

LA PRATIQUE POLITIQUE DU RÉFÉRENDUM LOCAL : UNE EXCEPTION BANALISÉE

PAR

Marion PAOLETTI

Maître de Conférences à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Le référendum est une procédure atypique de participation locale. C'est la seule procédure qui associe, par le vote majoritaire entre deux élections, les fonctions de participation et de décision. La participation dont il est question ne concerne pas des objectifs de concertation, socialisation, communication mais bien de décision. Il y a, dans le référendum, participation et décision, participation à la décision. Le référendum a longtemps été perçu comme incompatible avec la démocratie locale, comme en témoignent les fortes résistances à sa normalisation juridique, jusqu'en 1992 et plus sûrement 1995.

Par rapport au référendum dans le cadre national, et en référence aux travaux de Laurence Morel¹, les référendums locaux se caractérisent :

- par leur rareté (alors que la France est par ailleurs un des pays les plus utilisateurs du référendum dans le cadre national depuis 1945, après l'Italie, l'Irlande et le Danemark).
- par leur caractère fortement contrôlé et pro-hégémonique (alors même que dans le cadre national le référendum tend à se normaliser par rapport aux référendums gaullois notamment parce que les derniers référendums ne génèrent pas de position unitaire au sein des partis.)

1. Morel (L.), *Les référendums dans les régimes parlementaires de l'Ouest*, Thèse de l'Institut Universitaire de Florence, sous la direction d'Y. Mény, 1992. Morel (L.), "Le référendum, état des recherches", *Revue Française de Science Politique*, vol. 42 (5), 1992, pp. 835-864.

- par leur évolution récente et relativement radicale après une maturation lente puisque l'initiative populaire a été codifiée en 1995, alors même qu'elle était impensable trois ans encore auparavant.

Si la démocratie locale et le référendum étaient fondamentalement incompatibles, leur mise en compatibilité progressive ne s'est pas faite sans une évolution et de la démocratie locale et de la procédure elle-même et de l'image que peuvent en avoir les principaux intéressés.

I - UN USAGE INSOLITE

A) *Le référendum, un usage local ?*

La pratique du référendum local a longtemps été présentée comme un usage local, une pratique particulièrement vivante, par les associations d'élus notamment. C'est au nom de la pratique locale que les élus locaux-législateurs s'opposent à la codification en 1978 à la quasi unanimité et qu'ils s'opposent ou négocient strictement les dispositions concernant le référendum dans les lois de 1992 et 1995. Le référendum n'est pas le plus souvent écarté comme procédure qui menacerait le pouvoir des élus locaux, mais parce qu'il est décrit comme un usage local. Plus largement, les élus locaux font valoir au Parlement que la démocratie locale est une affaire de culture locale, un ordre légitimé par l'histoire et les pratiques, inassimilable par le droit. Et c'est également au nom de la pratique locale que les ministres défendent les projets de loi : il ne s'agit que de mettre le droit en accord avec les pratiques.

Cette réputation d'être un usage local trouve sans doute une explication dans l'histoire du référendum local. L'usage des référendums locaux en France n'a certes jamais atteint le degré de vitalité qui fut très tôt le leur aux Etats-Unis. Ils ont néanmoins connu une brève période d'utilisation entre 1884 et 1905, au point que deux thèses leur ont été consacrées en 1897 et 1904². Le gouvernement républicain a entendu très rapidement et très fermement mettre un terme à cette pratique locale. Si les expériences référendaires concrètes semblent essentiellement le fait de maires républicains, en revanche, les nombreuses propositions de lois visant à légaliser l'usage des référendums

2. Benner (P.), *L'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales*, Doctorat d'Etat, Toulouse, 1897. Blanc (A.), *Le référendum communal*, Thèse pour le Doctorat, Université de Paris, 1904. Ces référendums communaux portaient sur des objets concrets de la vie municipale, en dehors de toute tentative de déstabilisation de la République naissante et ils émanaient essentiellement de maires républicains d'après les informations disponibles. Il semble que ces nouveaux maires, ayant connu la pratique des référendums napoléoniens, se soient assez naturellement tournés vers ces procédures, dès lors qu'ils ont été élus à partir de 1884, même s'ils restaient soumis à l'autorité de tutelle.

locaux sont toutes d'origine monarchiste ou boulangiste³. Ces interdictions sont l'occasion de préciser la définition officielle de la démocratie locale : strictement représentative. C'est ce que le conseil d'Etat répète en d'autres termes dans son arrêt du 7 avril 1905 qui interdit les référendums communaux.

Ces interdictions officielles, consolidées en 1956⁴, ont été dotées d'une efficacité substantielle. Ce n'est qu'à partir de 1971, date à laquelle le référendum communal est doté d'une existence légale pour des objets limités, les fusions de communes, qu'apparaissent de nouveau des expériences référendaires locales, portant sur des objets divers⁵. Entre 1909 et 1971, on n'a guère trouvé les traces de l'existence que d'un seul référendum local : en 1959, à Montendre, sur l'emplacement de la construction du nouveau lavoir.

B) Une pratique exceptionnelle

Que la pratique du référendum soit rare, exceptionnelle, presque insolite dans le paysage local ne fait guère de doute. Entre janvier 1971 et décembre 1993, il n'y a guère eu en France que 202 référendums communaux. Il y a en moyenne sur cette période à peu près 8 référendums par an. Ramené aux 36.000 communes, la proportion n'est pas même calculable, sinon à tomber dans le monde de l'infinitésimal.

Le trait sans doute le plus marquant de cette pratique sur les 20 dernières années concerne sa progression sensible sur les dernières années. Sur un recensement visant à l'exhaustivité, les dernières années disponibles sont celles qui connaissent le plus grand nombre de référendums : 12 en 1990, 11 en 1991, 19 en 1992, 26 en 1993. Et le suivi de la presse professionnelle des élus locaux depuis ne dément pas ce nouvel intérêt qui s'exprime dans le compte rendu d'expériences ou dans l'information distillée sur la procédure. Dans la répartition des référendums, il existe un autre pic, en 1978 et 1979, avec respectivement 17 et 16 référendums. Comme la période précédente, il s'agit d'années où on discute de l'opportunité de codifier, de l'intensité du quadrillage législatif... La seule discussion du droit a un effet de licitation sur

3. Proposition de M. de Lanessan, le 19 février 1883, de M. Machau, le 16 juin 1890, de M. de Hovelaque, le 29 mai 1890, de M. Haussman, le 19 juin 1890, de M. de Lanjuinais, le 9 avril 1895, de M. Michelin, le 26 octobre 1896, de M. Argaliès, le 15 novembre 1897. Blanc (A.), *op. cit.*

4. C.E., 26 octobre 1956, Association des Combattants de la paix et de la liberté, *Revue Générale d'Administration*, janvier 1957, pp. 544-547.

5. Dans la loi de 1971, l'objet du référendum est limité et sans possibilité de détournement. L'article 8 précise que le référendum peut avoir pour seul objet "l'opportunité de la fusion de communes". Le référendum apparaît comme l'ultime recours mis à la disposition des autorités favorables pour "arracher" celle-ci après échec de toutes les autres tentatives. Becet (J.-M.), "Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes", *La Revue Administrative*, 143, sept/octobre 1971.

la pratique référendaire ou simplement un effet pédagogique : les élus locaux pensent au référendum, désormais concevable.

Cet "usage" est, pratiquement, ignoré de l'ensemble des maires, quelle que soit la taille de leur commune. Ceux des communes de moins 3500 habitants sont, particulièrement, hostiles à la procédure⁶. Cette hostilité s'exprime particulièrement dans les résolutions spéciales de la commission des communes rurales au sein de l'A.M.F. (Association des Maires de France) lors des différents débats alors que l'A.M.G.V.F. (Association des Maires des Grandes Villes de France) témoigne à l'occasion d'une plus grande bienveillance à l'égard de la procédure. Quand on les interroge par questionnaire sur les procédures de participation employées, les maires des petites communes sont les plus nombreux à considérer qu'ils n'ont besoin d'aucun instrument particulier de participation, l'interconnaissance et la proximité des édiles et de la population assurant une participation permanente de tous. "*Tout le monde participe même sans participation*" souligne le maire de Vosnon dans l'Aube (250 hbts)⁷.

Et pourtant, la pratique référendaire locale est essentiellement le fait des communes de moins de 3 500 habitants. Près de 60% des référendums sont organisés dans des communes de moins de 3 500 habitants et les communes de moins de 500 habitants regroupent à elles seules près d'un cinquième des référendums. Ramené à la répartition générale des communes en France, ce pourcentage ne signale pourtant pas une plus forte propension des petites communes à organiser des référendums⁸.

C) Une procédure marginalisée

Le référendum local est complètement marginalisé jusqu'en 1990 dans le discours politique sur la démocratie locale. C'est une procédure dont personne ne veut, sauf aux marges. Et si la participation est une norme locale à laquelle on prête rituellement hommage, la majorité des acteurs ayant à voir avec la démocratie locale s'accorde à rejeter le référendum en dehors des procédures légitimes, y compris dans les phases de problématisation de la démocratie locale.

6. En 1980, comme en 1990, la commission des petites communes de l'A.M.F. intervient pour signifier dans une résolution spéciale son opposition au projet de codification du référendum.

7. A la question ouverte "*Quels moyens avez-vous de connaître l'avis de vos concitoyens ?*", 22 maires de communes de moins de 3500 habitants, qui ont pourtant organisé un référendum, répondent spontanément qu'aucun moyen n'est nécessaire dans la mesure où la population rencontre en permanence le maire ou ses adjoints. Cette modalité de réponse est quasiment absente au-delà de 3 500 habitants.

8. Les communes de moins de 2000 habitants représentent 88% de l'ensemble des communes et celles de moins de 5000 habitants représentent 95% de l'ensemble des communes (source D.G.C.L., d'après le recensement de 1990).

- *Par les partis politiques* : jusqu'en 1990, le référendum est une participation exclusive des partis extrêmes ou marginaux, ce qui contribue à consolider ces représentations comme procédure autoritaire ou déstabilisatrice. Dans les années 1970, alors que le thème participatif fait l'objet d'une concurrence politique forte notamment sur les procédures valorisées, le référendum est maintenu à l'écart. Même les Gamistes qui, les premiers posent politiquement le problème de la participation des citoyens, aux élections municipales de 1965, et qui ont des accents d'autant plus radicaux qu'ils sont exclus de la représentation politique, ne promeuvent pas le référendum, alors même que leur discours est articulé autour de l'opposition entre "vraie démocratie de participation" et "fausse démocratie de délégation". Tous les autres partis se retrouvent sur les mêmes formes de participation : celles qui s'adressent à des citoyens socialement situés, dans des groupements, des associations, des comités... Il n'y a pas de problématique politique. 36.000 représentants sont maires, et cette écrasante suprématie des élus locaux dans la structure sociologique de la classe politique nationale annule les effets de différenciation partisane éventuelle.

Si on trouve, pour la première fois, des éléments sur le référendum communal dans les programmes municipaux de certains partis de gauche pour les élections municipales de 1977, cette mention rapide est nuancée par l'importance des mises en garde et des précautions⁹. A droite, la valorisation du référendum est épisodique et passe par des personnalités. Jacques Chirac, en tant que maire de Paris, s'est engagé plusieurs fois en faveur du référendum communal¹⁰. Charles Pasqua, en particulier, cherche à marquer son profil de

9. Dans le programme municipal communiste sur la participation, on trouve cinq lignes sur le référendum. Les deux premières servent à dire que les communistes n'"ont pas peur du suffrage universel. Sur des questions locales précises et d'intérêt général, des municipalités à direction communiste ont organisé un référendum". Les trois dernières constituent une mise en suspicion prudente qui tranche avec le style revendicatif du reste du texte. "Ces expériences méritent une étude minutieuse et une confrontation des opinions afin d'en dégager tous les enseignements". Dans la charte municipale du P.S.U., il n'y a aucune référence au référendum. C'est dans le programme municipal socialiste qu'on trouve l'engagement le plus net en faveur du référendum local, même si les développements sont particulièrement succincts (une dizaine de lignes) par rapport aux larges développements auxquels donnent lieu les autres technologies de participation, associations, enquêtes publiques, commissions extra-municipales, information. La portée du référendum est d'abord euphémisée parce qu'il est présenté en parallèle avec d'autres technologies qui n'engagent pas le suffrage universel : "Par la diffusion de questionnaires, par la réalisation d'enquêtes plus larges ou par référendum, les socialistes offrent régulièrement à la population les moyens de se prononcer directement sur les orientations de l'action municipale." Puis répondant à la question en même temps qu'ils la posent, les socialistes affirment le caractère consultatif du référendum. "La consultation est-elle décisive, ou le conseil se réserve-t-il le choix final, comme c'est son droit et même son devoir dès lors qu'un enjeu politique est en cause ? Dans ce cas, ils prennent leurs responsabilités après avoir permis l'expression des autres thèses." "Citoyen dans sa commune", *Propositions Municipales Socialistes*, Paris, Flammarion, 1977, p. 130.

10. Il s'opposait, en 1981, au premier projet de statut de Paris qui prévoyait notamment l'"éclatement de Paris en 20 communes séparées". En juillet 1981, il adressait publiquement une demande au gouvernement afin d'organiser une "consultation populaire" des Parisiens

héraut du retour aux sources du gaullisme en s'engageant à plusieurs reprises non seulement en faveur du référendum local mais aussi pour une définition extensive de la procédure¹¹. Etant donné la jovialité des débats, l'abondance des rires et applaudissements, l'échange de bonnes réparties qui accompagnent ces tentatives, il ne semble pas qu'elles ont eu d'autres fonctions que de marquer ce profil distinctif, au moins jusqu'en 1995. Il apparaît clairement que le référendum d'initiative populaire n'appartient pas au cercle possible de la discussion. C'est surtout Raymond Barre qui, en 1978, lance une initiative personnelle marquante, en proposant, dans le programme de Blois, de codifier les référendums locaux en admettant l'initiative populaire¹². En 1979, l'ambition est amoindrie mais demeure ferme. Dans le projet de loi de développement des responsabilités locales, est inséré un chapitre entier sur la participation des citoyens, incarnée dans la technologie référendaire, sous ses deux formes, consultative et décisionnelle mais sans initiative populaire.

- *Par les associations* : Quelques associations nationales ont milité depuis la fin des années 1970 en faveur du référendum local, notamment le COLINE (COMité Législatif d'Information et d'action sur la Nature et l'Environnement). Leurs demandes, non relayées par les partis politiques, restent à la périphérie du champ politique.

Localement, en revanche, les associations sont plutôt hostiles au référendum. Si les maires, notamment au Parlement, voient dans le référendum un instrument aux mains des groupes, des "minorités", les associations quant à elles voient dans le référendum un instrument aux mains des maires, susceptible de court-circuiter le dialogue. Le mode de dépendance réciproque entre représentations sociale et politique sur lequel est construit le système local est peu favorable au référendum. Dans presque tous les cas de référendum, quand une association s'opposait au projet municipal, elle s'est retrouvée perdante à l'issue du scrutin. Et quand on examine les cas de non-référendums, c'est-à-dire où il a été question à un moment d'organiser un référendum, sur un échantillon aléatoire, il apparaît que l'idée est toujours venue du maire. Ce sont les maires, qui, sur des dossiers complexes et contestés, ont les premiers fait valoir cette possibilité, l'idée étant par la suite abandonnée au fur et à mesure de l'accord entre les différentes parties intéressées.

(suite note 10) sur le statut de Paris. Pendant la campagne municipale de 1989, Jacques Chirac s'engage à utiliser la procédure du référendum municipal "lorsqu'il s'agira de projets essentiels pour l'avenir de Paris et des Parisiens" et dans les domaines "du logement, de la circulation, de la pollution."

11. Il dépose devant le Sénat, le 12 décembre 1989, une demande de discussion immédiate d'une proposition de loi constitutionnelle visant à instaurer le référendum d'initiative populaire à l'échelon local et national.

12. "Faire participer les Français à l'administration de leur commune par la voie du référendum communal. Pour assurer une plus grande participation des citoyens à l'administration, un projet de loi sur le référendum communal sera déposé devant le Sénat. Le projet de loi définira, parmi les matières de la compétence municipale, celles qui peuvent faire l'objet du référendum. Ce référendum pourra être décidé par le maire et le conseil municipal. Dans les communes d'une dimension suffisante, la population pourra prendre elle-même l'initiative du

- *Par les élus locaux* : Les élus locaux surtout, dans leur très grande majorité, expriment une hostilité viscérale à l'égard du référendum et ont les moyens de la faire valoir.

Collectivement, notamment par le biais de l'A.M.F., ils s'opposent en 1979 à l'opportunité de codifier la participation en général dans la réforme de la décentralisation et le référendum en particulier. La position qui consiste à revendiquer plus de pouvoir au nom de la démocratie locale et à refuser en même temps toute codification de la participation est conciliée à travers la défense d'une conception sociale, "américaine" de la démocratie, où la société fonctionne naturellement bien : la défense de la démocratie locale tend à se confondre avec le refus du droit.

Les débats autour de la codification du référendum en 1979 sont l'occasion de définir strictement la démocratie locale ainsi que les limites de l'intervention étatique dans la détermination des règles du jeu politique local. Même s'ils s'accordent avant la discussion pour voter à la fin des débats contre l'ensemble du dispositif, les élus tiennent à discuter, batailler, amender. Le débat parlementaire de 1978 est l'occasion de poser de manière irréversible l'inconstitutionnalité du référendum décisionnel local. L'avant-projet de loi de 1992 prend acte de cette traduction : la procédure n'est envisagée que sous son aspect consultatif, même si dans les premières versions du projet de loi le terme de référendum est encore utilisé pour la désigner. Par 286 voix contre 2, les élus locaux imposent en 1978 le caractère inconstitutionnel du référendum décisionnel local.

Le représentant de l'A.M.F., Lionel de Tinguy, met en avant, face à un secrétaire d'Etat, Marc Becam, qui n'est pas juriste, son titre particulier qui fonde son autorité juridique et l'autorise à énoncer avec certitude l'attitude qu'aurait le Conseil Constitutionnel¹³. Jeune sénateur, il a été choisi comme porte-parole de la commission des lois, ce qui était parfaitement inhabituel, parce qu'il était l'ancien président de l'A.M.F. Son argumentation se fonde sur l'article 72 de la Constitution¹⁴. Les dispositions constitutionnelles sur l'exercice local des compétences sont restreintes et cette disposition est à peu près la seule. L'article 72 est constitué de deux éléments de phrase et on peut s'appuyer ou sur la première partie pour faire valoir la non-constitutionnalité du référendum décisionnel communal, ou sur la seconde pour l'envisager sérieusement. La jurisprudence extensive du Conseil Constitutionnel à propos de l'article 72 comme la loi de 1971 sur les fusions de communes plaide d'ailleurs plutôt dans cette deuxième direction.

(suite note 12) *référendum lorsque le quart des électeurs inscrits dans la commune l'auront demandé.* Raymond Barre, *Programme de Blois*, Fayard, 1978, p. 33.

13. "On peut s'enorgueillir d'avoir été membre du Conseil d'Etat tant ses scrupules en matière juridique sont connus et son souci de l'interprétation exacte incontestée". J. O. Sénat, Séance du 8 novembre 1979, p. 3612.

14. "Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi".

La multi-positionnalité des élus locaux dans la représentation leur a ainsi permis de réévaluer le statut censé être hétéro-normateur du droit, à la fois du droit ordinaire et du droit constitutionnel.

En 1990, l'Association des Maires de France est encore farouchement hostile à la codification du référendum, même consultatif. Et si les parlementaires socialistes sont contraints d'accepter ces mesures, au nom de leur appartenance partisane, l'essentiel des débats visent à encadrer, interdire, limiter la pratique plus qu'à l'autoriser.

Le référendum est particulièrement atypique dans les espaces politiques locaux.

- Les maires, en tant que présidents des exécutifs municipaux, disposent, par rapport à leurs homologues nationaux, d'une grande indépendance vis-à-vis de la volonté des électeurs, du public indifférencié, entre deux élections. Celle-ci a peu d'occasions routinières d'être connue, rendue publique et visible. Les maires ne sont généralement pas concurrencés dans leur monopole d'interprétation de la volonté générale entre deux élections par des modes d'existence de l'opinion publique tels que les sondages ou la presse d'opinion.

- En outre, dans la distribution institutionnelle des pouvoirs, c'est une conception absolue de la représentation politique qui domine, avec une confusion des pouvoirs sur la personne du maire. Les textes n'envisagent que l'élection et le fait majoritaire est perverti par le mode de désignation des conseillers municipaux. L'idée d'une décision de majorité, par le vote, entre deux élections a longtemps été perçue comme insolite, dangereuse.

- La démocratie locale repose sur le modèle athénien de démocratie ou rousseauiste, non pas dans ses implications démocratiques directes, mais dans leur postulat communautaire. La décision est présentée comme le résultat de la délibération collective, où tous peuvent participer, par contact individuel ou par la médiation des représentants des différents groupes dans la commune. L'idée même d'un conflit d'intérêt qu'exprime le vote menace le consensus communautaire.

- Enfin, la représentation politique dans la commune est fortement dépendante des divers formes de représentations sociales dans la commune. Ces représentations sont sociologiquement proches et s'inscrivent souvent dans un continuum dans les carrières individuelles. Ces formes de participation représentative ont longtemps été perçues comme seules compatibles avec la représentation politique, même si elles induisent dépendance et réciprocité. Les premières mesures ponctuelles de codification sur la participation locale entre 1982 et 1992 ont concerné en priorité ces types de participation¹⁵.

15. Loi de 1983 sur les enquêtes publiques, loi PLM sur les CICA (Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement, loi du 31 déc. 1982, art. 16), loi de 1985 sur l'aménagement du territoire, loi d'orientation sur la ville de 1991.

Le référendum est largement ignoré, marginalisé, diabolisé. Il est présenté bien davantage à partir de ses usages possibles que de ses usages réels.

Et à regarder fonctionner concrètement la procédure, on peut se demander ce qui suscite une telle méfiance, une telle hostilité viscérale. Le référendum apparaît, dans la pratique, avant comme après la loi de 1992, comme une procédure paisible, contrôlée par le maire et sa majorité.

II - UN RÉFÉRENDUM MAYORAL

A) Une procédure paisible

Dans la littérature sur le référendum, il lui est généralement imparti une fonction de résolution de crise. La rareté des référendums renvoie à une image persistante : celle d'avoir à résoudre des questions particulièrement importantes et controversées. Or, cette image est très éloignée de l'usage majoritaire des référendums locaux. L'immense majorité des référendums communaux se déroule dans des contextes apaisés. Les référendums de crise sont minoritaires, même s'ils sont plus nombreux dans les petites communes que dans les grandes, ce qui éclaire la part prise par les petites communes dans la répartition des référendums et la plus grande hostilité de principe de ces maires.

Ces référendums de crise, minoritaires, sont de plusieurs types.

- Un petit nombre de référendums, essentiellement dans les petites communes, est venu dénouer une situation qui mobilisait une partie de la population, notamment à travers l'action revendicative d'une ou de plusieurs associations. L'opposition préalable d'une association sur l'objet du référendum est plus fréquente dans les moyennes et grandes communes, mais elle suscite notablement moins l'organisation de référendums. Les maires des petites communes sont davantage sensibles à une contestation structurée dans leur commune. Et le seuil de perception d'une menace est abaissé dans les petites communes par rapport aux grandes. Le référendum constitue dans les petites communes un moyen de consolider une légitimité mise en cause par des formes de contestation considérées comme anecdotiques dans le cadre de communes moyennes ou grandes. La contrainte démocratique est d'autant plus forte que la proximité est grande.

- Les référendums ne concernent qu'exceptionnellement des objets de conflit interne à l'intérieur du conseil municipal et là encore, ils ont lieu essentiellement dans les petites communes, quand le maire est mis en minorité à l'intérieur du conseil municipal sur un projet. Le référendum est alors assimilable à une dissolution, même s'il ne suffit pas toujours à dénouer la crise municipale.

- En France, l'initiative populaire est insolite. Si les maires disent recevoir un grand nombre de pétitions sur les objets les plus divers, rarissimes sont les pétitions demandant l'organisation d'un référendum. On n'a guère trouvé qu'un seul cas d'initiative populaire amenant le conseil municipal à organiser un référendum, dans un village de 151 habitants. Existait quelques cas où des associations ont organisé un référendum "sauvage". Mais la plupart de ces référendums organisés par une association dans les années 1970 concernaient un projet extérieur, le plus souvent l'implantation d'une usine de déchets industriels. Ils ont bénéficié du soutien implicite de la municipalité qui, par exemple, mettait à disposition des locaux pour le déroulement du vote.

En dehors de ces quelques cas exceptionnels, le maire ne se voit jamais imposer ou demander un référendum par la population.

- L'image de crise liée aux référendums locaux est sans doute tributaire d'un usage bien particulier : près du tiers des référendums sont tournés vers l'extérieur, et visent non pas à prendre une décision mais à rendre publique une position vis-à-vis d'un refus de la préfecture à l'égard d'un projet municipal, vis-à-vis d'un projet d'un ministère sur le territoire communal ou cherchent à interpeller le gouvernement. Ces référendums "externes", en dehors des compétences municipales, se caractérisent par des taux massifs de participation, une union sacrée des différentes composantes de la municipalité autour de l'idée du référendum et de la position défendue. Ces référendums sont relativement souvent organisés par plusieurs petites communes à la fois. Le scrutin vaut plus pour les renseignements qu'il lui est demandé de fournir sur la cohésion du groupe que pour la décision qui sera prise.

Cette pratique n'est bien sûr pas étrangère à la volonté du gouvernement de codifier les référendums communaux, en précisant très strictement en 1992 qu'ils ne peuvent concerner que les affaires de la compétence de la commune. Cette interdiction n'a pas empêché le développement de référendums intercommunaux, associant plusieurs communes à la fois. La loi de 1995 élargit les bases territoriales du référendum en reconnaissant la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale d'organiser des votations dans le domaine de leurs compétences.

La plupart des référendums concerne des questions internes et sont souverainement décidés par le maire et sa majorité. Ils visent à rendre incontestable une décision par le recours à une décision de majorité et le motif le plus souvent invoqué concerne l'implication des électeurs sur le coût fiscal d'une décision. A la question "*Qui a eu l'idée d'organiser un référendum ?*", les maires s'attribuent personnellement la décision assez volontiers.

B) *Un multiplicateur de légitimité pour le maire*

Dans la mesure où le maire contrôle personnellement l'initiative, qu'il prend la décision de recourir au référendum et que cette décision ne s'impose que rarement à lui dans des situations de crise interne ou externe, il est libre de l'organisation des différentes séquences de la décision référendaire. Le vote reproduit très généralement la décision prédéterminée par le maire. Il n'y a qu'exceptionnellement processus de transformation et d'agrégation des préférences individuelles et collectives. Il n'y a pas de décision de majorité effective selon les critères que retient Pierre Favre¹⁶.

Lors d'un référendum, le maire s'engage dans près de 80% des cas pour une des solutions proposées, le plus souvent un des termes de l'alternative. Dans près de 70% des référendums, les modalités de réponse se ramènent à un choix entre l'acceptation ou le refus du projet, dans 20% des cas il s'agit d'un choix entre deux options. Dès lors que les maires s'engagent presque toujours pour une des solutions proposées, on peut douter de la possibilité effective de dissocier l'approbation d'un texte de la confiance ou de la censure exprimée à l'endroit de son auteur.

La majorité municipale, qui décide l'organisation de la consultation, promet à la fois le référendum et la solution qu'elle préconise. La municipalité veut assurer la publicité du référendum et la mobilisation autour de celui-ci, en mobilisant des moyens importants, nombreux et coûteux. L'enjeu essentiel concerne la participation.

Si la campagne référendaire subit assez largement une déviation majoritaire, ce n'est pas seulement parce que la majorité mobilise des moyens de campagne importants. L'opposition politique oscille entre trois attitudes, par ordre d'importance : appeler à voter contre l'avis du maire, appeler à l'abstention, appeler à voter pour le même avis, essentiellement dans les cas de référendums externes.

La presse locale ne remplit qu'imparfaitement l'espace laissé le plus souvent vacant par l'opposition. Très généralement, la presse locale consacre au moins un article à cette expérience communale insolite. Certains référendums, là aussi les plus problématiques, donnent lieu à un nombre d'articles considérable. Mais les journalistes locaux s'intéressent plus aux négociations en

16. "On dira que la décision de majorité est effective quand le processus décisionnel est un processus de transformation et non de reproduction. (...) Trois variables paraissent globalement devoir être retenues pour déterminer ce caractère d'effectivité.

1 - La manière dont le processus décisionnel est institué en étapes successives, dont chacune peut emporter détermination de la décision de majorité.

2 - La manière dont est aménagée la succession des décisions de majorité.

3 - La structure du groupe décisionnel et les rapports qu'entretiennent le groupe et le système social où il est immergé". Favre (P.), *La décision de majorité*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

amont, ayant conduit à l'organisation du référendum, qu'aux arguments en présence dans le choix référendaire. Surtout, que le référendum porte ou non sur des questions controversées dans la commune, l'essentiel des commentaires ne concerne pas le choix proposé, les différentes solutions soumises au vote des électeurs. Le choix paraît aux journalistes comme accessoire ou déjà joué. Parfois, très rarement, la presse nationale se saisit d'un référendum local. Il s'agit alors le plus souvent de référendums problématiques, portant sur des sujets sensibles, en priorité l'immigration, comme les référendums d'Haumont ou de Libercourt. Ce mode de production des écrits sur le référendum consolide leur représentation comme procédure de crise, image très éloignée de l'usage majoritaire des référendums locaux.

Dans ces conditions, l'avis du maire et de sa majorité est très généralement suivi par le vote. Cette propension manifeste du vote référendaire à suivre l'avis du maire vaut quelle que soit la taille de la commune. Il n'y a guère que sept cas où l'avis défendu par le maire n'a pas été suivi par le vote. En outre, les résultats lors d'un référendum local sont rarement serrés. La modalité de réponse qui arrive en tête l'emporte largement. Dans 76% des cas, la modalité perdante regroupe moins du tiers des votants. La prime au maire et à la solution qu'il préconise est substantielle. La modalité de réponse promue rassemble au delà des électeurs qui avaient voté pour le maire lors des élections municipales précédentes.

L'équipe municipale choisit la question posée, le moment de la décision, les termes dans lesquels la question est rédigée, les modalités de réponse possibles.

Le maire définit d'abord le domaine référendaire, l'objet de la consultation. Les thèmes des référendums sont extrêmement diversifiés. Force est de constater que l'acte fondamental de la vie d'une commune, le choix du budget, est pratiquement exclu du domaine référendaire. Seules trois municipalités depuis 1982 ont soumis aux électeurs le choix de la progression des impôts locaux en rapport avec des plans d'équipement différents : Mons-en-Baroeul, Lamotte-Beuvron, Palaiseau.

Le maire est totalement maître du choix du moment. Et ce choix est crucial parce que le vote est toujours unique. Le plus grand nombre de référendums a lieu à mi-mandat, le plus souvent dans la troisième ou la quatrième année.

La question commence généralement par "*Etes-vous pour ou contre ?*", "*Souhaitez-vous ?*", "*Vouslez-vous ?*", des termes qui se veulent neutres, directs et soulignent l'équilibre et la neutralité des choix. Certaines formulations sollicitent plus directement un soutien à l'action municipale : "*Soutenez-vous ?*", "*Acceptez-vous ?*". La mise en avant des compensations financières que la commune pourrait retirer d'un projet suscitant *a priori* l'hostilité de la population constitue parfois un moyen d'orienter la décision finale. Par ailleurs, certains maires ne posent pas de question mais soumettent au vote

une affirmation sous la forme "*J'exige...*", "*Je souhaite...*" Il n'est en outre pas rare que, dans la question, les maires soulignent en termes positifs les objectifs visés par le projet qu'ils soutiennent : "*Afin d'améliorer la circulation...*", "*Afin de renforcer la sécurité...*", "*Afin de développer les activités touristiques...*".

Une des représentations les plus solidement ancrées à propos des référendums communaux concerne la faible participation qui les caractériserait. Différents acteurs présentent la participation lors des référendums comme particulièrement faible : les maires au Parlement¹⁷, certains maires ayant décidé de fixer un seuil minimal de participation à partir duquel les résultats seront pris en compte¹⁸, les journalistes qui commentent les résultats dans la presse locale¹⁹.

Or, même si la participation aux référendums est inférieure à la participation aux élections municipales précédentes, il est rare qu'elle soit inférieure à 50%. Quarante-deux référendums de l'échantillon ont un taux de participation supérieur ou égal à 50 % des inscrits. Le taux minimum de participation est de 16,41% à Mantes-La-Jolie et le taux maximum de 99% dans le petit village de Taillancourt. Seuls 16 référendums ont un taux de participation inférieur à 50%.

Le référendum communal apparaît ainsi comme un formidable multiplicateur de légitimité en cours de mandat. Par rapport aux évolutions du référendum dans le cadre national, il reste marqué par une personnalisation forte. Il n'apparaît pas comme jouant une fonction d'appoint des systèmes représentatifs. Tout au plus joue-t-il comme un dérivatif, une récréation qui consolide la représentation. Les contraintes qui pèsent sur le votant du fait de la manière dont la question est posée, de la campagne référendaire, et le nombre de modalités proposées ramènent souvent à un le nombre de réponses possibles : la solution préconisée par le maire.

17. Des parlementaires font valoir la problématique participation aux référendums locaux. Notamment P. Mazeaud et C. Wolf, A. N., 20 mars 1991, pp. 431-437.

18. A Grenoble, en 1983, Alain Carignon avait fixé ce seuil entre 12 et 15%. A Saint-Georges-de-Didonne, en 1989, le taux minimum de participation a été établi préalablement à 20%. A Lavernhe, en 1982, à 15%...

19. Ils s'étonnent invariablement des taux de participation aux référendums. Ils les jugent bons, surprenants, "*étant donné la faible participation que suscite généralement ce type de consultation*" ou faisant valoir que "*c'est déjà beaucoup pour ce genre de scrutin*".

III - LA NORMALISATION JURIDIQUE : AUTORISATION ET ENFERMEMENT

A) *La consultation communale dans la loi de 1992*

L'acceptation de la codification du référendum, en 1992, est assez remarquable. Elle est le fruit de la volonté du gouvernement socialiste, au moment des 10 ans de la réforme de la décentralisation et alors que se multiplient les critiques sur l'assimilation de la décentralisation à la démocratie locale, d'introduire un chapitre entier sur la démocratie locale et la participation des citoyens dans une grande loi de décentralisation. Cet affichage politique contraint les parlementaires socialistes à concilier identité d'élus locaux et identité partisane. Mais la logique reste celle de la résistance, de l'encadrement, de l'interdiction notamment dans la phase préparatoire. Cette première codification sur le référendum a lieu en période froide, en dehors de toute conjoncture mobilisée. L'essentiel des arguments en faveur de la codification porte sur la nécessaire cohérence interne du travail du législateur qui s'était engagé en 1982 à promouvoir des dispositions sur la participation. L'appel à l'opinion publique, à l'éventuelle demande de participation, est alors flou et mou.

La genèse du droit référendaire est certes un processus d'autorisation et de normalisation. Le droit des habitants à participer est doté d'une existence légale. Surtout la votation est posée comme une technologie légale, normale et donc concevable de participation. Elle est indissociablement un processus d'encadrement et d'interdiction²⁰. Les parlementaires n'ont rien négligé pour faire comprendre aux élus et à la population que le mécanisme de consultation mis en place n'avait certainement pas pour objet de déposséder les premiers de leur pouvoir de décision garanti à la fois par la Constitution et par la loi. Au moment où elle fait exister les habitants dans la décentralisation, la loi s'attache à définir la participation dans un sens favorable à l'exercice représentatif du pouvoir.

La formalisation juridique fixe bien la définition de la votation : c'est une procédure d'information, un élément de la délibération pour les élus, une des composantes du processus décisionnel mais qui ne peut être confondu avec la décision. Les autorités sont tout à fait libres de suivre ou non les électeurs. La frontière de la votation avec un sondage rendu public s'atténue. Ce faisant, la particularité du référendum, celle d'un vote décisionnel, s'efface. Cette procédure centrale de la démocratie directe est ramenée au rang des divers instruments de mesure de l'opinion de la démocratie continue locale. Déjà, dans l'esprit des commentateurs ou de la population, la différence de nature entre référendum et sondage, référendum et questionnaire perd de sa netteté. Les résultats d'une enquête auprès de la population sur le référendum local en

20. Lehingue (P.), "Usage et effets politiques de la codification. La réglementation des sondages d'opinion en France", *Droit et Politique*, CURAPP, P.U.F., 1993.

témoignage : il n'est pas rare de relever des confusions entre référendum et sondage²¹. Dans le traitement journalistique des consultations locales, il y a également une tendance forte à mélanger les termes. Les journalistes sont particulièrement prompts à utiliser le terme de référendum pour désigner une procédure de consultation par questionnaire, en dépit du soin mis par les maires pour ne pas utiliser ce terme²².

Il n'en demeure pas moins qu'avant comme après 1992 le vote a toujours pour effet pratique une décision conforme à l'avis exprimé. C'est que le recours au vote et à la symbolique de l'urne perturbe toute la définition qu'on cherche à promouvoir juridiquement de la procédure.

L'initiative populaire n'a, à aucun moment, été envisagée dans la préparation de la loi de 1992. Le COLINE, militant pour l'élargissement de la procédure à ce type d'initiative, a certes été entendu dans les auditions faites par la commission des lois de l'Assemblée Nationale. Mais ses propositions n'ont été ni reprises, ni discutées, comme si elles étaient jugées fantaisistes et n'appelant pas de commentaires. Même le groupe communiste, qui développe pourtant une partition de parti maximaliste sur ce thème, n'a pas déposé d'amendement en ce sens.

L'initiative est toujours maîtrisée par la majorité du conseil municipal. Et les parlementaires, se fondant sur les usages possibles, prennent largement acte des usages antérieurs quant au contrôle du maire sur la procédure, l'encadrent et rendent juridiquement sanctionnable toute déviation. Notamment, la reconnaissance du droit pour une minorité du conseil municipal de demander l'organisation d'une consultation est uniquement théorique. A moins de regroupements informels, elle ne peut avoir d'effets concrets.

Les interdictions sont multipliées. La loi de 1992 prévoit des conditions très strictes pour ce qui n'est qu'une simple consultation, pour l'organisation du vote en lui-même mais reste d'une grande discrétion en ce qui concerne l'organisation de la campagne²³. Un certain nombre de limitations et d'interdictions actives sont posées, notamment s'agissant du temps durant lequel une votation peut être organisée. Toutes les garanties ont été prises pour que le recours à la consultation demeure rare et parcimonieux. Les garanties et les restrictions sont très nombreuses pour ce qui n'est qu'un simple instrument de communication.

21. C'est ainsi qu'un répondant fait valoir *"que les référendums sont une bonne chose si on connaît les résultats et on sait ce que pensent les gens sur les questions posées"*. Un autre explique *"qu'il ne faut pas multiplier les sondages"*, ou un autre encore raye le mot sondage qu'il employait spontanément pour parler, conformément à la question posée, de référendum.

22. Par exemple, à propos d'un aménagement de la commune, le maire de Saujon proposait que *"l'on consulte les riverains. Un questionnaire sera distribué et nous ferons la synthèse des réponses"*. Dans le sous-titre de l'article, le journaliste exposait qu'*"un référendum auprès des usagers doit permettre de trouver une solution"*. *Sud-Ouest*, 12 mars 1992.

23. L'article L 125-3 prévoit qu'un *"dossier d'information sur l'objet de la consultation est mis à la disposition du public sur place à la mairie"*. Il précise que l'accès à ce dossier doit obéir

Si la normalisation juridique du référendum constitue en elle-même une véritable innovation, le changement de 1992 se situe dans l'ordre de la stabilité. Contraints d'accepter une procédure dont ils ne veulent pas, les élus locaux-législateurs s'efforcent de la rendre compatible avec les nouveaux modes locaux de légitimation par lesquels les maires cherchent à promouvoir des espaces d'expression directe des électeurs pour peu qu'ils restent contrôlés par eux. Ils mettent un soin particulier à vider les référendums de leur dimension démocratique et problématique : celle d'un vote solennel et collectif emportant la décision.

B) Initiative populaire et extension intercommunale dans la loi de 1995

Depuis 1992 et plus sûrement 1995, la démocratie locale est reproblématisée et cette reproblématisation est originale en ce qu'elle est d'abord, dite, portée, traduite par les élus locaux. Ce n'est pas un discours de contestation ni de revendication du pouvoir comme dans les phases de problématisation antérieures, mais une entreprise de relégitimation "professionnelle" en partie imposée par les circonstances. C'est dans ce contexte qu'a été acceptée avec une facilité relative en 1995 l'initiative populaire pour les référendums locaux, à l'échelon communal et intercommunal. L'étonnant n'est pas que C. Pasqua inscrive l'initiative populaire dans la loi sur l'Aménagement du territoire. L'étonnant réside bien dans la manière dont la plupart des partis politiques, la grande majorité des parlementaires, la presque totalité des élus locaux au sein de leurs associations ont accepté avec une facilité relative cette disposition encore impensable trois ans auparavant. La défense de la démocratie représentative ne passe plus par une accumulation mécaniste des pouvoirs électifs mais par une remise en cause, partielle et contrôlée, du dessaisissement des citoyens.

Contrairement aux débats antérieurs, la figure de l'opinion publique, de la demande sociale, est centrale dans le débat de 1995. Il ne s'agit plus de valoriser une participation artificielle, contrôlée par l' élu et limitée à l'exercice d'une influence toujours susceptible de manipulation, mais de témoigner de sa bonne volonté démocratique, de reconnaître, dans l'ordre symbolique et officiel, une technologie "authentique" de démocratie directe.

Néanmoins, autoriser juridiquement l'initiative populaire constitue indissociablement un moyen de l'interdire et de la contraindre. Et si les élus se font au Parlement les traducteurs de nouveaux comportements politiques et de nouvelles exigences, l'initiative populaire est également présentée comme un moyen de donner un cadre organisé et légal aux contestations locales. La formalisation juridique des procédures de démocratie directe constitue une

(suite note 23) aux conditions fixées par la loi du 17 juillet 1978, principalement sur la consultation gratuite des documents sur place. C'est donc le public et non les seuls électeurs qui ont accès au dossier.

garantie pour les conseils municipaux face aux minorités agissantes qui existent et se développent. Et les restrictions temporelles sont nombreuses²⁴. Les conditions de l'initiative sont particulièrement fermées. Il faut qu'un cinquième des électeurs dûment inscrits sur les listes électorales signent la demande d'organisation, seuil qui se situe dans les moyennes européennes²⁵. Celle-ci n'entraîne pas automatiquement consultation mais l'organisation de cette consultation reste soumise à la délibération et au vote du conseil municipal. Une invention française paraît particulièrement contraignante : "*Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation*". Entre 1995 et 1998, un seul cas d'initiative populaire a été signalé (district du Val d'argent, dans le Haut-Rhin).

A l'égard de la participation, les élus locaux évoluent sous la double contrainte du contrôle et de la prise en compte. Et la négociation du droit de 1995 rend bien compte de la manière dont peuvent se concilier ces exigences contradictoires. La reconnaissance, dans la loi, de l'initiative populaire est assez remarquable. Certains auteurs font valoir que, même si elle n'est pas effectivement mise en œuvre, l'initiative populaire joue en quelque sorte au second degré, par son existence même. L'initiative populaire finirait par faire prédominer la logique du mandat sur celle de l'indépendance.

* * *

Ainsi, le trait majeur des référendums communaux sur la dernière décennie concerne leur relative banalisation. Cette banalisation n'est pas tant celle de la pratique, qui, pour être réelle, n'en demeure pas moins limitée. Et la codification des procédures de démocratie directe, condition de leur normalisation, ne peut se faire qu'au prix d'un strict encadrement, qui freine en retour la pratique. De ce point de vue, les multiples restrictions et précisions juridiques assurent une montée en puissance rapide du droit de la participation. L'usage que font les associations notamment du droit nouveau a multiplié les occasions de juger sur la base de textes précis. Cette banalisation est davantage celle de la procédure dans l'esprit des élus locaux et des parlementaires. La discussion

24. Si les interdictions particulières posées en 1992 s'appliquent au droit nouveau, les parlementaires ont adopté en plus, au cours du débat, une restriction particulièrement lourde : la "*saisine du conseil municipal ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année ni après la fin de la quatrième année suivant l'élection du conseil municipal de la commune concernée.*"

25. Ainsi, dans le canton suisse de Vaud, la demande d'un cinquième des électeurs suffit pour soumettre au vote populaire une décision prise par le parlement communal. Mais dans les communes genevoises de plus de 500 habitants, le seuil de 30% des électeurs est exigé et les demandes doivent être recueillies dans un délai de 21 jours après l'affichage de la délibération, du moins dans les communes de plus de 1000 habitants. En Allemagne, dans le Land du Bade-Wurtemberg, les signatures de 15% des habitants sont nécessaires pour introduire un référendum. Dans les États américains, le seuil de signatures est très variable d'une localité à l'autre, entre 10 et 30% des électeurs.

parlementaire de 1994 et 1995 sur l'initiative populaire contribue ainsi largement à banaliser les votations telles qu'elles ont été définies par rapport à 1992. L'effet de licitation du droit n'a pas entraîné le phénomène que redoutaient les élus locaux dans la discussion parlementaire préalable²⁶. Cette banalisation est surtout celle des votations par rapport aux procédures de production de l'opinion développées localement et qui amènent notamment une publicisation inédite de la volonté générale entre deux élections.

26. Faisant part des résultats d'une enquête de la D.G.C.L., le député J.-J. Guillet fait valoir que "le procédé n'a été utilisé en tout et pour tout que trente-neuf fois", A. N., séance du 12 juillet 1994, p. 4759.