun référendum local mais recense un certain nombre de consultations⁴³. Ainsi, entre 2008 et 2009, dix-sept consultations communales⁴⁴ auraient été organisées contre seulement six référendums communaux⁴⁵. Elle apparaît donc comme un outil concurrent au référendum local, les élus y ayant plus facilement recours et celle-ci ne présentant pas les mêmes risques politiques que le référendum. Les électeurs comme les élus ont parfois du mal à distinguer ces deux procédés⁴⁶. Certains élus maintiennent d'ailleurs une forme de confusion dans l'esprit des populations en ne recourant pas toujours au vocabulaire adéquat. En effet, ils qualifient

³⁸ J.-E. GICQUEL, « Faut-il introduire en France le référendum législatif d'initiative populaire ? », *Les Petites affiches*, 28 janvier 2005, n°20, p.9.

³⁹ C. BLATRIX, « La démocratie participative en représentation », *Op. Cit.*, p.109.

⁴⁰ Depuis la fin du XIX^e siècle, la France a connu plus de 250 consultations locales non réglementées. Cf M. VERPEAUX, « Le référendum communal devant le juge administratif, premier bilan », *La Revue administrative*, 1995, n°289, p.95.

⁴¹ La première a introduit la consultation communale des électeurs et la seconde la consultation pour les établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre d'opérations d'aménagement. La consultation pour avis des électeurs a été étendue par la loi du 13 août 2004.

⁴² Par exemple, en vertu de l'article L 1112-15 du code général des collectivités territoriales, la consultation peut ne concerner qu'une partie des électeurs de la collectivité concernée ; « La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité ».

⁴³ <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/consultation-pour-avis-des-electeurs>.

⁴⁴ Selon cette même source, ces dernières portaient notamment sur l'implantation d'un commerce (commune de Grignan), le choix architectural d'un château d'eau (commune de Saint-Lys), l'entretien de l'église (commune de Saint-Chamond) ou encore le maintien ou la suppression de la sonnerie des cloches (commune de Riedwihl).

⁴⁵ Cf *supra* (site www.vie-publique.fr).

⁴⁶ Afin de dissiper les malentendus, le référendum local a souvent été qualifié de « référendum décisionnel local ». Cette expression est toutefois un pléonasme : un véritable référendum est nécessairement décisionnel puisque le résultat obtenu par la votation vaut décision qui s'impose aux autorités locales.

fréquemment de « référendum » ce qui n'est en réalité qu'une simple « consultation »⁴⁷. Pire, il est arrivé qu'un maire annonce la tenue d'un référendum local puis qu'il se ravise, comme le maire de la Courneuve qui a finalement transformé ce qui devait être un référendum local en une consultation⁴⁸.

Enfin, au-delà de ce procédé concurrent de démocratie directe, les élus locaux sont également placés « dans une situation de concurrence objective avec d'autres catégories d'acteurs qui revendiquent à un titre ou un autre le statut de porte-parole du public »⁴⁹. Cela participe également à l'utilisation exceptionnelle qui est faite du référendum local. À travers les sondages, enquêtes publiques, conseils et associations, les élus locaux estiment que leur population a les moyens de s'exprimer. Ils ne jugent donc pas nécessaire d'organiser un référendum qui constitue une dépense supplémentaire pour la collectivité. Et ce d'autant plus que ces campagnes référendaires ne disposent pas d'un financement public précis. Cette carence présente d'ailleurs un risque qui s'est notamment manifesté en Suisse ou aux États-Unis, pays dans lesquels le référendum local est un procédé normal d'élaboration de la norme et où c'est alors l'expression de la loi des lobbies qui est venue combler l'absence de structure en la matière. Certains groupes d'intérêts disposent, en effet, de moyens financiers puissants et peuvent ainsi jouer un rôle actif dans les campagnes référendaires locales. Jusqu'à présent, les quelques référendums locaux français organisés ne semblent pas avoir subi l'influence de ces lobbies mais il pourrait en être tout autrement en matière environnementale où ces groupes et organisations professionnelles sont nombreux. En effet, plusieurs lobbies influents y ont fait leur apparition ces dernières années, en particulier depuis l'apparition et le développement des problématiques environnementales à partir des années quatre-vingt-dix. Il serait donc souhaitable de déterminer de manière précise le mode de financement des campagnes référendaires afin qu'en cas de « blocage » sur un projet environnemental, ce ne soit pas les lobbies qui déterminent le déroulement de la campagne à travers divers procédés d'influence⁵⁰.

Ainsi, alors que les élus locaux redoutent l'utilisation du référendum local et préfèrent contourner ce moyen d'expression populaire à l'aide d'autres procédés de démocratie directe, il leur arrive également d'en instrumentaliser les résultats, et ce à différentes fins.

B. Un procédé instrumentalisé

L'utilisation du référendum local incite à réfléchir sur la fonction de ce dernier. S'il peut légitimer les élus locaux à travers un vote de confiance, il faut veiller à ce que cet instrument de

⁴⁷ Comme cela fut notamment le cas lors d'une consultation locale organisée à Aubagne en juillet 2004 à propos d'un programme d'urbanisation. Le maire n'a cessé, à tort, de qualifier cette opération de référendum.

⁴⁸ Cette consultation portait sur la création d'une police municipale. Dans cette ville où l'abstention est souvent élevée, le maire, Gilles POUX, a ainsi justifié le recours à la consultation plutôt qu'au référendum local : « Le type de consultation que nous avons choisi nous permet de faire participer les jeunes à partir de 16 ans et les Courneuvien(ne)s non français(es). Un référendum classique désresponsabiliserait le Conseil municipal ». Au final, la mobilisation fut faible : seuls 1335 électeurs ont voté, soit 9,7% des inscrits.

⁴⁹ C. BLATRIX, « La démocratie participative en représentation », *Op. Cit.*, p.97.

⁵⁰ Certains observateurs redoutent, en effet, que le vote ne soit alors que l'expression du lobby ayant le plus de moyens financiers et humains. Cela fausserait le jeu démocratique et altérerait de manière considérable le processus décisionnel.

démocratie directe ne prenne pas la forme d'un plébiscite local. La personnalisation excessive du vote modifie l'enjeu du référendum et nuit au jeu démocratique local. C'est une des raisons pour lesquelles le constituant de 2003 a strictement encadré le référendum local, craignant qu'il soit utilisé à des fins plébiscitaires et ne transforme les élus locaux en « petits Napoléon »⁵¹. Cette crainte n'a pas disparu puisque, lors de récents débats parlementaires, le sénateur Louis Nègre a affirmé que, s'agissant des référendums locaux, « la plupart du temps la population ne répond pas à la question posée : il s'agit d'un plébiscite pour ou contre le pouvoir en place »⁵². Si les élus ne démissionnent pas en cas de résultat négatif, cela n'empêche qu'il leur arrive parfois d'utiliser le référendum local comme un « instrument de communication »⁵³ attestant de leur attachement à la démocratie ainsi que de leur capacité d'écoute de la population. Dans cette hypothèse, l'utilisation du référendum local peut alors poursuivre un objectif démagogique.

Plus encore, les élus locaux peuvent être tentés d'utiliser le référendum local comme un moyen de pression sur la scène politique nationale et le détournent ainsi de sa sphère initiale. À ce titre, encore très récemment, durant les débats parlementaires relatifs au « mariage pour tous », plusieurs maires ont proposé à leur conseil municipal l'organisation d'un référendum local sur la question⁵⁴, conscients que cela était impossible, le sujet ne concernant pas une compétence relevant des collectivités locales. L'utilisation de sujets d'envergure nationale détourne ainsi le référendum local de la sphère d'autonomie locale. De tels objets outrepassent le cadre des compétences autorisées, c'est d'ailleurs pour cela que les interventions du préfet ainsi que du juge administratif sont déterminantes, ce dernier censurant tout référendum local organisé par une collectivité portant sur une compétence de l'État. Mais cela ne dissuade pas toujours les élus locaux qui organisent des référendums locaux sur des objets nationaux afin de susciter une réaction de la part du législateur. À titre d'exemple, entre 2005 et 2006, plusieurs communes ont organisé des référendums locaux relatifs au droit de vote des étrangers. Ce fut notamment le cas des communes de Saint-Denis, Stains, Le-Blanc-Mesnil, Aubervilliers, La Courneuve, Bobigny ou encore Gennevilliers. Dans tous ces cas, le juge administratif a affirmé l'illégalité de ces référendums qui outrepassaient la compétence des collectivités concernées. Cependant, la plupart des élus locaux ont tout de même organisé le référendum de façon informelle : l'irrégularité consacrée par le juge administratif ne les a pas empêchés d'organiser le vote qu'ils estimaient nécessaire. C'est ainsi que le maire de Saint-Denis, Didier Paillard, a pu affirmer : « rien ne nous empêche de continuer. On a le droit de consulter la population, même si cela n'a pas le poids d'un référendum qui réponde à toutes les règles juridiques »⁵⁵. Il en a été de même à la suite du jugement du Tribunal administratif de Grenoble qui a déclaré illégal le référendum organisé par les communes de Chamonix, Les Houches et Servoz, portant sur la réouverture aux poids lourds de la vallée de Chamonix dont l'accès était restreint depuis 1999. Le juge administratif a ainsi estimé que « les mesures de police concernant le trafic routier et la protection des sites relèvent de la compétence de l'État ». Pourtant, les maires de ces trois communes ont maintenu le référendum, quand bien même celui-ci n'a eu aucune valeur juridique. Cela atteste de la liberté que s'accordent les élus locaux qui, d'une certaine façon, ne tiennent pas compte de la décision du

⁵¹ H. RIHAL, « Le référendum communal, bilan et perspectives », *RFDA*, 1996, p.454.

⁵² M. le sénateur Louis NEGRE lors de la séance du 31 mai 2013.

⁵³ C. PREMAY, « Les effets de l'institutionnalisation du référendum local en France et en Allemagne », *Op. Cit.*, p.282.

⁵⁴ Le plus connu d'entre eux étant le maire d'Auboise du Mériot.

⁵⁵ Témoignage recueilli par *L'Humanité*, 16 janvier 2006.

juge administratif et persistent dans leur attitude de contestation de la politique nationale. Ce type d'action prend davantage d'ampleur lorsque les élus locaux sont encouragés et soutenus dans leur démarche par des élus nationaux, comme cela fut le cas lors d'un référendum sur le droit de vote des étrangers en 2006 à Saint-Denis où plusieurs élus étaient venus participer à ce vote illégal tels que François Hollande, Marie-George Buffet ou encore Olivier Besancenot. Le référendum local devient ainsi un instrument politique sur la scène nationale entre les mains des élus.

Est-il pour autant possible d'empêcher la tenue de référendums dont l'objet outrepassé les compétences des collectivités concernées ? Deux types d'illégalités doivent être distinguées ; celles résultant d'une erreur de la part des collectivités et celles connues voire souhaitées par les collectivités. S'agissant des premières, comme cela est le cas en Allemagne, il faudrait définir un catalogue des compétences des collectivités. Ce catalogue pourrait être un catalogue « positif », comprenant ainsi les thèmes que les collectivités peuvent traiter, ou, à l'inverse, « négatif », listant alors les sujets prohibés. Cependant, si ce catalogue pourrait éviter des erreurs, il n'empêcherait pas les élus désireux de se faire entendre à l'échelon national d'outrepasser leur compétence. En ce sens, le député René Dosière avait souhaité « confier au préfet le soin de convoquer les électeurs »⁵⁶, après avoir souligné « que cela permettrait d'éviter la tenue de référendums jugés illégaux par le tribunal administratif, en rappelant qu'il était arrivé que des consultations locales soient maintenues en dépit de l'annulation de la délibération par le juge administratif »⁵⁷. Sa demande avait alors été refusée par la Commission des lois constitutionnelles au motif que le préfet ne bénéficiait pas de la légitimité nécessaire pour organiser des référendums locaux et qu'une telle décision ne correspondait pas à la logique décentralisatrice. Seule la maturité politique des élus semble donc s'avérer déterminante.

De même, il appartiendra aux élus d'être prudent dans l'utilisation du référendum local en cas de « blocage » sur un projet environnemental car, s'il arrive que des élus détournent le référendum de la sphère locale en dépassant l'objet autorisé pour celui-ci, il pourrait en être de même s'il venait à porter sur un sujet local d'envergure nationale ; c'est-à-dire sur un objet certes local mais dont les enjeux dépasseraient ce cadre. Comme cela a pu être constaté sur le site de Sivens, les questions environnementales font généralement l'objet de débats qui dépassent rapidement la sphère locale et entraînent l'implication de plusieurs associations et lobbies environnementaux de portée nationale voire internationale. Dans ce cas, il pourrait y avoir une nouvelle forme d'instrumentalisation du référendum local ; outil juridique local utilisé à des fins politiques sur la scène nationale non plus parce qu'il serait illégal et porterait sur un objet national mais bien parce qu'il s'agirait d'un objet local susceptible d'impacter sur la politique nationale. Cette problématique n'est donc pas négligeable et il appartiendra, ici, à l'ensemble des élus de n'exploiter qu'avec parcimonie les résultats de ces référendums locaux à l'échelle nationale.

Quoi qu'il en soit, l'utilisation qui est encore aujourd'hui faite du référendum local ne participe pas à une meilleure vision de celui-ci ni par les élus locaux ni par la population. En fin de compte, la pratique immature du référendum local nuit à ce dernier. Le référendum local doit être appréhendé comme un véritable outil démocratique exigeant l'implication des élus locaux.

⁵⁶ Rapport n° 956 de l'Assemblée nationale relatif au référendum local, 18 juin 2003, p.34.

⁵⁷ *Idem.*

Afin d'obtenir la confiance et ainsi la participation de leur population locale, ces derniers doivent user du référendum local de façon responsable.

* * *

Fort encadré, le référendum local est peu et mal utilisé. La volonté de participation citoyenne n'est nullement satisfaite et le modèle représentatif demeure la norme. Sans mauvais jeux de mots, les élus locaux ont tendance à « faire barrage » à ce procédé de démocratie directe, estimant qu'il n'est qu'un « facteur déclenchant de la crise de la démocratie représentative »⁵⁸.

Aussi, il est possible de douter de l'opportunité de la proposition présidentielle préconisant un instrument de démocratie directe lacunaire dont l'utilisation demeure problématique comme élément de substitution à l'action des élus locaux. Cela apparaît d'autant plus surprenant que le « blocage » évoqué par le président de la République à Sivens n'est nullement le fait des habitants de la région qui eux, au contraire, se révèlent favorables au projet⁵⁹, mais bien celui d'associations environnementales. Les élus avaient d'ailleurs quasi unanimement voté en faveur du projet⁶⁰. Le seul blocage constaté semblait donc uniquement résulter de l'action des militants environnementaux non locaux. Par suite, il paraîtra nécessaire de définir ce que le terme de « blocage » signifie concrètement.

Afin de mettre un terme à l'illusion démocratique que constitue jusqu'à présent le référendum local, il serait judicieux d'enfin introduire l'initiative populaire directe locale qui permettrait aux électeurs de se prononcer sur le sujet de leur choix, s'ils le souhaitent, et ce bien avant que la situation ne soit « bloquée ». L'introduction de ce procédé de démocratie directe permettrait également au référendum local français de trouver véritablement sa place au sein des espaces publics locaux et obligerait ainsi les élus concernés à acquérir une pédagogie du référendum.

⁵⁸ J.-L. PEREAU, « Quelle perspective pour le référendum communal après l'adoption de la loi sur l'organisation de l'administration territoriale ? », *Les Petites affiches*, 21 septembre 1992, p.14.

⁵⁹ *Cf supra*.

⁶⁰ Sur quarante-six conseillers généraux, quarante-trois ont voté pour, un contre et deux se sont abstenus.