



HAL
open science

“ Prendre au sérieux la révocation populaire des élus locaux ”

Audrey Bachert-Peretti

► **To cite this version:**

Audrey Bachert-Peretti. “ Prendre au sérieux la révocation populaire des élus locaux ”. François Benchendikh; Chloë Geynet-Dussauze. 2003-2023 : bilan et perspectives du droit constitutionnel local, IFJD Louis Joinet, pp.227-243, 2024, 978-2-37032-416-0. hal-04747391

HAL Id: hal-04747391

<https://hal.science/hal-04747391v1>

Submitted on 15 Feb 2025

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.

Prendre au sérieux la révocation populaire des élus locaux

Audrey BACHERT-PERETTI

Maître de conférences en droit public

Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

« *Le plus sûr élément de trouble et la cause la plus profonde de discrédit*¹ ». C'est en ces termes peu amènes qu'Adhémar Esmein évoquait la révocation populaire à l'aube du siècle dernier et c'est encore de manière très critique qu'elle est aujourd'hui souvent appréhendée en France. Contrariété avec le caractère libéral et représentatif de la République, risque de déstabilisation chronique de la vie politique, voire appel aux passions populistes, les dangers d'un tel mécanisme, permettant aux citoyens de mettre un terme au mandat d'une autorité publique de manière anticipée, sont fréquemment dénoncés pour écarter toute proposition de réforme envisageant son introduction. La révocation populaire est ainsi absente de l'architecture constitutionnelle française et ce, depuis la Révolution.

Pourtant, et contrairement à certaines idées reçues², elle existe dans de nombreux pays à travers le monde et sur tous les continents³. Si la diversité des procédures est extrêmement forte, certains traits communs peuvent néanmoins être mis en lumière. La procédure commence généralement par le dépôt d'une pétition citoyenne auprès d'une autorité habilitée à les recevoir. S'ouvre alors une période, plus ou moins longue⁴, pendant laquelle doit être collecté un certain nombre de signatures de soutien équivalent à un pourcentage du corps électoral ou du nombre de votants s'étant prononcés lors de la dernière élection ayant permis de désigner l'autorité que l'on souhaite révoquer ou ayant eu lieu au sein de la circonscription concernée⁵. Dans d'autres cas, l'initiative appartient à un ou plusieurs organes constitués⁶. Des élections sont ensuite organisées pour permettre aux électeurs de se prononcer sur la révocation ou sur le maintien en fonction de l'autorité visée, la question pouvant être formulée de manière positive ou négative et un quorum ainsi qu'un seuil de majorité pouvant être requis⁷. L'autorité révoquée peut être remplacée par son suppléant, par une autorité nommée par une

¹ Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Éditions Panthéon-Assas, Les introuvables, réédition 2008, p. 446.

² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur révocation populaire des maires et des élus locaux*, n° 910/2017, CDL-AD (2019)011rev, 22 août 2019, p. 7 ; Dominique RÉMY-GRANGER, « Le pouvoir de suffrage » in Dominique CHAGNOLAUD et Michel TROPER (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, tome 2, p. 382 : « l' élu échappe à l'électeur sauf pour ce dernier à pouvoir recourir à des systèmes de contrôle et de révocation des élus en cours de mandat, *marginiaux* de nos jours » (nous soulignons).

³ Voir notamment Laurence WHITEHEAD, « The Recall of Elected Officeholders : The Growing Incidence of a Venerable but Overlooked Democratic Institution », *Democratization*, 2018, vol. 25, n° 8, p. 1341 ; Yanina WELP, « Recall Referendum around the World. Origins, Institutional Designs and Current Debates », *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018, 530 p. ; Charles-Édouard SÉNAC (dir.), *La révocation populaire des élus*, Mare et Martin, 2021, 307 p. ; Jean-Philippe DEROSIER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Les Cahiers du ForInCIP n° 6, LexisNexis, 2022, 388 p. ; Jean-Philippe DEROSIER (dir.), *La démocratie exécutive*, Les Cahiers du ForInCIP n° 7, LexisNexis, 2023, 335 p.

⁴ En trois jours au Venezuela pour les mandats locaux ; tant que l'autorité reste en fonction au Pérou jusqu'en 2013 (durées mentionnées in Yanina WELP, art. cit. note 3).

⁵ De 10% des électeurs inscrits pour la révocation des maires dans le Land allemand du Brandenburg (*Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz*, §81 et 83) à 40% des votants aux dernières élections pour les révocations organisées dans l'État américain du Kansas (*Kansas Statutes Chapter 25*, article 43).

⁶ En Croatie, les maires peuvent être révoqués par les électeurs lors d'une élection organisée à la demande de 20 % du corps électoral ou des deux tiers de l'assemblée locale (Loi sur l'autonomie locale et régionale et Loi sur le référendum et les autres formes de participation personnelle des citoyens à la gestion des affaires des autorités publiques et des collectivités locales et régionales, JO 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016 et 73/2017). En Roumanie, le président peut être révoqué par les électeurs à l'initiative d'un tiers des députés et des sénateurs (Constitution roumaine, article 95).

⁷ Dans les différents *Länder* allemands qui pratiquent la révocation des maires, une participation électorale de 20 à 50% est exigée (voir Brigitte GEISSEL, « Recall in Germany : Explaining the Use of a Local Democratic Innovation »,

autre institution ou par un nouvel élu, désigné lors d'une votation organisée concomitamment ou ultérieurement à la révocation, pour la seule durée restante du mandat ou pour en exercer un nouveau dans son intégralité⁸.

Au regard de la diversité des États ayant adopté un mécanisme de révocation populaire et des modalités très différentes qui peuvent être utilisées, la question de la pertinence du refus catégorique qui lui est opposé en France mérite d'être posée. Il ne s'agira toutefois pas de défendre l'adoption d'un tel mécanisme. Le choix de le consacrer ou non est un choix purement politique concernant les valeurs que l'on souhaite faire primer au sein d'un système donné et notamment de l'équilibre à retenir entre des exigences paradoxales telles que la stabilité, l'efficacité, la représentativité et la redevabilité. Ce choix revient au peuple ou à ses représentants, et non pas à la doctrine. En revanche, il appartient à cette dernière de pleinement endosser sa fonction technologique⁹ qui vise à informer le débat public en analysant sans parti pris les différentes options institutionnelles qui peuvent exister. Il semble ainsi nécessaire de prendre au sérieux la révocation populaire et de ne pas se contenter de la discréditer comme un instrument monstrueux et dangereux.

Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les fonctions locales. Si c'est largement à l'échelle infra-étatique que ces procédures sont employées à travers le monde, cela ne saurait constituer un argument valable pour accorder une attention particulière à la question de l'introduction de la révocation populaire au sein des collectivités territoriales en France. En revanche, l'intérêt de cette analyse spécifique réside dans les enjeux particuliers qu'elle permet de mettre à jour. D'une part, les fonctions des élus des collectivités présentent certaines spécificités en raison du caractère unitaire et décentralisé de la République. Se focaliser sur la révocation populaire des élus locaux permet ainsi de réfléchir au sens et à la portée des mandats locaux dans la France contemporaine et donc incidemment à la forme de l'État. D'autre part, les réponses à ce qui est parfois qualifié de crise de la démocratie représentative se déploient largement à l'échelle locale qui apparaît comme un lieu particulier de la régénération démocratique, grâce aux différents mécanismes compris comme relevant de la démocratie participative et délibérative¹⁰. En ce sens, s'intéresser à la révocation populaire au niveau local et à son articulation avec les autres instruments visant à accroître l'intervention des citoyens dans la vie publique permet de prolonger les réflexions sur la géographie de la démocratie.

Dans cette perspective, il est possible de se demander dans quelle mesure et avec quels effets la révocation populaire des élus locaux peut être envisagée dans la cadre constitutionnel de la V^e République. Sera d'abord analysée sa possibilité (I), avant d'évaluer sa pertinence (II).

I. La possibilité d'une révocation populaire des élus locaux

Pour évaluer la possibilité d'introduire une révocation populaire des élus locaux dans le cadre constitutionnel de la V^e République, il convient de mettre en relief, d'une part, que ce mécanisme est bien un instrument du régime représentatif (A) et, d'autre part, qu'en tant que technique de mise en jeu d'une responsabilité politique, il peut être employé à l'encontre des élus locaux, révélant ainsi le sens des mandats locaux, les collectivités pouvant être considérées comme des lieux de la représentation politique (B).

Democratization, 2018, vol. 25, p. 1358). En Lettonie, il faut obtenir la majorité des voix, représentant au moins deux tiers des votants lors de la dernière élection (Constitution de Lettonie, article 14).

⁸ En Arizona, les élections révocatoires et de désignation du remplaçant sont organisées simultanément (Constitution de l'Arizona, article 8, section 4) ; dans l'Illinois, des élections successives sont organisées (Constitution de l'Illinois, article 3, section 7(d)) ; en Alaska, c'est celui qui assure l'intérim en cas d'empêchement du gouverneur qui prend sa succession en cas de révocation et pour les parlementaires révoqués, le successeur est nommé par le gouverneur parmi les membres du parti auquel l'élu révoqué appartient (*Alaska Statutes on Recall of a State Official*, Section 15.45.700).

⁹ Otto PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *RIDC*, vol. 53, n° 2, 2001, p. 288.

¹⁰ François-Xavier FORT, *La démocratie participative locale*, Éditions du CREAM, 2023, 218 p. ; Andre BÄCHTIGER, John DRYZEK, Jane MANSBRIDGE et Mark WARREN (ed.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018, 976 p. ; Aurélie DUFFY-MEUNIER, *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare et Martin, 2021, 210 p.

A. *La révocation populaire, instrument du régime représentatif*

La révocation populaire est souvent considérée comme consubstantielle au mandat impératif ; elle en serait le mécanisme de concrétisation technique¹¹. Sous la V^e République, elle serait impossible puisque la Constitution prévoit la nullité de d'un tel mandat dans son article 27. Pour autant, si la révocation peut être un instrument permettant de sanctionner celui qui n'aurait pas respecté le mandat impératif qui lui a été attribué, elle ne peut se réduire à cela. Certes, elle peut être la sanction de l'inapplication des instructions données au mandataire par ses commettants¹². Toutefois, elle peut aussi être conçue comme un mécanisme obligeant les autorités révocables à répondre de leurs décisions, à être prêtes à en payer le prix politique à tout instant. Dans cette perspective, l'indépendance de celui qui peut être révoqué n'est absolument pas supprimée ; c'est même la mise en œuvre de sa liberté de choix qui justifie de rendre compte et de répondre des décisions prises. Il s'agit ainsi d'engager la responsabilité de ceux qui disposent d'une autonomie décisionnelle, en portant un jugement rétrospectif sur les choix opérés dans des circonstances données. Sans lier les autorités à des consignes préalables, la révocation conduit à les maintenir sous le contrôle continu des électeurs et à révoquer celles et ceux qui sont jugés comme étant devenus indignes de se maintenir au pouvoir, parce qu'ils ont cessé de donner satisfaction dans la conduite des affaires publiques¹³.

La révocation populaire permet ainsi de renforcer le caractère démocratique du système, en autorisant le peuple, ou à tout le moins les citoyens/électeurs¹⁴, à surgir et à agir de manière collective en dehors des temps électoraux préalablement fixés par le pouvoir politique. Pour autant, elle ne peut être considérée comme un mécanisme de démocratie directe ou semi-directe, contrairement à certaines conceptions courantes. En effet, les Américains l'associent aux procédés de référendum et d'initiative populaire dans ce qu'ils appellent la « trinité de la démocratie directe¹⁵ » et c'est aussi la présentation qui est généralement retenue de ce côté de l'Atlantique¹⁶. Si, comme le rappelle Noberto Bobbio, il est impropre de parler de démocratie directe à l'égard de ces instruments puisqu'il y a toujours une médiation entre le peuple et la prise de décision¹⁷, toutes les procédures qui permettent d'amplifier la voix des citoyens dans la conduite des affaires publiques sont souvent englobées dans une même catégorie alors qu'elles peuvent présenter des différences fortes¹⁸. Certes, référendums, initiatives citoyennes et révocations populaires sont tous des correctifs démocratiques de systèmes qui autrement

¹¹ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1922, tome 2, p. 214-215 ; Vittorio Emanuele D'ORLANDO, « Du fondement juridique de la responsabilité politique », *RD*, 1895, p. 14 ; Pierre DANDURAND, *Le mandat impératif*, Thèse Bordeaux, 1896 ; Camille KOCH, *Les origines françaises de la prohibition du mandat impératif*, thèse Nancy, 1905 ; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, n° 488/2008, CDL-1D (2009)027, 12 et 13 juin 2009, 15 p. ; Dominique RÉMY-GRANGER, « Le pouvoir de suffrage » in Dominique CHAGNOLAUD et Michel TROPER (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, tome 2, p. 382 : « l' élu échappe à l'électeur sauf pour ce dernier à pouvoir recourir à des systèmes de contrôle et de révocation des élus en cours de mandat, marginaux de nos jours (...). En effet, le mandat impératif qui place l' élu sous le contrôle de l' électeur pendant la durée de son mandat est très généralement interdit ».

¹² On peut en effet définir le mandat impératif comme « l' obligation pour un élu d' appliquer les instructions de ses électeurs, sanctionnée par une possibilité de révocation » : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2016, p. 81.

¹³ Charles-Édouard SÉNAC, « La révocation populaire des élus. Anatomie d' une institution démocratique », in Tanguy PASQUIET-BRIAND (dir.), *Spicilegium Juris Politici, Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Éditions Panthéon-Assas, 2021, p. 777 ; Louis BAHOUÛNE, « L' hypothèse d' un référendum révocatoire des décideurs publics locaux en matière financière », *RD*, 2022, p. 713.

¹⁴ On admettra volontiers que le concept de peuple peut apparaître comme insaisissable. Voir en ce sens Bruno DAUGERON, « Les électeurs sont-ils le peuple ? Peuple, citoyens, électeurs en droit constitutionnel : essai de distinction théorique », in Chahira BOUTAYER (dir.), *La Constitution, l' Europe et le droit. Mélanges en l' honneur de Jean-Claude Masclat*, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 163. On peut toutefois utiliser le terme comme une formule de style pour désigner le corps électoral qui, dans les systèmes démocratiques contemporains, en constitue la mise en forme juridique.

¹⁵ Howard HAMILTON, « Direct Legislation : Some Implications of Open Referenda », *American Political Science Review*, 1970, vol. 64, p. 124.

¹⁶ Charles-Édouard SÉNAC, « Propos introductifs », in Charles-Édouard SÉNAC (dir.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁷ Noberto BOBBIO, *Le futur de la démocratie*, Seuil, 2007, p. 146.

¹⁸ Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *CCC*, n° 23, février 2008.

cantonnent les citoyens à choisir leurs gouvernants au moment des élections¹⁹. Pour autant, la révocation populaire doit être singularisée. En effet, elle ne vise pas à faire directement participer les citoyens à la production normative. Elle se contente de renforcer leur place dans le contrôle des gouvernants en leur permettant de mettre un terme anticipé à l'exercice de leurs fonctions. Il ne s'agit pas de court-circuiter les élus mais de les contrôler plus étroitement. Dans cette perspective, elle incite ces derniers à chercher à conserver la confiance des citoyens.

La révocation populaire constitue donc un mécanisme de mise en jeu d'une responsabilité politique. Sa raison d'être est de « *canaliser, par une procédure juridique, le mécontentement populaire*²⁰ » et d'assurer « *la persistance de l'identité des vues politiques entre gouvernants et gouvernés*²¹ » afin de compenser « *la part d'abandon qu'il y a dans le fait de déléguer à quelqu'un la conduite des affaires publiques*²² ». La dimension politique de cette responsabilité persiste même lorsque des causes limitatives de déclenchement de la procédure sont prévues, telles que certaines infractions ou certains comportements, et que la procédure est alors qualifiée d'apolitique. Cela se conçoit aisément en ce que la révocation interviendra uniquement lorsque la conduite de l'autorité apparaîtra comme créant une scission irréversible entre elle et les électeurs, le refus de la maintenir en fonction témoignant nécessairement de la perte de confiance des citoyens. Les comportements fautifs ou irréguliers ne seront donc que les déclencheurs de la perte de confiance et c'est cette dernière qui se manifesterà par la révocation.

Cette révocation populaire peut parfaitement être envisagée pour les autorités qu'on qualifie de représentants. Dans la conception du droit constitutionnel français, bénéficient de cette qualité ceux qui veulent pour la Nation²³, sans considération de leur mode de désignation²⁴. Pour autant, la V^e République se veut non seulement représentative mais également démocratique, ainsi qu'en témoigne notamment l'article 1^{er} de la Constitution. Les représentants doivent donc avoir un lien avec le peuple réel, lien qui se manifeste dans l'élection au suffrage universel d'au moins certains d'entre eux. Certes, représentation et élection ne sont pas consubstantielles, mais elles ne sont pas pour autant antinomiques. Comme le souligne Jean-Marie Denquin, « *les modernes appellent démocratie le fait de choisir les princes qui les gouvernent, de les contrôler autant que faire se peut, de les changer s'il y a lieu. Ils souhaitent que leurs points de vue et aspirations soient pris en compte. Mais ces attentes ne récuse pas la représentation, elles l'impliquent*²⁵ » et même la façonnent pour l'associer aux procédés électifs. Il ne s'agit donc pas de changer le sens du concept de représentation pour l'assimiler à un mode de sélection particulier des gouvernants, et partant remettre en cause les conceptions apparues lors de la Révolution française, mais seulement d'admettre qu'il est possible de démocratiser le système représentatif en valorisant le lien de confiance entre les citoyens et les représentants. Cette valorisation est permise par l'élection de ces derniers au suffrage universel et renforcée lorsqu'un mécanisme de révocation populaire est possible à leur rencontre.

C'est dans cette hypothèse que la révocation populaire prend d'ailleurs tout sens. En tant que mécanisme de responsabilité politique, si elle est mobilisable contre les représentants, elle permet aux citoyens de garder un contrôle sur ceux qui veulent pour la Nation en forme législative et c'est bien parce qu'ils exercent cette fonction de volonté qu'il y a un intérêt, dans un système qui se veut démocratique, à ce qu'ils soient responsables de leurs décisions devant les citoyens. Pour les simples exécutants de la volonté générale, un contrôle de la régularité juridique de leurs décisions

¹⁹ Qu'il soit permis de renvoyer ici à nos travaux précédents : « Responsibility, Accountability and Legitimacy of Executives : What Role for the People ? » in Marcel MORABITO et Guillaume TUSSEAU (dir.), *Regional Accountability and Executive Power in Europe*, Routledge, 2024, p. 188.

²⁰ Charles-Édouard SÉNAC, « Propos introductifs », in Charles-Édouard SÉNAC (dir.), *op. cit.*, p. 25.

²¹ Denis BARANGER, « Responsabilité politique », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1358.

²² Charles-Édouard SÉNAC, « Propos introductif », in Charles-Édouard SÉNAC (dir.), *op. cit.*, p. 25.

²³ BARNAVE, « Discours du 10 août 1791 », *Archives parlementaires*, tome 29, p. 331.

²⁴ Michel TROPER, Pierre BIRNBAUM et Francis HAMON, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p. 14 et 19 ; Pierre BRUNET, *Vouloir pour la Nation. Le concept de représentation dans la théorie générale de l'État*, LGDJ, 2004 ; Bruno DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, p. 24-31. Voir *contra*, Dimitri LAVROFF, « À propos de la représentation politique dans la France contemporaine », in Association française d'histoire des idées politiques, *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du colloque d'Aix-en-Provence (mai 2002), PUAM, 2003, p. 451-467.

²⁵ Jean-Marie DENQUIN, « Démocratie représentative », in Damien CONNIL, Priscilla JENSEL-MONGE et Audrey DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruylant, 2023, p. 383.

d'application suffit. À l'inverse, l'importance de la liberté de choix des représentants justifie de pouvoir, en raison d'un jugement négatif sur leurs actions passées, les disqualifier pour l'avenir.

Dès lors, comme le soutient Charles-Édouard Sénac, la révocation populaire rénove le régime représentatif de l'intérieur et répond au malaise démocratique contemporain, puisque les électeurs ne jouent plus seulement un rôle passif ou intermittent mais exercent un pouvoir de surveillance et de contrôle continu de leurs représentants, atténuant le délitement de la confiance vis-à-vis de ces derniers et le sentiment d'impuissance des citoyens²⁶. Elle redessine ainsi les contours du régime représentatif sans remettre en cause sa nature. Si certains considèrent qu'elle permet l'avènement d'une démocratie hybride²⁷ ou complexe²⁸, il ne s'agit jamais de se priver de la caractéristique essentielle du régime représentatif que constitue l'existence de représentants disposant d'une pleine liberté décisionnelle. Il est seulement question de raviver la nécessaire confiance qui gît en son sein, puisque, comme le rappelle Lucien Jaume, « *la représentation repose sur l'élément de la confiance*²⁹ ». Dès lors, il est parfaitement possible de penser la révocation populaire dans le cadre constitutionnel, représentatif et démocratique, de la V^e République. Toutefois, en raison des liens entre révocation populaire, responsabilité politique et représentation, il est nécessaire de prolonger le raisonnement en se demandant si un tel procédé peut être imaginé en ce qui concerne les mandats locaux, une telle hypothèse impliquant de considérer les collectivités infra-étatiques comme des lieux de la représentation politique.

B. Les collectivités territoriales, lieux de la représentation politique

Les collectivités locales sont classiquement appréhendées comme des subdivisions administratives du territoire. Bien qu'elles bénéficient de la libre administration, laquelle se traduit notamment par l'élection au suffrage universel des membres des assemblées délibérantes en charge des affaires locales, elles ne bénéficient que d'une libre administration et non pas d'une autonomie politique. Elles sont ainsi considérées comme des entités administratives, certes dotées de la personnalité morale de droit public, mais n'ayant néanmoins que des compétences de mise en œuvre de la loi et les assemblées sont elles-mêmes parfois qualifiées d'assemblées administratives et non pas politiques³⁰. La question se pose donc de savoir si la révocation populaire, mécanisme de mise en jeu d'une responsabilité politique, peut être envisagée pour les élus locaux dans le cadre de la République française, unitaire et décentralisée.

Cette qualification des collectivités locales en tant qu'entités purement administratives découle de la conception révolutionnaire de la représentation et de son lien avec une forme particulière de séparation des pouvoirs, comprise comme une hiérarchie des fonctions.

Puisque représenter, c'est vouloir pour la Nation³¹, il convient de participer à l'expression de la volonté générale, grâce à une intervention dans la production législative, pour pouvoir être qualifié de représentant. Tel n'est pas le cas de l'élu local. Certes, il prend part à l'élection des sénateurs. Certaines collectivités sont désormais consultées sur certaines questions législatives³². D'aucuns considèrent qu'elles disposent même d'une parcelle de la fonction législative en vertu de leur droit à l'expérimentation normative et, pour les collectivités d'outre-mer, de leur pouvoir d'adaptation des normes nationales³³. Toutefois, seule la Nouvelle-Calédonie est en mesure d'adopter des textes de

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Elizabeth GARRETT, « Hybrid Democracy », *George Washington Law Review*, 2005, vol. 73, n° 6, p. 1096.

²⁸ Louis BAHUGNE, art. cit., p. 2 utilisant l'idée de « démocratie complexe » empruntée à Cordonnet (Charles COUTEL (éd.), *Politique de Condorcet*, Payot, 1996, p. 140).

²⁹ Lucien JAUME, « Représentation », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1136.

³⁰ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2024, p. 13, p. 84.

³¹ Voir *supra* note 21 et texte afférant.

³² Voir par exemple : Constitution de 1958, article 74 alinéa 2, en ce qui concerne les collectivités d'outre-mer ; CGCT, article L.4422-16, I, III et V en ce qui concerne la collectivité de Corse ; articles L.111-3-1, L.3211-3 et L.4221-1 alinéa 4 et 5 pour les départements et les régions.

³³ Bertrand FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 13.

valeur législative³⁴. Dès lors, cette conception de la représentation exclut les élus locaux de son champ³⁵. Pour autant, il convient de souligner que l'assimilation de la représentation à l'expression de la volonté générale par la loi était, pour les révolutionnaires, une manière d'assurer la singularité de la fonction législative et la subordination des autres fonctions étatiques. Ces dernières n'étaient conçues que comme exercées par des autorités se contentant d'exécuter la volonté générale, des « *organes de la loi* », qui dès lors se devaient d'être privés de la qualité de représentant³⁶.

Néanmoins, cela ne saurait déposséder ceux qui ne participent pas à la fonction législative de toute autonomie décisionnelle. Comme le souligne Benoît Plessix, alors que « *l'idéalisation révolutionnaire et républicaine de la souveraineté législative aurait dû conduire à conforter le pouvoir exécutif dans son statut subalterne, d'exécutant mécanique et servile dépourvu de tout sens de l'initiative, de toute pensée agissante, de toute volonté*³⁷ », tel n'est pourtant pas la manière dont l'administration française est conçue. Carré de Malberg ne disait pas autre chose lorsqu'il soulignait qu'« *il apparaît finalement que par la fréquence de son intervention, par l'étendue de son domaine, par l'importance de ses actes, cette fonction constitue effectivement un pouvoir des plus considérables*³⁸ ». Même en refusant d'adhérer à une conception normativiste du droit, dans laquelle toute norme juridique est à la fois un acte d'exécution et un acte de création³⁹, nul ne saurait nier la marge de manœuvre, et donc la liberté de choix, dont dispose aujourd'hui la plupart des autorités administratives, à l'opposé d'un simple rôle d'exécutant des lois « *de manière immédiate et automate*⁴⁰ ». La démocratisation de la vie administrative, grâce à l'association du public aux décisions prises par l'administration et malgré ses limitations persistantes⁴¹, ne se comprend d'ailleurs que dans cette perspective. À quoi bon associer les citoyens-administrés à la prise de décision si on considère qu'elle n'implique aucun choix significatif ?

Cette autonomie décisionnelle témoigne d'un pouvoir à la dimension politique. La distinction entre, d'une part, la fonction législative et, d'autre part, la fonction exécutive/administrative ne renvoie qu'à une hiérarchie dans leurs modes d'action. La première produit la législation quand la seconde édicte des actes réglementaires, dont la valeur normative est inférieure à celle de la loi. La différence ne saurait être assimilée à une opposition entre des fonctions, politique permettant de choisir entre plusieurs options, et exécutive/administrative, impliquant d'appliquer mécaniquement les choix opérés par le politique. Plusieurs éléments en témoignent. L'importance politique du pouvoir exécutif n'est plus à démontrer⁴². En France, celle du gouvernement est constitutionnellement consacrée à l'article 20 de la Constitution. Au sein de l'administration centrale et déconcentrée, l'existence d'un pouvoir hiérarchique et le rôle du ministre en tant que chef de son administration en sont la traduction. C'est en effet au gouvernement que les choix effectués par l'ensemble de cet appareil administratif seront imputés ; il pourra éventuellement voir sa responsabilité politique mise en jeu par l'Assemblée nationale lorsque ces choix seront considérés comme inopportuns. Il n'est donc pas impossible de considérer que le gouvernement exerce une fonction de volonté, en dehors de la forme législative. Si ses membres sont aujourd'hui conçus comme des représentants parce qu'ils participent à la production législative, il semble envisageable de les qualifier comme tels aussi parce que des décisions politiques leur sont imputées, y compris lorsqu'elles sont prises en dehors des voies législatives. Le même raisonnement peut être appliqué aux élus locaux.

Au sein des collectivités territoriales, l'autonomie décisionnelle est consubstantielle de la décentralisation. Qu'elle soit qualifiée de libre administration et que soit rejetée toute idée

³⁴ On peut d'ailleurs s'interroger sur le statut de ces lois de pays néo-calédoniennes par rapport au principe posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la loi est l'expression de la volonté générale. Elles semblent pouvoir être considérées comme une exception à ce principe, permise par le titre XIII de la Constitution.

³⁵ Françoise DREYFUS et François D'ARCY, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, 1993, p. 33 ; Bruno DAUGERON, « Révocation populaire et Responsabilité électorale », in Charles-Édouard SÉNAC, *La révocation populaire des élus*, op. cit., p. 101 et 105.

³⁶ Pierre BRUNET, « La représentation », in Dominique CHAGNOLLAUD et Michel TROPER (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, tome 1, 2012, p. 631-632.

³⁷ Benoît PLESSIX, *Droit administratif général*, LGDJ, 2018, 2^e éd., p. 942.

³⁸ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1922, tome 2, p. 488.

³⁹ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, LGDJ, 1999, p. 235 et s.

⁴⁰ Benoît PLESSIX, op. cit., p. 341

⁴¹ Sébastien SAUNIER, « L'association du public aux décisions prises par l'administration », *AJDA*, 2015, p. 2426.

⁴² Nicolas ROUSSELIER, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIV-XXIe siècles*, Gallimard, 2015, 848 p. ; Priscilla JENSEL-MONGE et Ariane VIDAL-NAQUET (dir.), *Du pouvoir exécutif au pouvoir gouvernant*, Mare et Martin, 2021, 238 p ; Susan ROSE-ACKERMAN, *Democracy and Executive Power*, Yale University Press, 2022, 424 p.

d'autonomie politique n'est qu'une formule rhétorique visant à préserver le principe d'unité de la République. Le fait que cette libre administration trouve ses limites dans le respect des lois n'apparaît pas comme un obstacle dirimant : le législateur contemporain voit plusieurs options politiques exclues par la constitutionnalisation de certaines exigences, son pouvoir n'en perd pas pour autant sa qualité politique ; l'exécutif national ne peut prendre des décisions que conformément à la loi et à la Constitution sans que cela ne conduise à nier son importance politique. La délimitation législative de l'autonomie conférée aux collectivités territoriales ne lui ôte pas plus sa dimension politique. Ainsi, l'accent mis sur le caractère administratif des collectivités territoriales ne renvoie à rien d'autre qu'à la valeur de leur production normative. Elles édictent des actes réglementaires et non pas des lois. Cela ne saurait conduire à nier que « *les collectivités territoriales sont par essence le siège d'un pouvoir d'émettre des normes originales*⁴³ », d'un pouvoir qu'on peut bien qualifier de politique, même s'il ne s'exprime pas en forme législative. Le transfert de compétences et la présence d'élections au suffrage universel direct pour désigner les autorités locales n'auraient aucun sens en l'absence de la reconnaissance d'un pouvoir pleinement politique en leur sein.

Il n'y a alors plus qu'à faire un pas pour conclure que les collectivités territoriales peuvent bien être considérées comme des lieux de la représentation politique. Disposant d'un pouvoir normatif permettant de mettre en œuvre des choix politiques et libérées du pouvoir hiérarchique ministériel, elles peuvent bien être considérées comme exerçant une fonction de volonté pour une collectivité infra-étatique déterminée. Leur raison d'être s'explique d'ailleurs par la reconnaissance d'intérêts spécifiques, communaux, départementaux ou régionaux, propres et distincts de l'intérêt général de la Nation, et méritant d'être pris en compte⁴⁴. Ce sont ces derniers qui justifient la remise du pouvoir de les gérer à des représentants élus, la nature politique des élections locales⁴⁵, la reconnaissance croissante d'une responsabilité politique des exécutifs locaux devant les assemblées délibérantes locales⁴⁶ et même le développement de ce qu'on appelle la démocratie locale⁴⁷.

Ainsi, on pourra admettre que les collectivités territoriales sont bien des lieux de la représentation politique et que le mécanisme de la révocation populaire peut s'envisager en leur sein. Il sera alors le pendant des élections permettant de désigner les conseillers locaux et permettant de les révoquer. S'il est donc possible d'envisager un mécanisme de révocation populaire des élus locaux au sein du cadre constitutionnel de la V^e République, la pertinence de son introduction mérite d'être évaluée en pesant attentivement ses avantages et ses inconvénients.

II. La pertinence d'une révocation populaire des élus locaux

Si la mise en place d'une révocation populaire des élus locaux peut permettre de pallier les limites actuelles des mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité (A), les modalités précises d'une telle procédure doivent néanmoins prendre en compte les risques inhérents à cette dernière (B).

A. Les limites actuelles de la responsabilité des élus locaux

Au regard de l'importance de leur autonomie décisionnelle et de leur caractère de représentants politiques, la responsabilité des élus locaux apparaît comme un enjeu majeur. Celle-ci est toutefois relativement limitée à l'heure actuelle. Si on l'envisage dans son sens le plus fort et le plus restreint,

⁴³ Jean-Bernard AUBY, « Décentralisation et pluralisme juridique », in Gérard COHEN-JONATHAN, Yves GAUDEMET et Robert HERTZOG (dir.), *Mélanges en l'honneur de Paul Amserek*, Bruylant, 2005.

⁴⁴ Bertrand FAURE, *op. cit.*, p. 12

⁴⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*.

⁴⁶ Voir *infra* II.A. et, plus largement, dans cet ouvrage, la contribution de Julien PADOVANI.

⁴⁷ Voir *supra* note 10.

c'est-à-dire comme pouvant avoir pour conséquence la perte de fonction, elle peut prendre différentes formes qui toutes présentent actuellement des défaillances⁴⁸.

Divers mécanismes permettent de retirer le mandat des élus locaux en raison de leurs comportements. Premièrement, la démission d'office d'un conseiller local peut être prononcée par le juge administratif sur saisine de l'exécutif local lorsque le premier refuse de remplir une fonction qui lui est attribuée par la loi⁴⁹. Deuxièmement, le préfet peut constater l'inéligibilité de l'élu local lorsqu'elle apparaît postérieurement à son élection⁵⁰. Troisièmement, le juge électoral peut sanctionner par le retrait du mandat les manquements aux règles relatives aux comptes de campagne⁵¹. Quatrièmement, les conseils municipaux, départementaux et régionaux peuvent être dissous par décret en conseil des ministres lorsque leur fonctionnement se révèle impossible⁵². Cinquièmement, les maires et les adjoints peuvent être révoqués par décret motivé en Conseil des ministres, adopté après une suspension d'un mois décidée par arrêté ministériel⁵³. Il s'agit alors, selon les termes du Conseil constitutionnel qui a confirmé la constitutionnalité de ce dernier mécanisme, de « réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire⁵⁴ ». À la lumière de leurs spécificités respectives, ces mécanismes peuvent être considérés comme permettant d'engager une responsabilité pénale ou disciplinaire et non pas politique⁵⁵. En effet, il ne s'agit pas de répondre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire mais de tirer les conséquences de certains comportements fautifs et irréguliers. Leur dimension sanctionnatrice est donc indéniable. Au-delà de la question de leur portée et de leur effectivité⁵⁶, ces mécanismes ne constituent pas le pendant naturel du caractère de représentants politiques des élus locaux.

À côté de ces procédures, d'autres mécanismes permettent une mise en jeu d'une responsabilité plus politique, visant à concrétiser un jugement rétrospectif sur les décisions prises par les élus locaux, ils ne sont toutefois pas sans défauts. Il est possible de les distinguer selon deux catégories. La première englobe les élections, régulièrement organisées, pour désigner les élus locaux. Ces élections doivent être considérées comme des mécanismes imparfaits de responsabilité et la révocation populaire permet alors d'en pallier les failles. En effet, même si la dimension de jugement *ex post* des élections est souvent soulignée⁵⁷, cette affirmation doit être nuancée pour plusieurs raisons, mises en lumière par Philippe Ségur⁵⁸. Certes, les électeurs peuvent sanctionner les candidats sortants pour leurs actions passées en refusant de les réélire. Cependant, le processus électoral présente plusieurs limites : il ne se produit qu'épisodiquement et le corps électoral n'est jamais le déclencheur de ces élections ; les candidats sortants peuvent échapper à leur responsabilité en décidant de ne pas se représenter ou lorsqu'ils ne peuvent le faire en raison du non-cumul des mandats ; le résultat électoral ne peut s'expliquer uniquement par la volonté de sanctionner rétrospectivement le sortant car les motivations des électeurs sont diverses et difficiles à démêler les unes des autres. L'élection ne peut donc pas être considérée comme un mécanisme efficace visant à garantir la réalité des responsabilités locales.

La deuxième catégorie de mécanismes englobe ceux qui permettent la mise en jeu d'une responsabilité politique des exécutifs locaux devant les assemblées délibérantes telles que la motion de défiance constructive en Corse⁵⁹, la motion de défiance en Polynésie française⁶⁰ ou la motion de

⁴⁸ J. PADOVANI, art. cit.

⁴⁹ CGCT, articles L. 2121-5 (pour les conseillers municipaux), L. 3121-4 (pour les conseillers départementaux) et L. 4132-1 (pour les conseillers régionaux).

⁵⁰ Code électoral, articles L. 236, LO 236-1 et L.239 (pour les conseillers municipaux), L. 205 et L. 210 (pour les conseillers départementaux) et L. 341 et L. 344 al. 2 (pour les conseillers régionaux).

⁵¹ Code électoral, articles L. 234 (pour les conseillers municipaux), L. 197 (pour les conseillers départementaux) et L. 341-1 (pour les conseillers régionaux).

⁵² CGCT, articles L. 2121-6 (pour les conseils municipaux), L. 3121-5 (pour les conseils départements) et L. 4132-5 (pour les conseils régionaux).

⁵³ CGCT, article L. 2121-16.

⁵⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *Ahmed S.*

⁵⁵ Bertrand FAURE, *op. cit.*, p. 134.

⁵⁶ Louis BAHOUGNE, art. cit.

⁵⁷ Jean-Marie COTTERRET, *Gouvernants et gouvernés*, PUF, 1973, p. 131 ; Pierre AVRIL, « Responsabilité et accountability », in Olivier Beaud et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, 1999, p. 85 ; Philippe BRAUD, *La démocratie politique*, Seuil, 2003, p. 169.

⁵⁸ Philippe SÉGUR, *La responsabilité politique*, PUF, 1998, p. 78-81 ; Philippe SÉGUR, « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *RDP*, 1999, p. 1619.

⁵⁹ CGCT, article L. 4422-31.

censure en Nouvelle-Calédonie⁶¹. Peut également être mentionné l'usage de mécanismes tels que l'abrogation par le conseil municipal des délégations accordées au maire qui « *tend à s'affirmer comme un mode de sanction alternatif à l'absence de mise en jeu de la responsabilité politique*⁶² ». Ainsi, au regard des dispositifs prévus par le droit positif, il est possible de souligner que la responsabilité politique n'est que rudimentaire dans les collectivités territoriales. Même si une forme embryonnaire de « *parlementarisation des assemblées locales* » est régulièrement soulignée par la doctrine spécialisée⁶³, elle ne comble pas cette « *étonnante lacune*⁶⁴ ». En outre, elle ne concerne que les exécutifs et non pas l'intégralité des élus locaux. Elle ne peut donc pas non plus être considérée comme un mécanisme satisfaisant de mise en jeu des responsabilités locales. Dans cette perspective, il convient de souligner que les élus locaux n'échappent pas à la tendance contemporaine relative à la criminalisation de l'action publique et à ses maux⁶⁵.

On le voit, au regard du panorama des mécanismes permettant de sanctionner les élus locaux, le principe de la révocation populaire viendrait compléter une palette qui est loin d'être sans défauts. Pour autant, une telle révocation n'est pas sans inconvénients, ces derniers apparaissant pleinement lorsque ses modalités potentielles sont détaillées.

B. Les modalités (et les dangers) de la révocation populaire des élus locaux

Les caractéristiques précises d'une procédure de révocation populaire méritent d'être attentivement pesées afin de trouver un équilibre entre des exigences contradictoires⁶⁶. D'un côté, une procédure trop complexe à mettre en œuvre la rendrait en pratique indisponible. Son adoption serait alors purement cosmétique et risquerait d'alimenter la défiance actuelle des citoyens vis-à-vis des institutions. D'un autre côté, des conditions trop simples d'utilisation menaceraient excessivement la stabilité institutionnelle et le minimum de sérénité dont les élus ont besoin pour gérer les affaires publiques, ce qu'ils ne peuvent pas faire s'ils sont en campagne permanente au sens littéral du terme. Au regard de cette tension, le choix relatif à plusieurs critères conditionnant la mise en œuvre de la révocation populaire doit être mûrement réfléchi.

Le premier élément à prendre en compte concerne les raisons pouvant permettre de déclencher une révocation populaire. En effet, la révocation peut être conditionnée par des motifs précis comme la commission d'infractions ou des violations de l'éthique publique, limitant aux situations les plus

⁶⁰ Article 156 de la loi organique n° 04-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁶¹ Article 95 et 108 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁶² Pierre-Antoine TOMASI, « Le retrait des délégations par le Conseil municipal : une alternative à l'absence de responsabilité politique du maire ? », *JP Blog*, 29 décembre 2023.

⁶³ Jean-Marie PONTIER, « L'emprunt des techniques du droit constitutionnel par le droit des collectivités territoriales », in Jean-Bernard AUBY et Bertrand FAURE (dir.), *Les collectivités territoriales et le droit. Les mutations actuelles*, Dalloz, 2001, p. 84 et s. ; Isabelle MULLER-QUOY, *Le droit des assemblées locales*, LGDJ, 2001, 200 p. ; Sylvie CASTANIÉ, *La parlementarisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales*, Thèse de droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2002 ; Laetitia JANICOT, *Les droits des élus membres des assemblées territoriales*, LGDJ, 2004, 619 p. ; Michel VERPEAUX, « La parlementarisation limitée des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer », *AJDA*, 2007, vol. 42, p. 2321 ; Arnaud LECLERC, « La parlementarisation des assemblées locales conduit-elle à un renouveau de la délibération ? », in Jacques FIALAIRE (dir.), *Les stratégies du développement durable*, L'Harmattan, 2008, p. 291 ; Stéphane MANSON, *L'opposition dans les assemblées locales*, LGDJ, 2012, 183 p. ; Pascal JAN, « La responsabilité politique des exécutifs locaux, nécessité ou absurdité ? », in Jean-François BRISSON (dir.), *L'assemblée locale*, L'Harmattan, 2016, p. 247 ; Aurore GRANERO, « Le fonctionnement démocratique des conseils régionaux : interrogations sur l'opposition régionale », *Droit et gestion des collectivités locales. Les grandes régions*, Édition du Moniteur, 2018, p. 121 et s. ; Jean-Sébastien CHATEAU, « La parlementarisation de l'assemblée municipale », *RFDA*, 2022, vol. 6, p. 1055.

⁶⁴ Olivier BEAUD, « L'affaire Perdriau, le maire et la démocratie locale », *JP Blog*, 1 octobre 2022.

⁶⁵ Olivier BEAUD, « Le double écueil de la criminalisation de la responsabilité et de la justice politique », *RDP*, 1999, vol. 115, p. 419 ; Sophie CORIOLAND, *Responsabilité pénale des personnes publiques*, Dalloz, 2018 ; Élodie GUERIN-LAVIGNOTTE et Éric KERROUCHE, « Les élus locaux et la dimension pénale de la responsabilité publique : entre responsabilité et culpabilité », *Politiques et management public*, 2001, vol. 19, p. 139-158 ; Nathalie LAVAL, *Le juge pénal et l'élu local*, LGDJ, 2002, 177 p. ; Pierre TIFINE et Hugues RABAULT, *Responsabilité pénale et activités des collectivités territoriales : interactions et perspectives*, L'Harmattan, 2011, 118 p. ; Yves MAYAUD, *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, 2012, 359 p. ; Olivier BEAUD, « L'affaire Perdriau, le maire et la démocratie locale », art. cit.

⁶⁶ Les développements qui suivent constituent une transposition, adaptée au cadre français, d'analyses antérieures des procédures américaines de *recall* : Audrey BACHERT-PERETTI, « Le *recall* aux États-Unis : le rappel du peuple ? », in Charles-Édouard SÉNAC, *op. cit.*, 2021, p. 169, complétée par les réflexions de Louis BAHOUAGNE, art. cit.

graves les cas d'indignité susceptibles de conduire au déclenchement de la procédure. Autrement, la révocation peut être envisagée pour tout motif, c'est-à-dire en réalité sans motif. Dans cette hypothèse, ce qui rend indigne de poursuivre le mandat dépend simplement de l'opinion majoritaire du moment. Le risque est toutefois de rendre excessivement simple cette étape de la procédure conduisant à la multiplication de ses déclenchements. Quel que soit le choix retenu en la matière, se pose également la question de la manière dont la pétition devra justifier l'initiation de la procédure. Cela est particulièrement vrai si les raisons qui permettent de déclencher une révocation sont limitativement énumérées, puisqu'il faudra alors déterminer la nature et la qualité de la preuve requise, avec le risque de rendre la procédure très, voire trop, lourde.

Le deuxième élément à considérer est le titulaire de l'initiative. Il peut s'agir d'une fraction du corps électoral ou même d'une fraction des électeurs ayant voté à l'élection ayant permis de désigner l' élu à révoquer. Cette dernière hypothèse permet de prendre en compte les effets de l'abstention et de l'apathie éventuelle du corps électoral pour éviter que ces phénomènes ne limitent indûment le processus. Les effets de taille des circonscriptions doivent également être envisagés, puisque ce n'est pas la même chose d'exiger les signatures de 10 % du corps électoral ou des votants dans une commune de moins de 1 000 habitants et dans une région comme la région Sud avec plus de 5 millions d'habitants. On peut également confier cette initiative à des organes constitués, tels que l'assemblée délibérante de la collectivité, voire aux autorités centrales. Le risque est toutefois de donner l'impression d'une confiscation du mécanisme qui pourrait, là encore, alimenter la défiance citoyenne.

La troisième question à envisager est celle d'un seuil de participation à l'élection révocatoire et celle de la majorité requise pour que la révocation soit acquise. Là encore, l'équilibre à trouver entre disponibilité du mécanisme et protection de la stabilité institutionnelle est subtil.

Enfin, la question de la limitation temporelle de l'utilisation du mécanisme peut également être envisagée, en interdisant l'usage d'un tel mécanisme dans les premiers et les derniers mois du mandat ou en limitant le nombre d'usages possibles pendant la durée d'un mandat. Cela permet de réduire les risques de déstabilisation institutionnelles liées à des élections et des campagnes électorales trop fréquentes et, plus largement, d'éviter une accélération supplémentaire du temps politique et médiatique.

Outre ces questions, qu'il faudra nécessairement résoudre dans l'hypothèse où l'adoption d'un mécanisme de révocation populaire serait envisagée, il conviendra également de ne pas négliger les inconvénients d'un tel procédé.

Le premier est qu'il peut provoquer une frilosité politique de la part des élus. Ces derniers, conscients qu'ils peuvent être révoqués, peuvent hésiter à prendre certaines décisions impopulaires. Un risque d'apathie et d'immobilisme politique ne peut donc être écarté. Porté à son paroxysme, ce risque pourrait même aggraver l'actuelle crise de vocation des candidats aux mandats locaux⁶⁷. Le deuxième est le pendant négatif du premier : l'adoption de décisions motivées par la volonté de répondre à des passions populaires momentanées pour éviter une mise en jeu de leur responsabilité en cas d'inaction. Enfin, le dernier danger est la capture de l'agenda politique, voire des élus eux-mêmes, par les groupes les mieux organisés et disposant de moyens financiers les plus importants, à même d'initier la procédure et de peser largement sur ses résultats.

Ces difficultés ne sont pas propres aux mécanismes de révocation populaire et sont déjà présentes dans nos démocraties représentatives. À l'heure de la démocratie d'opinion, la réserve des élus sur certaines questions, la promotion de mesures visant à répondre dans l'urgence à l'émotion suscitée par certains événements et la prise en compte d'intérêt sectoriels, plus ou moins puissants, sont des phénomènes qui sont loin d'être inconnus, y compris et peut-être même surtout à l'échelle des collectivités locales. Dès lors, si la révocation populaire vise à accroître le contrôle des citoyens sur les élus, elle peut aussi approfondir les failles déjà existantes de la démocratie représentative. Loin d'être sans défauts, la révocation n'est ainsi pas un remède miracle aux difficultés contemporaines. Pour autant, elle mérite de ne pas être diabolisée.

⁶⁷ Voir par exemple, Guillaume JACQUOT, « [Démissions des maires : un phénomène en hausse ?](#) », *Public Sénat*, 12 mai 2023.