



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

# CONCOURS INTERNE DE COLONEL DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS SESSION 2019

**Jeudi 16 mai 2019**

## ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ

### RÉDACTION D'UNE NOTE D'ANALYSE ET DE PROPOSITIONS À PARTIR D'UN DOSSIER – OPTION DROIT PUBLIC

(durée : 4 heures - coefficient 2)

Cette épreuve consiste en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier, portant au choix du candidat, lors de son inscription, soit sur le droit public, soit sur l'économie, soit sur l'Union européenne, soit sur les questions sociales. Cette note devra mettre en évidence une problématique et éventuellement proposer des solutions possibles.

*(Décret n°2017-141 du 6 février 2017 fixant les modalités d'organisation du concours et de l'examen professionnel prévus à l'article 5 et à l'article 6 du décret n°2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels)*

## IMPORTANT

IL EST RAPPELÉ AUX CANDIDATS QU'AUCUN SIGNE DISTINCTIF  
NE DOIT APPARAÎTRE SUR LA COPIE.

SEULE L'ENCRE NOIRE OU BLEUE EST AUTORISÉE.

LES FEUILLES DE BROUILLON INSÉRÉES DANS LES COPIES NE SERONT PAS  
CORRIGÉES.

*Avant de commencer la lecture du dossier, il vous est recommandé d'en vérifier la composition et, le cas échéant, de signaler immédiatement aux surveillants toute anomalie (page manquante, document illisible...).*

\*\*\*\*\*

## **SUJET**

**Les modalités de participation directe des citoyens aux décisions locales**

\*\*\*\*\*

## Dossier documentaire

**Document 1** : Du bon et du mauvais usage des référendums locaux, *AJDA*, 2006 (16), pp. 873-877, Verpeaux Michel

**Document 2** : De la mauvaise utilisation du terme « référendum » au plan local, *AJDA*, 2008, p. 1121, Viguier Jacques

**Document 3** : Le courrier des maires et des élus locaux, jeudi 4 octobre 2012, n°261, page 72, Gintrand Eric

**Document 4** : La Provence, mardi 12 mars 2013, Rythmes scolaires : la commune consulte parents et enseignants, Orsini Brian

**Document 5** : La Charente libre, mercredi 4 septembre 2013, Le référendum local n'apaise pas les esprits, Marroncle Agnès

**Document 6** : La Croix, 1<sup>er</sup> mars 2015, Le référendum local, ultime recours pour les chantiers enlisés ? Reju Emmanuelle

**Document 7** : La Gazette des communes n°2230, 27 juillet 2015, La pratique du référendum local depuis 2003, Bernot Joël

**Document 8** : Le figaro, vendredi 27 novembre 2015, Eglises menacées de destruction : pourquoi pas un référendum local ? Périnal Quentin

**Document 9** : La Gazette des communes, 5 juillet 2016, Les applis de remontée citoyenne révolutionneront-elles la démocratie ? Conte Pierre-Alexandre

**Document 10** : La Gazette des communes, 6 septembre 2016, Le numérique, un outil au service de la participation citoyenne, Aiquel Pablo

**Document 11** : Introduction. Référendums, délibération, démocratie, Morel Laurence, Paoletti Marion, De Boeck Supérieur, 2018/1 n°20, pp ; 7 à 28

\*\*\*\*\*



## COLLECTIVITES TERRITORIALES

Du bon et du mauvais usage  
des référendums locaux

*Reprenant la jurisprudence sur les consultations locales, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a estimé doublement illégal le référendum local organisé par la ville de Saint-Denis sur le vote des résidents étrangers. En effet, non seulement son objet ne relevait pas de la compétence de la commune, mais la participation des résidents étrangers a été jugée irrégulière.*

COLLECTIVITE TERRITORIALE (GENERALITES) -  
Référendum local - Vote des résidents étrangers - Illégalité  
COMMUNE - Compétence - Régime électoral  
COMMUNE - Participation des habitants

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 13 janvier 2006

M. Koster, juge-réf. - M<sup>e</sup> Seban, av.

Préfet de la Seine-Saint-Denis - n° 0511416

ORDONNANCE  
(1<sup>re</sup> espèce)

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales, en matière de référendum local : « Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension. Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum » ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » ; qu'aux termes de l'article L.O. 1112-11 du même code : « Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées des articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales que les moyens tirés de ce que la délibération litigieuse est illégale quant à son objet, qui porte sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales, et en ce qu'elle prévoit la participation au scrutin des résidents étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne sont, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette délibération ; que la commune de Saint-Denis ne peut utilement faire valoir que ladite délibération serait conforme aux articles 10 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales portant respectivement sur la liberté d'expression et l'interdiction des discriminations, dont elle n'établit pas qu'ils seraient méconnus par les dispositions susvisées du code général des collectivités territoriales ; qu'il y a lieu, par suite, d'ordonner la suspension de l'exécution de la délibération déferée ;

Ordonne :

Art. 1<sup>er</sup> : L'exécution de la délibération susvisée du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le tribunal sur la requête tendant à l'annulation de cette délibération.

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 février 2006

M. Houist, prés. - M. Béal, rapp. -

M. Delamarre, c. du g. - M<sup>es</sup> Vasseur, Seban, av.

Préfet de la Seine-Saint-Denis - n° 0511415

JUGEMENT  
(2<sup>e</sup> espèce)

*Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen de la requête ;*

Considérant que par délibération du 15 décembre 2005 le conseil municipal de Saint-Denis a décidé d'organiser le 26 mars 2006 un référendum d'initiative locale sur le droit de vote et l'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La loi fixe les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales » et qu'aux termes de son article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » ;

Considérant que la délibération attaquée a pour seul objet de consulter la population locale sur « le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales » ; qu'il ressort des dispositions susvisées des articles 34 et 72 de la Constitution que ce domaine relève exclusivement de la loi ; que, dès lors, l'objet du référendum prévu par la délibération du 15 décembre 2005 n'étant pas relatif à une affaire relevant de la compétence de la

commune et donc n'entrant pas dans le champ des dispositions sus-rappelées de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet de la Seine-Saint-Denis est fondé à demander son annulation au motif que le conseil municipal était incompétent ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la délibération du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 doit être annulée ;

Décide :

Art. 1<sup>er</sup> : La délibération du conseil municipal de Saint-Denis du 15 décembre 2005 portant organisation d'un référendum d'initiative locale le 26 mars 2006 sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales est annulée.

#### NOTE

Il arrive parfois que les questions liées aux consultations locales des électeurs apparaissent dans la presse non juridique. Tel a été le cas du référendum organisé le 26 mars 2006 à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales (v. *Le Monde*, 15 et 16 janvier 2006). Plus précisément, c'est à l'initiative du maire que le conseil municipal de Saint-Denis a, par une délibération du 15 décembre 2005, décidé d'organiser le 26 mars 2006 un référendum d'initiative locale sur le droit de vote et l'éligibilité des résidents étrangers non communautaires aux élections locales. On pouvait d'ailleurs penser que, du fait des décisions juridictionnelles ici présentées, la question n'aurait plus les honneurs de cette presse. Il n'en est rien puisque celle-ci a suivi cette consultation qui a bien eu lieu le dimanche 26 mars 2006 en le présentant comme un événement politique de premier plan (*Le Monde* du 25 mars 2006).

La présentation de cette consultation par la presse était un peu ambiguë car la question du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants non communautaires était, d'une part, l'objet de la question posée aux électeurs dyonisiens. D'autre part, sans doute afin d'attirer l'attention des médias et pour montrer que l'octroi de ce droit de vote était une urgence politique, il était prévu que ces électeurs participent eux-mêmes et de manière en quelque sorte préventive, à la consultation visant à leur octroyer le droit de participer à des opérations électorales. C'est un peu comme si on devait demander aux premiers intéressés de se prononcer sur l'octroi d'un nouveau droit. Si la réponse est peut-être évidente, la question est malgré tout paradoxale. A quoi sert de poser la question si la réponse est déjà contenue dans la manière de poser la question ? Mais il est vrai que, lors de certaines consultations organisées avant l'intervention du législateur par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation territoriale de la République, les étrangers invités à s'exprimer hésitaient parfois à le faire, afin de ne pas attirer l'attention sur eux (v., sur ces pratiques antérieures à la loi de 1992, C. Chevilly-Hiver, *La participation directe des citoyens aux décisions locales*, thèse Université de Franche-Comté, 1999).

C'est la procédure du référendum décisionnel qui a été utilisée, semble-t-il pour la première fois, car le référendum de Saint-Denis est, à notre connaissance, le premier à être organisé en France<sup>(1)</sup>. Jusqu'à présent, n'ont été organisées que des consultations, seulement communales, sur le fonde-

ment des articles L. 2142-1 et suivants aujourd'hui abrogés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Depuis cette loi, on peut signaler une consultation qui devait être organisée dans le département du Gers à propos de l'utilisation des OGM dans l'agriculture, qui fut suspendue par le juge administratif, par une décision du tribunal administratif de Pau (*Préfet du Gers*, req. n° 0501491).

Mais, à Saint-Denis, la consultation a été présentée comme un véritable référendum qualifié curieusement par le juge administratif « d'initiative locale ».

La délibération du conseil municipal de Saint-Denis a fait l'objet, de la part du préfet, d'un recours en référé suspension, le 26 décembre 2005, sur le fondement de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et de l'article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales. Le premier renvoi, pour les actes des communes, à l'article L. 2131-6 alinéa 3 qui prévoit qu'il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. En comparaison, avec la procédure de droit commun du référé suspension, la condition de l'urgence n'est pas exigée. Mais cette référence à l'article d'application générale L. 554-1 n'était pas utile puisqu'il existe des mécanismes spécifiques de contrôle de légalité en matière de référendum local.

Ce contrôle de légalité échappe partiellement, s'agissant des communes, aux articles L. 2131-1 et suivants du code général. Il est en effet régi par l'article L.O. 1112-3 du même code et le recours du représentant de l'Etat est organisé dans des conditions de délai très spécifiques par rapport aux règles habituelles du déféré préfectoral. En effet, l'exécutif de la collectivité territoriale concernée dispose d'un délai maximum de huit jours pour transmettre au représentant de l'Etat la délibération qui fixe notamment les modalités d'organisation de la consultation (al. 1 et 2 de l'article L.O. 1112-3). Le représentant de l'Etat ne dispose lui-même que d'un délai de dix jours pour déférer cette délibération au tribunal administratif s'il l'estime illégale et le même alinéa 2 précise qu'il « peut assortir son recours d'une demande de suspension ». Cette procédure de suspension reprend, à l'alinéa 4, les conditions d'octroi du sursis à exécution posées par l'article L. 2131-6. Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, ce qui accentue encore le caractère urgent de la procédure.

Le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a fait droit à la demande du préfet de Seine-Saint-Denis, considérant que les conditions étaient réunies en l'espèce, par une ordonnance du 13 janvier 2006<sup>(2)</sup>. Statuant au fond, le tribunal a confirmé l'ordonnance de référé et a annulé la délibération du conseil municipal de Saint-Denis par un jugement du 23 février 2006.

Dans la décision de référé, le juge a estimé, d'une part, que la participation de ressortissants étrangers non communautaires à des opérations électorales était contraire à l'article L.O. 1112-11 et, d'autre part, que la question posée aux électeurs de Saint-Denis ne relevait pas de la compétence de la commune. La chambre collégiale, dans la deuxième décision, n'a

(1) C'est aussi l'opinion de Manuel Delamarre, commissaire du gouvernement auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Nous remercions vivement ce dernier de nous avoir procuré à la fois le jugement et les conclusions.

(2) Nous remercions également M. le conseiller Béal, rapporteur auprès de ce tribunal, d'avoir bien voulu nous communiquer cette ordonnance.

pas retenu ce grief, en application du principe de l'économie de moyens, même si son commissaire du gouvernement l'avait estimé fondé. Ces réponses, qui étaient somme toute assez prévisibles, permettent d'envisager une transposition au cas du référendum décisionnel local des solutions jurisprudentielles développées à propos des consultations locales des électeurs avant la consécration des référendums locaux par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. La pratique de la commune de Saint-Denis, décidant d'organiser malgré tout la consultation des électeurs, ne rend cependant pas service au principe du respect des décisions de justice.

### L'illégalité de la participation des électeurs non communautaires à des opérations électorales

La participation des électeurs étrangers non communautaires était prévue à un double titre, d'une part lors de la consultation prévue le 26 mars 2006, d'autre part, en cas de réponse positive lors du référendum, dans le futur, lors des « élections locales »<sup>3</sup>. Les électeurs avaient à répondre, par oui ou par non, à la question suivante : « Etes-vous pour la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ? ».

C'est cette consécration générale du droit de vote qui est évidemment de plus grande conséquence car il s'agit, selon le maire de Saint-Denis dans son mémoire en défense, de prévoir la participation des résidents étrangers non communautaires à l'ensemble des élections locales. Mais cet octroi du droit de vote et d'éligibilité est prévue de manière à la fois large et imprécise. Les élections auxquelles ces ressortissants auraient pu être autorisés à participer sont les « élections locales ». Il faut comprendre que ces étrangers pourront être électeurs et éligibles non seulement aux élections municipales, mais aussi cantonales et régionales, si l'on admet qu'existe, au sein des élections politiques au sens de la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 du Conseil constitutionnel dite *Quotas par sexe*, une distinction entre élections nationales et élections locales. Outre l'opposition géographique ou territoriale évidente entre ces deux catégories d'élections, la compétence juridictionnelle du Conseil constitutionnel pour les unes, et du juge administratif pour les autres, suffirait à les différencier et à considérer que le maire de Saint-Denis ne voulait élargir le droit de vote que pour les seules élections locales. Pour autant, cette ouverture du droit de vote est beaucoup plus large que le droit reconnu depuis la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, aux seuls citoyens de l'Union européenne, à la suite et dans le cadre du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992. La loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 n'a pas modifié la lettre de l'article 88-3, sauf dans sa version soumise à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, sans qu'il soit besoin, ici, de revenir sur le sort de ce texte. Dans le cadre constitutionnel applicable à ce jour, ce droit n'est ainsi reconnu aux citoyens de l'Union européenne que pour les élections municipales. Indépendamment de toute autre considération, les étrangers non communautaires

de Saint-Denis se trouveraient alors dans une situation beaucoup plus favorable que les citoyens de l'Union.

Ces étrangers sont d'ailleurs envisagés négativement, par opposition aux citoyens de l'Union définis par l'article 88-3 de la Constitution et aux articles L.O. 227-1 et suivants du code électoral introduits par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 pour l'élection des conseillers municipaux. Il s'agit donc de tous les étrangers, ressortissants d'Etats situés en dehors de l'Union européenne, sans borne géographique, notamment continentale.

Par ailleurs, ces étrangers ne sont que des « résidents », ce qui pourrait se traduire de manière moins juridique par « habitants » étrangers non communautaires. Cette condition de résidence correspond à celle inscrite à l'article L.O. 227-1 précité, nécessaire pour que les citoyens de l'Union puissent s'inscrire sur les listes électorales prévues aux articles L.O. 227-2 à L.O. 227-5. En utilisant le terme « résidents », la délibération litigieuse a une conception souple du droit de vote, car il suffit de résider, en l'espèce à Saint-Denis, pour pouvoir bénéficier du droit de vote et d'éligibilité, la preuve de la résidence pouvant se faire par une quittance de loyer ou tout document prouvant un lien avec un service public (d'eau, d'électricité ou autre). La durée de la résidence n'est pas prévue, pas plus qu'elle n'est exigée, il est vrai, des citoyens de l'Union dans ce même article L.O. 227-1.

Mais, faute d'avoir eu accès à la délibération soumise au juge administratif, seules des suppositions peuvent être émises, car des éléments plus précis ont été susceptibles de figurer dans ce texte. En tout état de cause, il suffit d'être « étranger », c'est-à-dire ni citoyen français ni citoyen d'un autre Etat membre de l'Union européenne. C'est bien d'une définition doublement négative qu'il s'agit. Sans avoir d'autres éléments d'information, il faut supposer que ce sont les mêmes étrangers qui sont appelés à participer à la consultation du 26 mars 2006 et ceux à qui ce droit devait être accordé par la même délibération soumise au vote direct des électeurs.

Il était logique que le représentant de l'Etat invoque la violation de l'article L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits [...] sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum » auxquels s'ajoutent, pour les seules communes, les « ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits [...] sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales ». Cette disposition a été introduite par la loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local.

Une interprétation stricte de l'article 88-3 de la Constitution, qui ne prévoit le droit de vote et d'éligibilité qu'aux « élections municipales », aurait interdit une telle participation puisque l'article 88-3 ne prévoit pas le droit de vote aux « consultations ». En sens inverse, l'article 88-3 et la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de cet article, bien que muets sur ce point, peuvent être interprétés comme conférant aux citoyens de l'Union européenne la qualité générale d'électeurs communaux. Cette loi organique prévoit en effet que les citoyens de l'Union autres que français, « peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions

(3) Afin d'exercer le droit de vote lors de la consultation du 26 mars 2006, les résidents, étrangers ou non ont été invités à s'inscrire sur une liste électorale « additive » (Le Monde, 25 mars 2006).

que les électeurs français» (art. L.O. 227-1 du code électoral). Elle ne comporte aucune référence aux dispositions relatives aux consultations locales.

L'interprétation large de l'article 88-3 de la Constitution a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003 relative à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 qui a estimé que leur était reconnue la qualité d'électeurs, ce qui les autorise à participer, non seulement aux «élections municipales» comme semble l'indiquer l'article 88-3, mais aussi aux consultations référendaires municipales (RFDA 2004, p. 7, chron. P. Delvolvé).

Ce droit est cependant limité aux consultations organisées au seul échelon communal, le droit de vote pour les citoyens européens n'étant reconnu qu'à ce niveau, selon l'article 88-3 de la Constitution.

Or, très clairement, la délibération du conseil municipal de Saint-Denis méconnaissait cet article L.O. 1112-2. En tout état de cause en effet, la qualité d'électeur qui est exigée interdit à des résidents étrangers qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne, de participer à une quelconque consultation de la «population locale», qu'elle soit décisionnelle ou qu'elle soit consultative, à la différence de ce qui avait été pratiqué dans certaines communes avant l'intervention de la loi de 1992. C'est sur ce premier fondement que l'ordonnance de référé du 13 janvier 2006 a suspendu la délibération du conseil municipal de Saint-Denis «en ce qu'elle prévoit la participation au scrutin des résidents étrangers non communautaires». Le tribunal de Cergy-Pontoise, statuant au fond, ne s'est fondé que sur l'autre moyen de la requête du préfet, estimant qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la méconnaissance de l'article L.O. 1112-11, toujours en application du principe de l'économie de moyens.

### La commune ne peut «légiférer» en matière électorale

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise n'a retenu, dans son jugement au fond, que le grief tiré de l'incompétence de la commune à organiser un référendum sur un tel objet. Il a en effet estimé que la commune a empiété, par l'objet même de la délibération qui devait être soumise au vote, sur les compétences du législateur. Le tribunal n'a pas grand mal à invoquer aussi bien l'article 34 que l'article 72 de la Constitution pour estimer que c'est à la loi de fixer les règles «concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales» (art. 34, al. 8) et que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues «par la loi» et par des conseils élus, sous-entendu dans les conditions prévues par l'article 3 de la Constitution. Formulée de cette manière, cette affirmation peut sembler d'une grande banalité.

La commune soutenait néanmoins, devant le juge des référés, que la question du droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers était une question d'intérêt local, au sens de l'article L.O. 1112-1, «dans une commune dont un habitant sur quatre n'a pas la nationalité française». Il s'agissait de placer le juge administratif devant les réalités, ce à quoi le commissaire du gouvernement auprès du tribunal administratif n'a pas été insensible puisqu'il estimait que cette question était «passionnante» en rappelant les arguments,

jugés assez convaincants, avancés par les partisans d'une participation électorale des ressortissants étrangers non communautaires. Le droit de vote serait un «facteur d'intégration» et constituerait une contrepartie «logique» à l'acquittement de taxes et d'impôts en France. Le maire de la commune estimait enfin que «le droit des habitants d'une ville ne saurait être lié à leur nationalité».

A l'appui de sa défense, le maire de Saint-Denis considérait enfin que l'article L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales devait être écarté car il méconnaît les dispositions des articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'expression tandis que l'article 14 interdit les discriminations. Aucune de ces dispositions n'empêche l'octroi du droit de vote aux seuls nationaux dans un Etat signataire de la Convention et la liberté d'expression est distincte de l'exercice du droit de vote. Quant aux articles du Pacte de New York du 19 décembre 1966, ils sont relatifs au droit de vote et au droit de prendre part à la direction des affaires publiques reconnus «à tout citoyen» et à l'interdiction de toute discrimination (art. 26). Mais les citoyens et ceux qui ne le sont pas, dans un Etat, ne sont pas placés dans une situation identique et il n'y a donc pas de discrimination à les traiter de manière différente.

On se contentera de constater que le juge du fond, à la différence du juge des référés, n'ont pas répondu à ces arguments d'inconventionnalité qui ont été examinés par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions, la délibération étant jugée illégale sur un autre fondement.

Ces arguments se heurtaient néanmoins au constat selon lequel l'octroi du droit de vote et d'éligibilité ne rentre pas dans le champ des compétences de la commune. Un référendum d'initiative locale ne peut être utilisé qu'à propos de «tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité» (art. L.O. 1112-1). Certes l'exécutif d'une collectivité peut aussi proposer, seul, à l'assemblée délibérante de soumettre au référendum local «tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel» (art. L.O. 1112-2). Mais dans ce cas aussi, les questions posées aux électeurs doivent avoir un intérêt local, au sens que le juge administratif donne à cette notion.

Quelle que soit l'initiative et l'objet, c'est l'assemblée délibérante de la collectivité qui, notamment, «précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs» (art. L.O. 1112-3, al. 1). En censurant la délibération du conseil municipal décidant l'organisation du référendum, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise s'est placé dans la continuité de la jurisprudence antérieure, développée à propos des consultations communales et annulant toutes les délibérations portant sur des objets qui n'entraient pas dans les compétences communales, essentiellement parce qu'ils correspondaient à des compétences étatiques (v. M. Verpeaux, *Rép. coll. locales* Dalloz, chapitre 9630, *Référendums locaux et consultations locales des électeurs*, n° 192 et s.).

Dans le cas de Saint-Denis, il faut imaginer que c'est un «projet de délibération» qui doit être soumis aux électeurs



puisque, dans l'hypothèse où la question de la compétence communale aurait été tranchée de manière positive, c'est le conseil municipal qui aurait pu être compétent pour adopter une telle décision qui aurait relevé de la compétence de l'organe délibérant en application du principe général de compétence inscrit à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales. Même si cette hypothèse confine à l'absurde, compte tenu de ce qui précède, il faut poser cette question de la nature de la décision prise par les électeurs dans le cadre de la procédure de référendum local puisque ceux-ci peuvent être amenés à décider à la place des organes délibérants, ou des organes exécutifs, selon les mécanismes de répartition des compétences propres à chacune des catégories de collectivités territoriales. En l'espèce, les électeurs de Saint-Denis devaient être conviés à prendre une décision que le conseil municipal aurait pu adopter... s'il avait été compétent.

Afin de minimiser l'importance, sur le terrain juridique, de la délibération contestée, le maire de Saint-Denis invoquait enfin le fait qu'il n'était pas dans les intentions de la commune de se substituer au législateur mais de permettre «aux habitants de donner leur avis sur la question de la reconnaissance du droit de vote»<sup>4</sup>. Il entretenait ainsi la confusion entre le référendum, par lequel les électeurs sont conduits à prendre une véritable décision et la consultation de ces mêmes électeurs qui ne sont alors amenés à formuler qu'un simple avis (v. M. Verpeaux, Rép. coll. locales Dalloz, préc.). Or, alors même que le langage courant et politique, et parfois même juridique, a parfois tendance à désigner sous le nom de «référendum» des procédures de simple consultation, les deux procédures sont bien distinctes en droit, comme le montrent les deux sections du chapitre II du titre 1<sup>er</sup> du livre 1<sup>er</sup> de la première partie du code général, qui est consacré à la «Participation des électeurs aux décisions locales». La section I est relative au «référendum local» (art. L.O. 1112-1 à L.O. 1112-14), tandis que la section II intéresse la «consultation des électeurs» (art. L. 1112-15 à L. 1112-22). La distinction entre les dispositions organiques et celles qui ont un caractère ordinaire suffit également à démarquer les deux procédures de démocratie directe. Le tribunal administratif de Saint-Denis a bien fait application des règles qui régissent le référendum, à savoir l'article L.O. 1112-1 quant à l'objet de la décision et L.O. 1112-3 quant au mécanisme de contrôle. En revanche, la référence à l'article L.O. 1112-11 relatif à la définition des électeurs autorisés à participer à la consultation n'est pas déterminante pour qualifier quelle procédure est utilisée, puisque l'article L. 1112-22 rend applicable aux consultations l'article L.O. 1112-11, expressément rédigé pour régir les référendums.

La jurisprudence du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, qui constitue, semble-t-il, une première, a été rendue à propos d'un référendum d'initiative locale, et non pas d'une consultation des électeurs, mais elle s'inscrit néanmoins dans

le droit-fil de celle élaborée à propos des consultations antérieures. Selon la ville (v. [www.ville-saint-denis.fr](http://www.ville-saint-denis.fr)), un peu plus de 30 % des électeurs ont participé à la consultation et ont répondu «oui» à plus de 64 %. La «décision» est illégale, mais elle a été placée sous les feux de l'actualité puisque les autorités municipales ont souhaité organiser cette consultation, quelle que soit la décision du juge administratif. De référendum décisionnel, la consultation des électeurs de Saint-Denis est devenue un instrument politique.

Michel Verpeaux

Professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)

(4) Le maire a ainsi déclaré, lors de l'audience de référé qu'il ne s'agit pas de nous substituer au Parlement. Mais pour qu'une telle décision soit prise, il nous semble important que les habitants d'une ville comme Saint-Denis, très concernée par ce sujet, puissent avoir leur mot à dire. Ce référendum a pour seul et unique objectif de recueillir l'avis de nos concitoyens sur des questions d'importance locale. (Le Monde, 19 et 24 janvier 2005).



## Document 2

AJDA

AJDA 2008 p.1121

### De la mauvaise utilisation du terme « référendum » au plan local

Jacques Viguière, Professeur à l'université Toulouse I

Il existe au plan local référendum et consultation. La révision constitutionnelle de 2003 a vu apparaître un véritable référendum local, s'ajoutant à la consultation de la loi du 6 février 1992. Or, ce qui devait rendre la situation plus claire ne fait qu'aggraver l'anarchie. Les collectivités territoriales et parfois même le juge ne s'y retrouvent plus dans ces appellations, souvent confondues sans souci d'un minimum de rationalité juridique.

Certaines collectivités confondent référendum et consultation, à un point tel que les expressions utilisées sont souvent référendum décisionnel et simple consultation, alors que la langue du législateur était - pour une fois ? - intelligible : le référendum permet aux habitants de la collectivité territoriale de décider à la place de leurs représentants sur la question qui leur a été posée ; la consultation donne un simple avis sur un choix qui relève en définitive de la décision des organes de la collectivité.

Or il est fréquent que les collectivités territoriales se trompent sur les deux termes. Des exemples nombreux d'illégalité apparaîtraient avec une étude fouillée des consultations et référendums locaux. On peut en donner trois exemples.

Le maire du Croisic prend, le 2 février 2005, « un arrêté portant convocation des électeurs au référendum consultatif relatif au projet de réalisation d'une nouvelle mairie ». Dans les visas, sont évoquées la loi du 6 février 1992 et les articles L. 2142-1 et s. du CGCT. Il s'agit donc bien là d'une consultation et non pas, comme le laisse penser l'intitulé de l'arrêté, d'un référendum. A l'inverse, une délibération du conseil municipal de Cemay-la-Ville du 12 juin 2004 « organise un référendum municipal portant sur une opération d'aménagement urbain du centre du village » ; or, pendant la séance du conseil municipal, « monsieur le maire précise que la consultation ne constitue qu'une demande d'avis ». Enfin, alors que les EPCI peuvent organiser des consultations sur la base de l'article L. 5211-49 CGCT, mais non le référendum réservé aux collectivités territoriales, on rencontre la communauté de communes de la Visandre qui pose la question de « l'inscription d'un zonage éolien », la délibération du 2 juin 2005 prévoyant l'« organisation d'un référendum local », tout en précisant que « cette consultation n'est qu'une demande d'avis ».

Le juge en vient parfois à s'y perdre. Il est vrai que la conjonction de la complexité de certains passages des articles L.O. 1112-1 CGCT à L. 1112-22 CGCT et des erreurs de qualification des organes des collectivités territoriales peut l'induire en erreur (v., par exemple, TA Dijon 9 nov. 2006, *Préfet de la Nièvre*, BJCL 230 ; concl. Nicolet, p. 229 ; obs. Audoye, p. 231).

La doctrine ne doit pas se limiter à un constat attristé de l'utilisation anarchique des termes, mais réagir en soulignant les confusions et éviter - avec le but louable de plus de clarté - de parler de référendum décisionnel et de simple consultation.

Référendum décisionnel est un pléonasme, aussi peu juste que simple consultation. Pourtant, on en vient de plus en plus souvent à parler et écrire ainsi, afin de clairement opposer le vrai référendum forcément décisionnel à la consultation, demande d'avis ne liant pas les organes de la collectivité territoriale.

Ainsi ne faudrait-il utiliser ni l'expression « référendum décisionnel », ni l'expression « simple consultation ». Appelons un chat un chat et arrêtons le pléonasme. Disons, comme la loi le prévoit, référendum et consultation. Peut-être que cette méthode Coué juridique aidera les collectivités territoriales à éviter ces confusions trop nombreuses et fortement nuisibles à la clarté que le droit doit toujours privilégier.

#### Mots clés :

COLLECTIVITE TERRITORIALE \* Commune \* Participation des habitants de la commune



Jeudi 4 octobre 2012

Le Courrier des maires et des élus locaux • no. 251 • p. 72 • 1973 mots

# La difficile avancée vers une citoyenneté plus active

Par Eric Gintrand, avocat associé, directeur du département droit public, cabinet Fidal

La démocratie représentative est apparue rapidement insuffisante pour créer à elle seule les conditions d'exercice d'une véritable démocratie de proximité. A partir de 1982, le législateur est intervenu pour institutionnaliser et rendre parfois obligatoire la création d'instances permettant d'associer la population aux décisions politiques locales. Les dispositifs de concertation et de consultation montrent que les progrès d'une citoyenneté active sont timides.

En rapprochant le citoyen du pouvoir politique et administratif, la décentralisation est censée permettre d'institutionnaliser des modes nouveaux de participation des habitants aux affaires publiques et de mieux prendre en compte l'intérêt de la population. Telle qu'elle a été conduite depuis la loi du 2 mars 1982 relative à la liberté des communes, des départements et des régions, elle a sensiblement amélioré l'exercice de la démocratie par rapport aux pratiques antérieures et a conduit progressivement à l'émergence d'un modèle original de démocratie de proximité.

Toutefois, force est de constater que ce modèle n'a pas empêché une désaffection croissante des citoyens à l'égard des élections locales et que la participation directe des citoyens aux affaires publiques locales n'a en jusqu'à présent que des effets limités, voire parfois négatifs, compte tenu de l'écart souvent constaté entre les ambitions affichées et les réalisations concrètes.

Retisser le lien entre le pouvoir politique et les citoyens reste donc plus que ja-

mais un enjeu impératif.

## I. Les progrès apportés par la décentralisation à la démocratie représentative

L'article 72 de la Constitution pose le principe suivant lequel « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus (...) ». C'est donc sur le principe de la démocratie représentative que les décentralisateurs de 1982 ont fondé les nouvelles institutions territoriales et organisé les rapports entre les pouvoirs locaux et les citoyens.

Quelques exemples peuvent illustrer les progrès qui ont été apportés dans ce domaine.

### La légitimité du suffrage universel

La décentralisation s'est efforcée dès l'origine d'assurer dans les élections locales une représentation plus fidèle du corps électoral en introduisant une part de représentation proportionnelle dans certains modes de scrutin. C'est le cas pour l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 3 500

habitants (loi du 19 novembre 1982) et celle des conseillers régionaux (loi du 10 juillet 1985 puis loi du 11 avril 2003).

Même si l'on peut regretter que la représentation proportionnelle n'ait pas été étendue à l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, soit plus de 90 % des communes, et à celle des conseillers généraux, la décentralisation a amélioré la représentativité du corps électoral et la légitimité que tirent les élus de l'élection. Elle a également permis aux étrangers, ressortissants communautaires, de participer aux élections locales grâce à l'adoption de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 qui a modifié l'article 88-3 de la Constitution.

#### à noter

Pour la première fois, des membres des assemblées délibérantes de structures de coopération intercommunales seront élus au suffrage universel direct en même temps que les conseillers municipaux (CGCT, art. L.5211-6), réforme opérée tardivement par la loi du 16 décembre 2010 sur les libertés locales et qui entrera en vigueur aux prochaines élections municipales générales.

#### L'introduction de la parité hommes-femmes dans les assemblées locales

La loi du 6 juin 2000 a introduit des dispositions dans les scrutins de liste destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, ce qui a permis progressivement de modifier la composition des assemblées locales.

Ainsi le pourcentage de femmes dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants qui était de

25,7 % en 1995 est passé en 2008 à 48,5 % ; le pourcentage de conseillères régionales est quant à lui passé de 27,5 % à 47,6 % entre 1995 et 2004.

La féminisation du personnel politique local a également été favorisée par la loi du 31 janvier 2007 qui a étendu l'application de la parité pour l'élection des adjoints au maire ainsi que pour les membres de la commission permanente et les vice-présidences des conseils régionaux.

#### L'ébauche d'un statut de l'élu local

Les décentralisateurs de 1982 avaient eu pour ambition d'élaborer un code de l'élu local réunissant toutes les dispositions les concernant qu'elles soient électORAles, pénales ou sociales. Ce code n'a pas encore vu le jour mais s'est forgé progressivement un statut de l'élu local facilitant l'exercice des mandats locaux et améliorant par là même le fonctionnement de la démocratie représentative.

Il a fallu toutefois attendre la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux pour voir apparaître les premières mesures puis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité pour disposer d'un ensemble cohérent de droits et obligations. C'est ainsi que la loi a favorisé l'accès des salariés des secteurs privé et public aux mandats locaux, en améliorant le régime des autorisations d'absence et en instituant des crédits d'heures, selon un mécanisme inspiré de celui bénéficiant aux délégués syndicaux. Elle a reconnu le droit des élus à une formation adaptée à leurs fonctions et a organisé les conditions de son exercice pour les salariés. Elle a procédé à une revalorisation des indemnités de fonction des élus locaux, leur permettant ainsi de mieux se consacrer à l'exercice

de leurs missions. Elle a enfin institué des droits à la retraite et une protection sociale.

#### La reconnaissance d'un droit à l'information et des droits de l'opposition dans les assemblées locales

C'est la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) qui a marqué la première étape de l'élaboration d'un statut de l'opposition en posant le principe de la représentation proportionnelle au sein des commissions du conseil municipal en reconnaissant aux conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale le droit de disposer de certaines facilités de fonctionnement comme la mise à disposition d'un local dans la mairie ou la possibilité de disposer d'une tribune dans les publications locales. Ces mesures sont toutefois limitées aux communes de plus de 3 500 habitants, aux départements et aux régions.

La loi ATR a également considérablement renforcé le droit à l'information de l'ensemble des élus locaux, y compris dans les communes de moins de 3 500 habitants, en leur reconnaissant le droit d'être informés des affaires qui doivent faire l'objet d'une délibération.

#### La parlementarisation des assemblées locales

La démocratie représentative locale a été également renforcée par la transposition aux assemblées locales de mécanismes de fonctionnement issus du Parlement. Il en est ainsi en particulier de l'obligation instaurée par la loi du 6 février 1992 aux conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus d'adopter un règlement intérieur dans les 6 mois suivant leur installation (cette

obligation ne concernait que les départements et régions). De même, la loi ATR, complétée par la loi n° 93-65 du 19 janvier 1995, a offert la possibilité dans les villes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions de constituer des groupes d'élus disposant de moyens matériels et financiers.

La loi du 27 février 2002 a également institué pour les élus des communes de 3 500 habitants et plus, des départements et des régions le droit de poser des questions orales aux exécutifs locaux sur tout sujet ayant trait aux affaires de la collectivité et, pour les membres des conseils municipaux des villes de 50 000 habitants et plus, des conseils généraux et régionaux de demander la création d'une mission d'information et d'évaluation.

#### Quel bilan ?

La décentralisation a réussi à créer et à développer un système original de démocratie représentative qui marque un réel progrès par rapport aux pratiques antérieures et qui se démarque de celles qui s'exercent au niveau national.

Toutefois, les effets concrets de la démocratie représentative pour rapprocher les pouvoirs locaux des citoyens sont décevants et la démocratie représentative est apparue rapidement insuffisante pour créer à elle seule les conditions d'exercice d'une véritable démocratie de proximité.

#### à noter

L'augmentation préoccupante du taux d'abstention aux élections municipales (21 % en 1983, 26,9 % en 1989, 30 % en 1995, 32,6 % en 2001 et 34,8 % en 2008) a rapidement démontré les limites de la démocratie représentative et la nécessité de trouver d'autres moyens pour

associer les habitants à la gestion des affaires locales si l'on souhaitait créer une véritable démocratie de proximité.

#### II. Les lents progrès de la démocratie participative

Il existait bien avant la décentralisation des formes spontanées de démocratie participative locale mais aucune n'avait été institutionnalisée de crainte peut-être de donner aux habitants des instruments trop efficaces de contestation du pouvoir local et de voir remettre en cause la légitimité que tirent les élus du suffrage universel. Toutefois, la désaffection croissante des habitants vis-à-vis des élections locales et les craintes de voir se creuser un fossé entre les citoyens et leurs représentants élus ont convaincu de la nécessité de renforcer les liens par d'autres moyens que la démocratie représentative.

La loi ATR du 6 février 1992 a introduit les premières dispositions en faveur de la démocratie directe locale en reconnaissant aux habitants de la commune le droit d'être informés des affaires de celles-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (CGCT, art. L.2141-1), incitant par là même à une nouvelle philosophie de l'action publique valorisant le débat et la participation.

#### Les instances de concertation

La loi n° 82-13 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avait déjà consacré, dans son article premier, la notion de participation des citoyens à la vie locale et annoncé l'instauration de « comités d'initiative et de consultation d'arrondissement » dans les villes de Paris, Lyon et Marseille.

A partir de 1992, le législateur est intervenu pour institutionnaliser et rendre parfois obligatoire la création d'instances de concertation permettant d'associer la population aux décisions politiques locales.

#### à noter

Conseils de quartier (CGCT, art. L.2143-1), commissions consultatives des services publics locaux (CGCT, art. L.1413-1), comités consultatifs (CGCT, art. L.2143-2), commissions communales pour l'accessibilité (CGCT, art. L.2143-3), conseils de développement, conseils des enfants... les instances de concertation se sont multipliées. On pouvait recenser en 2007 pas moins de 184 dispositifs de participation (source : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale -ADELS).

Ces instances de concertation qui n'ont qu'un pouvoir consultatif et de proposition connaissent des succès variés du fait que dans de nombreuses communes, elles sont placées sous le contrôle étroit des élus qui en assument le plus souvent la présidence, qui décident des moyens qui leur sont alloués et de la fréquence des réunions.

Elles présentent toutefois l'intérêt de rapprocher la population des décisions locales et d'améliorer l'efficacité politique (meilleure adéquation des projets aux besoins, plus large consensus...), voire dans certains cas la cohésion sociale.

#### Les consultations locales

La consultation des habitants sur l'élaboration des projets locaux existe depuis fort longtemps mais ce procédé s'est considérablement développé et institutionnalisé depuis la décentralisa-

tion. Ainsi, dans le domaine de l'urbanisme et l'environnement, la consultation du public à l'occasion de l'élaboration de projets a été rendue obligatoire dans de très nombreuses procédures comme l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale), les projets d'aménagement, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des déchets...

Toutefois, la participation directe des habitants aux délibérations et aux actes pris par les collectivités territoriales s'est longtemps heurtée à la sanction du juge administratif qui considérait qu'elle portait atteinte à l'exclusivité de l'exercice du pouvoir par les représentants élus.

#### à noter

Il a fallu attendre l'intervention du législateur (loi ATR du 6 février 1992) pour que la participation directe des citoyens aux décisions des autorités locales soit autorisée et la modification de la Constitution par la loi du 28 février 2003 (Const., art. 72-1) pour que les collectivités territoriales puissent soumettre des projets de délibération ou d'actes relevant de leur compétence à la décision des électeurs (référendum local).

Consultation des électeurs pour avis. La loi ATR était venue légaliser les consultations pour avis des électeurs (et non des habitants) sur les affaires communales. La loi du 13 août 2004 a étendu cette possibilité à l'ensemble des collectivités territoriales (CGCT, art. L.1112-5 et s.) et aux EPCI. La portée de cette consultation est cependant réduite puisqu'il ne s'agit que d'une demande d'avis et qu'elle est soumise au bon vouloir des assemblées.

Le référendum local à caractère décisionnel. Annoncé comme l'une des

mesures phares en faveur de la démocratie participative, le référendum local n'a pas connu le succès que l'on en attendait en raison notamment des conditions extrêmement strictes fixées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 (CGCT, art. LO.1112-1 et suivants). Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire, aucune région et aucun département n'ont organisé de référendum local et, en ce qui concerne les communes, de 2005 à 2009, on dénombre 31 référendums locaux dont 12 ont fait l'objet d'annulation par les juridictions administratives.

#### Le droit de pétition

Instauré par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (CGCT, art. L.1112-16), le droit de pétition qui permet à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune et, dans les autres collectivités territoriales, à un dixième des électeurs, de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée, n'a pratiquement jamais été exercé en raison notamment de son effet limité.

#### Quel bilan ?

Si, ces dernières années, les décentralisateurs ont cherché à instaurer et à développer une démocratie participative de proximité, les enquêtes disponibles montrent que les progrès d'une citoyenneté active sont timides.

De nombreuses raisons expliquent ce relatif échec : participation trop médiatisée par les élus locaux, sentiment d'incompétence du citoyen face à la complexité de l'action publique, exclu-

sion sociale d'une partie de la population...

Marc-Philippe Dmabresse écrivait en 2003 dans son rapport sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales : « Force a été de constater vingt ans après que les promesses n'ont pas été tenues : la décentralisation s'est ainsi construite sans associer les citoyens à un processus qui était pourtant censé rapprocher les lieux de pouvoir » (AN rapport n° 1435). Ce constat paraît malheureusement toujours d'actualité et il faudra vraisemblablement encore quelques années et beaucoup d'effort pour instaurer une démocratie de proximité qui vienne du citoyen, c'est-à-dire d'« en bas ».

#### Encadré(s) :

##### Références - Références

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (JO du 3 mars 1982 p. 730)

Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales (JO du 20 novembre 1982 p. 3487)

Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le Code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux (JO du 11 juillet 1985 p. 7805)

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (JO du 8 février 1992 p. 2064)

Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25



juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » (JO du 26 juin 1992 p. 8406)

Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (JO du 7 juin 2000 p. 8560)

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO du 28 février 2002 p. 3808)

Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques (JO du 12 avril 2003 p. 6483)

Loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local (JO du 2 août 2003 p. 13218)

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO du 17 août 2004 p. 14545)

Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (JO du 1<sup>er</sup> février 2007 p. 1841)

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (JO du 17 décembre 2010 p. 22146)

CGCT, art. L.1112-5 et s., LA413-1, L.2143-1, L.2143-1, L.2143-2, L.2143-3, LO.1112-1 et s.



## Document 4



La Provence  
ETANG

BOUCHES-DU-RHÔNE, mardi 12 mars 2013 373 mots, p. E1A\_004

### Rythmes scolaires : la commune consulte parents et enseignants

Un référendum local est organisé tout au long de la semaine dans les écoles de la ville

Brigitte Orsini

Il a promis de suivre leur avis, mais il aimerait bien que cet avis soit identique au sien. Le maire, Eric Le Dissès, a tenté de passer un message clair aux délégués des parents d'élèves, conviés samedi matin au théâtre Molière pour discuter de la réforme des rythmes scolaires : *"Je vais demander l'avis de tous les parents d'élèves, et des enseignants, et le conseil municipal se pliera à leur choix. Mais l'objectif, c'est d'arriver au report de l'application de la réforme à 2014."*

Ainsi, tout au long de la semaine, les parents d'élèves sont invités à donner leur avis sur ladite réforme, au moyen d'un référendum local. Ils devront répondre à un questionnaire distribué par les parents délégués, lequel contient quatre questions : êtes-vous favorable au changement de rythme scolaire, au report de l'application de la loi pour la rentrée 2014, à ce que la pause déjeuner dépasse les deux heures, et à l'ajout d'une demi-journée plutôt le mercredi ou le samedi.

Samedi, c'est devant une petite centaine de parents que le maire et son adjointe en charge des affaires scolaires, Véronique Pradet, ont expliqué *"ce que coûterait la réforme si la Ville décidait d'y entrer dès la rentrée 2013"*.

*"Si l'on choisit cette date, toutes les activités aux enfants seront supprimées, la piscine, la bibliothèque, la voile, le VTT, le théâtre..."*

a assuré le premier magistrat, chiffres à l'appui. *"Il faudrait repenser l'intégralité du système, et toutes les organisations en seront impactées. Le surcoût serait d'environ 500 euros par enfant, si l'on prend un encadrement pour huit enfants. Sachant que l'aide de l'Etat, pour les communes qui entrent dès le mois de septembre, est de 50 000 euros par enfant."* Eric Le Dissès a même affirmé aux délégués *"que s'ils proposaient une action, je suis prêt à vous suivre"*.

Mais plutôt que d'imposer ce report -qui semble inéluctable- aux parents, le maire préfère leur laisser la parole. *"Nous allons déposer une urne dans chaque école, a-t-il affirmé. Nous collecterons les urnes au plus tard mardi prochain (le 19, Mdr), et selon le résultat, je demanderai au conseil municipal de suivre l'avis émis par les parents et les enseignants."* Y compris s'ils choisissent 2013.

Si les contours de la réforme restent flous, et que la discussion a essentiellement porté sur la forme que devait prendre ce référendum local, les parents délégués ont unanimement salué la décision de l'adjo *"de les réunir pour discuter de ce sujet"*.

*"C'est essentiel pour l'avenir de nos enfants, a dit Isabelle, après plus de deux heures de débats. Nous avons pu discuter directement avec le maire et son adjointe, écouter l'avis des autres parents délégués, c'est positif. Je regrette juste l'absence de l'inspecteur de l'Education nationale, à qui l'on aurait aimé poser de nombreuses questions."* Mais Olivier Hoffart était retenu et a été excusé par le maire.

Aux parents et aux enseignants de jouer. Ou plutôt de s'exprimer.



## Document 5



Charente Libre

Toules

Région, mercredi 4 septembre 2013 284 mots, p. 5

Les Églises-d'Argenteuil (17)

### Le référendum local n'apaise pas les esprits

C'était une première en Charente-Maritime: un référendum local aux Églises-d'Argenteuil censé régler une fois pour toutes le sujet qui fait discorde depuis longtemps dans cette petite commune située à 9 kilomètres de Saint-Jean-d'Angély et traversée par la route départementale 960 en direction de Poitiers. Faut-il un contournement? Telle était la question de ce référendum qui a eu lieu dimanche en l'absence du maire, Jean-Jacques Poupard, en congés jusqu'à la fin du mois de septembre. Explications avec son premier adjoint, Yvon Guichard.

Pourquoi ce recours au référendum local?

Yvon Guichard. Parce qu'au sein du conseil municipal, nous n'arrivions pas à nous mettre d'accord sur l'une ou l'autre option pour régler les nuisances de circulation liées à la route de Poitiers. Le maire et son camp avançaient le projet d'une déviation par le sud, soit une dépense de 4,6 millions d'euros compte tenu des contraintes environnementales, mais entièrement à la charge du Département. Sauf que cela va couper en deux le parcellaire agricole de plusieurs exploitants qui, bien que payant des impôts dans la commune, n'ont pas voté au référendum parce qu'ils n'y résident pas et ne sont pas inscrits sur les listes électorales.

Le oui au contournement l'a emporté. Ce n'était pas votre avis?

Effectivement, sur les 248 votants de dimanche (59,3% des 418 inscrits de cette commune d'environ 540 habitants), 127 ont voté oui (51,6%) et 119 non (48,77%). Ceux-là pensaient comme moi que l'aménagement de la traversée du bourg était préférable et moins coûteuse (760 000 euros) que l'option contournement, même si ce n'est pas la commune qui paye. Le Département, c'est aussi nos impôts et si on fait la déviation, l'aménagement du bourg sera reporté à on ne sait quand.

Le référendum local résout-il la question?

Le conseil a choisi de l'organiser, il doit bien tenir compte du résultat. Mais sûr que cela va encore discuter. Et je crois même que ce sujet fera encore sévage lors des prochaines élections municipales. Jusqu'à lors, nous n'avions qu'une liste aux Églises-d'Argenteuil. En 2014, il se pourrait qu'il y en ait deux.

Propos recueillis par

Agnès MARRONCLE





France

**Le référendum local, ultime recours pour les chantiers enlisés ?**

REJU Emmanuelle

854 mots

10 mars 2015

La Croix

LACRX

40133

Français

Copyright 2015 Bayard-Presse - La Croix "All Rights Reserved"

Après François Hollande, la ministre de l'écologie Ségolène Royal a évoqué hier l'idée de recourir à des référendums locaux dans le cadre de projets contestés. Outil de démocratie directe, le référendum local se heurte vite à la question du périmètre électoral.

Et pourquoi pas un référendum local pour sortir de l'impasse? Cette possibilité a été évoquée en novembre dernier par François Hollande en ouverture de la conférence environnementale. Évoquant la mort dramatique d'un jeune manifestant sur le site de Sivens, le président de la République avait lancé un chantier sur la « démocratie participative », évoquant au passage le possible recours au référendum local, préférable « au fait accompli ou à l'enlèvement ».

Ségolène Royal a repris la balle au bond hier au micro de BFMTV-RMC. Pour la ministre de l'écologie, la possibilité de recourir à un référendum local sur une série de projets d'aménagement serait tout à fait envisageable, y compris « pour Notre-Dame-des-Landes ». Cette déclaration intervient le jour où débutent les travaux de « la commission spécialisée sur la démocratisation du dialogue environnemental », chargée justement de trouver les moyens d'éviter des situations de blocage comme celles de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du barrage de Sivens.

Théoriquement, l'organisation d'un tel référendum est possible depuis la révision de la Constitution de 2003. Toute collectivité territoriale – commune, département, région – peut y recourir s'agissant d'une décision qui entre dans son champ de compétence. Le résultat du vote s'impose alors aux élus, à la condition que 50 % au moins des électeurs inscrits aient participé au vote.

Une série de référendums de ce type ont eu lieu depuis le vote de la loi. Reste à trancher la question de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes: dans un communiqué publié hier, le président de la région des Pays de la Loire, Jacques Auxiette, considère qu'un référendum local – auquel il est opposé – n'est pas possible en l'espèce, le maître d'ouvrage étant en l'occurrence l'État et non la région.

Sur le fond, le recours aux référendums locaux soulève de nombreuses questions. « En France, on parle beaucoup de démocratie participative, mais on reste très méfiant vis-à-vis des référendums locaux, relève le professeur de droit constitutionnel Bertrand Mathieu. C'est un héritage de notre conception oligarchique et centralisée du pouvoir, où l'on craint les aspects irrationnels de la démocratie directe. »

Dans le domaine des conflits environnementaux se pose surtout la question du périmètre électoral. Qui pourra légitimement s'exprimer sur la construction d'un aéroport comme Notre-Dame-des-Landes? Les seuls riverains? Les habitants de toute la région? Toute personne qui conteste un projet qu'elle trouve contraire aux impératifs de la lutte contre le changement climatique? « Il est difficile d'imaginer un référendum local sur un sujet devenu un enjeu national », assure le chercheur Pierre-Marie Terral, spécialiste des conflits environnementaux.

De même, le projet de barrage de Sivens, bien au-delà des seules problématiques locales, a posé la question de la tension sur la ressource en eau et du modèle agricole souhaitable. « Un référendum local sur des projets très locaux, comme une usine d'incinération ou un plan d'occupation des sols, pourquoi pas? », complète un expert du ministère de l'écologie. « Mais cela paraît difficile pour des projets comme Notre-Dame-des-Landes, Sivens ou le Lyon-Turin, dont la complexité vient justement du nombre d'acteurs concernés. »

Vice-présidente de la Fondation de l'écologie politique et membre du bureau exécutif d'EELV, Lucile Schmid se dit favorable par principe à une amélioration de la consultation démocratique. Et pourquoi pas à l'organisation de référendums locaux. « Mais il ne faudrait pas que cela soit perçu comme une façon pour les décideurs politiques d'esquiver les décisions, comme un aveu d'impuissance à élaborer et à faire accepter une position de synthèse », prévient-elle. Pour éviter cet écueil, le mieux serait encore d'organiser une consultation avant que la situation ne s'envenime et que le projet ne cristallise des oppositions irréconciliables.

Pour nombre d'experts, d'autres moyens existent pour améliorer d'ores et déjà l'information et la participation du public aux décisions. « Des conférences citoyennes ou des forums permettraient au grand public de s'approprier la concertation sur les grands projets », estime Matthieu Orphelin, de la Fondation Nicolas Hulot.

« Théoriquement, le maître d'ouvrage doit expliquer ses options techniques et les justifier, explique Michel Badré, ancien président de l'Autorité environnementale. Mais c'est l'une des faiblesses de notre dispositif de consultation actuel. » Autrement dit, nombre de projets d'aménagement sont déjà ficelés avant même que ne débute l'information du public.

« Pour redonner confiance au citoyen, le débat public doit impérativement être organisé en amont des décisions, assurait en juin dernier le président de la commission nationale du débat public, Christian Leyrit. Les citoyens doivent être persuadés qu'il existe des alternatives et que la décision finale n'a pas été prise avant qu'ils soient consultés. »

Document LACRX00020150310eb3a00003

#### Sommaire de la recherche

|                    |                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Text               | referendum local                                                         |
| Date               | Toutes les dates                                                         |
| Source             | La Croix (France, French Language) ou La Croix (France, French Language) |
| Auteur             | Tous les auteurs                                                         |
| Société            | Toutes les sociétés                                                      |
| Sujet              | Tous les sujets                                                          |
| Secteur économique | Tous les secteurs économiques                                            |
| Région             | Toutes les régions                                                       |
| Langue             | Anglais ou Français                                                      |
| Résultats trouvés  | 60                                                                       |
| Horodatage         | 5 mars 2019 12:21                                                        |



Lundi 27 juillet 2015

La Gazette des communes • no. 2280 • p. 38 • 1509 mots

Démocratie locale

## La pratique du référendum local depuis 2003

Joël BERNOT, avocat au barreau de Nantes, spécialiste en droit public

Le référendum local est un outil juridique encore assez peu utilisé depuis 2003, date de son introduction dans notre droit, bien qu'il puisse répondre au sentiment d'insuffisance de démocratie ressenti par une partie de la population.

Remis sur le devant de la scène par des dossiers médiatiques comme celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) ou du barrage de Sivens (Tarn), le référendum local est un outil juridique peu utilisé depuis 2003, date de son introduction dans notre droit. Le cadre juridique actuel du référendum local est déterminé par l'article 72-1, alinéa 2 de la Constitution (1). Le texte constitutionnel prévoit l'essentiel, c'est-à-dire le caractère décisionnel du référendum, mais renvoie pour le reste à une loi organique le soin de définir les conditions et les modalités de l'organisation d'espèces de référendums. Il convient de distinguer les référendums locaux et les simples consultations locales des électeurs, ces dernières n'ayant que la valeur d'un simple avis. Référendums et consultations sont donc deux modalités de participation différentes des électeurs au processus démocratique local (2). Ne sera ici étudié que le référendum local.

### Initiative et organisation

Le référendum local peut être organisé par les « collectivités territoriales », ce qui exclut les établissements publics de coopération intercommunale.

### Initiative

La loi constitutionnelle n° 2003-du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'a pas voulu laisser à l'initiative des électeurs la possibilité d'organiser un référendum local. L'initiative de la consultation des électeurs en vue de l'organisation d'un référendum local est en effet réservée « à la collectivité territoriale » c'est-à-dire à ses organes décisionnels, exécutif et délibérant.

Le partage s'opère ainsi : l'assemblée délibérante peut soumettre à référendum « tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » (Art. LO1112-1 du code général des collectivités territoriales). De son côté, l'exécutif d'une collectivité peut « seul » proposer de soumettre à référendum « tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité » (Art. LO1112-2 du CGCT). L'assemblée délibérante ne peut donc pas lui imposer l'organisation d'un référendum local relatif à des compétences qu'il exerce en propre.

### Décision de soumettre un projet à référendum

Quelle que soit l'autorité à l'initiative d'un référendum local, il revient à l'organe délibérant de décider du principe de l'organisation d'un tel référendum, que celui-ci en soit à l'origine ou que l'organe exécutif lui ait proposé d'organiser cette consultation. Par une « même délibération », l'assemblée doit à la fois adopter le principe de la consultation, déterminer les modalités de son organisation, fixer le jour du scrutin et convoquer les électeurs, c'est-à-dire l'importance d'une telle délibération (CGCT, art. LO1112-3).

La question du partage des compétences entre organe délibérant et exécutif de la collectivité reste sensible. Le tribunal administratif d'Amiens a estimé que le conseil municipal n'est pas tenu de donner suite à la proposition que le maire lui soumet en application de l'article LO1112-2 du CGCT et qu'il garde sur cette question un pouvoir discrétionnaire sur lequel le juge ne peut exercer qu'un contrôle minimum (3). Une fois adopté, la délibération décidant d'organiser un référendum local d'une collectivité territoriale autre que la commune est notifiée, dans les quinze jours à compter de sa réception, par le représentant de l'Etat aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité. Les maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité doivent organiser le scrutin. Si un maire refuse d'y procéder, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, peut y procéder d'office en son lieu et place. Les règles relatives à la campagne, aux opérations préparatoires, au recensement des votes et à la proclamation des résultats sont fixées par la loi organique. Il est interdit d'organiser un référendum dans les six mois précédant le renouvellement des membres de l'assemblée de la collectivité concernée. De même, il est interdit

d'organiser un référendum pendant les périodes de campagne électorale ou le jour du scrutin intéressant d'autres élections ou d'autres consultations, nationales ou locales. Sont concernées le renouvellement général des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le renouvellement général des députés ou des sénateurs, l'élection des membres du Parlement européen, l'élection du président de la République ou un référendum organisé par ce dernier (CGCT, art. LO1112-6). Enfin, il est possible de consulter plusieurs fois les électeurs sur un même objet, mais un délai d'au moins un an doit s'écouler entre deux référendums locaux successifs.

#### Projets d'actes concernés

Les actes susceptibles de faire l'objet d'un référendum local sont, selon l'article 72-1 de la Constitution, les « projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ». Il s'agit d'une limite importante. Il n'est pas possible, en effet, d'organiser un référendum sur des questions politiques, des décisions ou des projets qui n'entrent pas dans le champ de compétence de la collectivité territoriale concernée. La formulation de l'article 72-1 revient également à exclure du champ du référendum local les actes pris au nom d'une autre personne publique car ils ne rentrent pas dans la compétence de la collectivité. Sont aussi exclus les référendums portant sur les projets d'actes individuels relevant des attributions de l'organe exécutif qu'il exerce au nom de la collectivité (CGCT, art. LO1112-2). Il s'agit par exemple dans une commune de la question de l'octroi d'un permis de construire.

Bien que non prévus la Constitution, l'exclusion des actes individuels du

champ du référendum local, prévue par la loi organique, a été validée par le Conseil constitutionnel (4). Le contrôle sur la question soumise à référendum est exercé par le représentant de l'Etat qui dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Son recours peut être assorti d'une demande de suspension. Le juge administratif statue en premier et dernier ressort sur la demande de suspension (CGCT, art. LO1112-3). Le juge administratif a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur la question du vote aux élections locales des étrangers non ressortissants d'un membre de l'Union européenne. Ainsi la cour administrative de Versailles a confirmé sur déféré préfectoral l'annulation d'une délibération du conseil municipal de Clichy-la-Garenne, rappelant qu'en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et que, par suite, le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales ne relève pas de la compétence de la commune (5). De même, a été considérée comme ne relevant pas du champ du référendum local la question de la démolition d'une maison, cette décision se rattachant à un projet d'acte individuel ne rentrant pas dans les cas de référendum prévus à l'article LO1112-2 (6). Est illégale la délibération par laquelle un conseil municipal a décidé de consulter les habitants d'une commune sur le projet d'implantation d'une station d'épuration sur le territoire de celle-ci alors que la compétence en matière de création, d'entretien et de fonctionnement des réseaux d'assainissement collectif avait été transférée à la communauté de communes à laquelle adhérait la commune (7).

### Adoption d'une décision issue d'un référendum

Le projet de décision soumis au référendum est adopté si la moitié au moins des électeurs a pris part au scrutin et si le projet recueille la moitié des suffrages exprimés (CGCT, art. LO1112-7). Ainsi, la loi organique impose un seuil minimum de participation des électeurs pour valider le résultat de la consultation. A défaut, le référendum n'a qu'une valeur consultative. Rien n'empêche cependant l'exécutif de la collectivité ou son organe délibérant de s'appuyer sur le résultat positif de la consultation et d'adopter, dans les formes ordinaires (arrêté ou délibération) l'acte qui était soumis au vote des électeurs. S'il remplit les conditions précitées de quorum et de majorité, le texte adopté par voie de référendum prend en lui-même la valeur d'un acte administratif. Il est, selon les cas, soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif. Il entre en vigueur après transmission au représentant de l'Etat lorsqu'il s'agit d'une catégorie d'actes soumis à une telle obligation. A compter de sa transmission ou de sa publicité s'ouvrent les délais de recours de droit commun pour le représentant de l'Etat ou les tiers.

### Encadré(s) :

#### A noter

Il convient de distinguer les référendums locaux et les simples consultations locales des électeurs, ces dernières n'ayant que la valeur d'un simple avis.

#### A retenir

Simplicité. Le référendum local, outil

juridique relativement simple, peut permettre aux élus de donner une assise démocratique élargie à leurs projets. Cet outil de démocratie locale est sans doute appelé à connaître un développement croissant du fait de la contestation fréquente des grands projets.

### Références

Constitution, art. 72-1.

Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. LO1112-2, LO1112-3.

### Note(s) :

(1) Issu de la loi constitutionnelle du 23 mars 2003 et par la Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

(2) Pour mémoire, le troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution prévoit un régime particulier de consultation des électeurs lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation. Dans ce cas, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

(3) TA d'Amiens, 5 juin 2007, « Dejeans », n° 0400069.

(4) Conseil constitutionnel, 30 juillet 2003, Décision n° 2003-482 DC.

(5) CAA de Versailles, 23 octobre 2008, « commune de Clichy-la-Garenne », req. n° 08VE01555.

(6) TA de Limoges, 25 septembre 2006,

n° 0600933.

(7) CAA de Nancy, 12 mars 2009, « commune de Greutzingen », req. n° 08NC00061.



## Document 8

LEFIGARO

La Figaro.fr  
Immobilier, vendredi 27 novembre 2015 - 18:09 UTC +01:00 585 mots

Figaro Immobilier ; Architecture

Aussi paru dans 27 novembre 2015 - Boursonnais (réf. site web)

### Églises menacées de destruction: pourquoi pas un référendum local?

Pénnat, Quentin

L'association Patrimoine-Environnement propose le recours systématique au référendum dans les communes et villes concernées, afin de déterminer intelligemment un nouvel avenir.

Nos églises et nos chapelles font parties intégrantes de nos villes et nos villages. Elles ont traversé les siècles. Mais malheureusement, d'années en années, le nombre d'édifices en péril augmente de manière significative. On en compte désormais environ 400 en 2015, sur l'ensemble du territoire français. Il y a plusieurs raisons à cela. « Désertion des fidèles, vols et dégradations volontaires, manque d'entretien, coûts de restauration trop élevés... », précise l'association nationale Patrimoine-Environnement. Pour tenter de remédier à ce problème, les initiatives diffèrent.

Certains choisissent de se battre afin préserver ce patrimoine inestimable. D'autres optent pour la réaffectation des lieux ou la vente. Enfin, certains préfèrent la démolition pure et simple... souvent sans même consulter les habitants du village ou de la commune. C'est un fait: trop peu d'élus et propriétaires de lieux de culte jouent le jeu de la démocratie participative. Pourtant, depuis la Charte de l'environnement de 2005, la population a le droit de participer à l'élaboration des décisions qui affectent son environnement, précise l'association.

Réutiliser plutôt que détruire

Il y a d'ores et déjà des exemples concluants qui existent. Des exemples qui prouvent bien que la démolition n'est pas une bonne solution. « Dans les quelques communes où le peuple a été directement consulté, les votants ont majoritairement choisi la restauration », précise au Figaro Alain de La Bretesche, président délégué de la Fédération Patrimoine-Environnement, nommé à la Commission nationale des secteurs sauvegardés. Une bonne nouvelle. Sauf que ces bonnes nouvelles restent minimes. D'autres édifices sont actuellement en cours de démolition ou sur la sellette. D'où la nécessité de généraliser le référendum local\* afin de trouver des alternatives constructives.

« Des réunions à ce sujet ont lieu un peu partout en France, explique Alain de La Bretesche. Nous sommes en contact permanent avec des associations locales, et nous travaillons sur ce projet avec l'association des maires ruraux, ainsi que les évêques de France. » Il n'est pas rare que des chapelles ou églises soient mises en vente dans des petites annonces, publiées sur le web... Un marché de la vente de ces biens atypiques a d'ailleurs commencé à émerger. « Pour éviter les destructions d'églises, mieux vaut les habiter », titrait d'ailleurs à ce sujet *Le Figaro Immobilier* il y a quelques semaines.

L'essentiel reste d'éviter à tout prix la destruction. « Nous ne voyons aucun problème à ce qu'une église soit désacralisée. Tout dépend de ce en quoi elle sera transformée, et de l'utilisation qui en sera faite. Il faut que l'usage soit digne », insiste Alain de La Bretesche. Par digne, il faut entendre bibliothèques, écoles, et autres lieux utiles pour la communauté. Mais pour cela, il faudrait qu'il y ait une vraie prise de conscience...

*\*Le référendum local est ouvert à toutes les collectivités territoriales depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72-1 al. 2 de la Constitution). Il est encadré par les articles L0112-1 s. du code général des collectivités territoriales. Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. À défaut, il n'a qu'une valeur consultative.*



**DOSSIER** : Comment les outils numériques renouvellent la démocratie locale

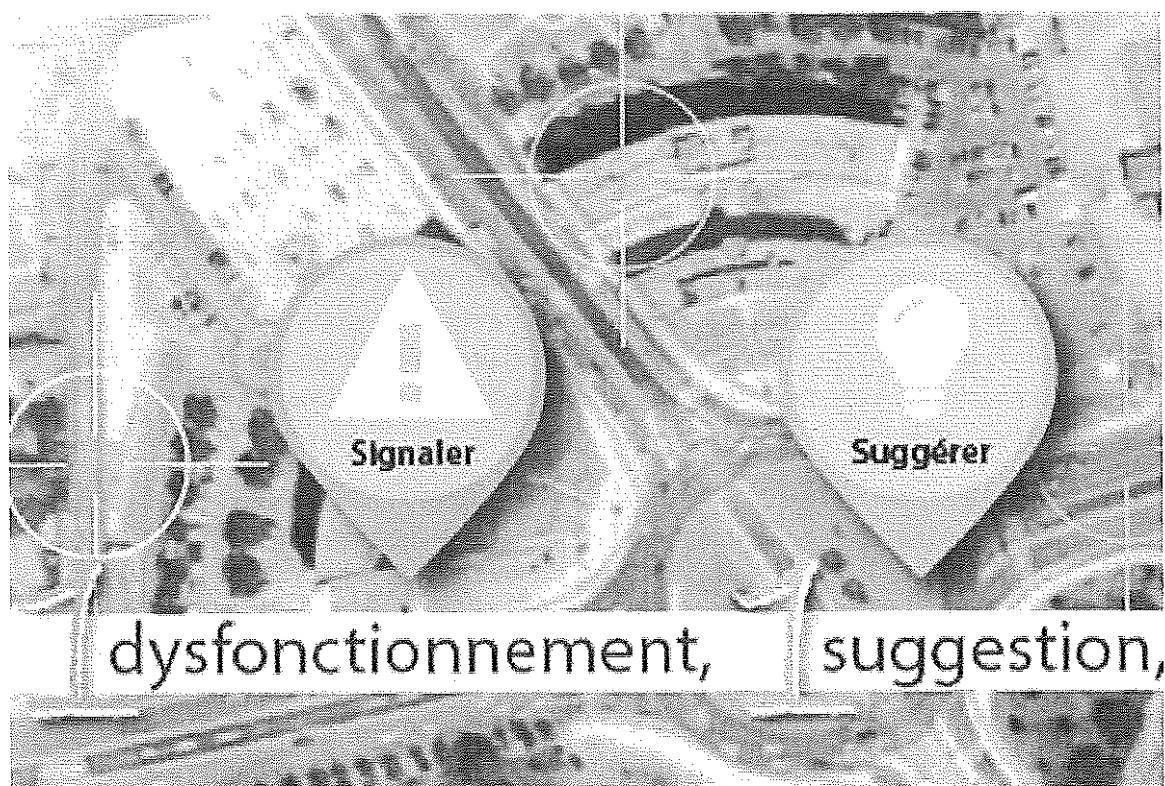
Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/450673/les-applis-de-remontee-citoyenne-revolutionneront-elles-la-democratie/>

NUMÉRIQUE

## Les applis de remontée citoyenne révolutionneront-elles la démocratie ?

Pierre-Alexandre Conte | actus experts technique | France | Innovations et Territoires | Publié le 05/07/2016 | Mis à jour le 08/09/2016

Grâce aux nouvelles applis, les administrés qui font remonter des problèmes ont des échanges directs avec les services et les élus, rétablissant un lien parfois érodé. Première étape et phase d'apprentissage avant d'élargir la cible par la suite, les outils actuels visent les communes de plus de 20000 habitants. Les applications nécessitent un smartphone car elles sont connectées à internet. Certaines permettent aussi aux citoyens de se manifester sur un site web.



Le constat, l'ensemble des maires l'ont fait : les administrés sont de moins en moins impliqués dans la vie de leur commune. Surtout lorsqu'ils sont jeunes. Lors du premier tour des dernières élections municipales, le 23 mars 2014, 59 % des 18-24 ans et 51 % des 25-34 ans se sont abstenus, selon Ipsos.

Les applications de remontée citoyenne sont nées en grande partie de ce désintérêt envers la politique et la chose publique. Qu'elles s'appellent FixMaVille, Fluicity, Jaidemaville (présente à Bordeaux, Talence, Lille...) ou TellMyCity, leur objectif premier est clair, donner l'envie aux citoyens de renouer le dialogue avec leurs élus et les services <sup>[1]</sup>. A cette fin, elles leur proposent, via leur smartphone, de signaler un problème (défaut de signalisation, présence de déchets, zone mal éclairée, bâtiment endommagé, etc.), mais aussi de féliciter la ville pour une initiative ou formuler une idée.

### Comme un réseau social

Certaines applications vont plus loin que cette fonction de signalement. Julie de Pimodan, à l'origine du projet Fluicity, en phase d'expérimentation, voit celui-ci comme un réseau social animé par divers acteurs : la

commune, les citoyens mais également les associations. Avec, sous-jacente, l'idée « de fédérer les gens et non pas uniquement que la municipalité prenne en charge les projets ».

A terme, la volonté de TellMyCity est d'arriver à un résultat relativement similaire. Mais, pour le moment, ce service permet surtout de remonter des soucis sur l'application et le site de la ville concernée. L'intérêt est que la collectivité peut ensuite obtenir des statistiques et une cartographie, quartier par quartier, des problèmes rencontrés.

Ces applications de remontée citoyenne offrent la possibilité d'attirer un public différent de celui qui s'implique habituellement dans la vie des communes, notamment par le biais des réunions de quartier. « Le postulat de base était de se dire que les villes ont du mal à attirer les actifs. A cause des horaires, leur participation est souvent incompatible avec le travail. Pareil avec le téléphone. Et le courrier se perd », explique Thibaud Prouveur, directeur commercial chez Spallian, à l'époque où la société a créé TellMyCity, actuellement utilisée par Issy-les-Moulineaux, Nîmes métropole ou Limoges.

Un constat partagé par Romain Badouard, enseignant-chercheur en science de l'information et de la communication à l'université de Cergy-Pontoise (Val-d'Oise), qui travaille sur la question de la démocratie participative : « Cela peut effectivement permettre de toucher un public jeune, celui qui est en dehors des procédures ordinaires. »

## Fracture numérique

Du côté des communes, il faut une organisation sans faille. Les circuits pour traiter efficacement les demandes existent toutefois déjà. Les services de communication et les cabinets des maires sont les premiers concernés, car ils gèrent au quotidien un nombre important de tâches en relation avec les usagers. L'important est d'orienter rapidement la requête vers le bon service. « Il faut que les communes prennent cela au sérieux, affirme Romain Badouard. A partir du moment où les gens donnent du temps, cela ne fait qu'approfondir le fossé entre élus et citoyens si la réponse n'est pas adéquate. »

Si une partie de la frustration est levée par la seule signalisation d'un problème, ne pas indiquer qu'il est pris en charge ou le traiter dans un délai que le citoyen estime trop long, peut avoir des conséquences inverses à celles souhaitées.

L'éventualité d'une possible fracture numérique, réfutée par l'enseignant-chercheur, fait également surface lorsqu'il s'agit d'aborder les technologies récentes. « Le sujet inquiétait déjà à l'époque du web. L'idée, c'est de penser en termes de complémentarité. Ce n'est pas parce que l'on crée une application que l'on va fermer un guichet. »

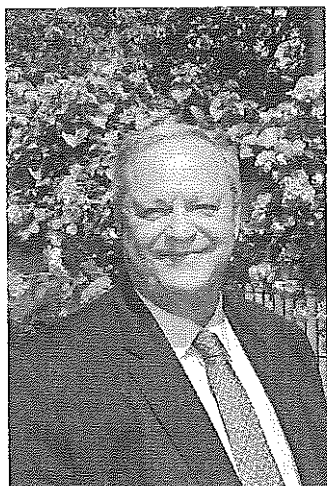
## Signalement ou... délation

Parmi les questions que pose l'apparition de ces applications, figure la porosité de la frontière entre le signalement d'un problème et la délation. « Nous respectons les règles de la Cnil. Il n'y a pas de possibilité de signalement anonyme. Le compte est vérifié et il y a toujours une modération », rétorque Thibaud Prouveur. « On ne peut pas éviter toutes les dérives. Mais nous ne souhaitons pas que Fluicity soit uniquement présenté comme un outil de plaintes, nous visons une participation positive, solidaire et constructive », précise pour sa part Julie de Pimodan.

S'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, Romain Badouard estime qu'il ne faut pas trop attendre de ces applications : « Le monde de l'application en lui-même implique une participation individualisée qui ne se prête pas forcément bien à la participation citoyenne. Il ne faut pas attendre que cela change en profondeur la démocratie locale. Nous l'avions déjà espéré des sites participatifs et nous avons été déçus à ce niveau-là. »



## A Schiltigheim, des outils au cœur du lien entre élus et électeurs



**Schiltigheim (31 500hab., Bas-Rhin)** Depuis avril 2015, Schiltigheim a adopté TellMyCity, et Fluicity prochainement, pour élargir l'offre proposée aux citoyens. Son maire, Jean-Marie Kutner, est convaincu de l'utilité de ces applis : « C'est la seule façon, à mon sens, de renouer le lien entre élus et électeurs. Ces applications représentent un moyen de lutter contre l'abstention, car celle-ci enlève de la légitimité aux élus. Il ne faut pas se contenter de saluer les personnes tous les six ans mais en faire de véritables acteurs de la ville. »

A Schiltigheim, les remontées citoyennes sont dans un premier temps recueillies par la direction des services techniques, le pôle communication, mais également le maire, qui explique « avoir toujours un œil sur les remarques formulées ». Ces dernières sont ensuite dispatchées pour que les services compétents puissent les traiter. « Nous avons une dizaine de demandes par jour. Ce n'est pas phénoménal. Cela nous permet de bien réagir, de répondre à tout le monde. La personne a un premier contact avec nous dans les trois jours », précise l' élu. Avant d'ajouter que, si « pour chaque personne, son problème est le plus important, il faut surtout avoir l'honnêteté de répondre très clairement » du côté de la collectivité. Mais les applications de remontée citoyenne ont un autre avantage, celui de mieux connaître sa commune. « Cela génère des statistiques. On sait quels sont les quartiers les plus sensibles », observe le maire de Schiltigheim.

Chaque année, Schiltigheim débourse 7 000 euros pour exploiter l'application citoyenne TellMyCity. Les administrés n'ont, eux, rien à payer.

### CHIFFRES CLES

300 € à 800 € : montant déboursé chaque mois par une collectivité, selon sa taille, pour exploiter l'application citoyenne TellMyCity. Une version gratuite pour les communes de petite taille est envisagée.

### POUR ALLER PLUS LOIN

Ouvrir les chemins de la démocratie locale à toutes et tous

Données personnelles : 5 règles à respecter pour protéger les citoyens

Six virages à prendre pour une administration du 21<sup>e</sup> siècle



**DOSSIER** : Comment les outils numériques renouvellent la démocratie localeDossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/458022/le-numerique-au-service-de-la-participation-citoyenne/>

## DÉMOCRATIE LOCALE

**Le numérique, un outil au service de la participation citoyenne**

Pablo Aiquei | Actualité Club Techni.Cités | France | Innovations et Territoires | Publié le 06/09/2016 | Mis à jour le 27/09/2017

Face à l'essoufflement des partis politiques, la défiance vis-à-vis des élus et l'abstentionnisme des jeunes, les outils numériques apparaissent comme un élément de réponse. Ces dispositifs s'adressent à tous les décideurs qui considèrent, quelle que soit la taille de la collectivité, que le numérique offre des opportunités pour renouveler leur démocratie. Créer sa propre plateforme en ligne ou utiliser des applications existantes : chaque collectivité peut trouver une solution numérique à la mesure de ses objectifs.



Les membres du collectif Démocratie ouverte réfléchissent à de nouvelles manières de faire de la politique.

Les outils numériques apportent-ils une bouffée d'oxygène à la démocratie ? Une évidence, à la lecture du rapport « Démocratie : mise à jour » <sup>[1]</sup>, publié en avril par le think tank Renaissance numérique, qui se veut « une boîte à outils pour tout décideur politique qui, demain, souhaite faire évoluer son mode de gouvernance et prendre en compte le tournant numérique ».

Le rédacteur de ce livre blanc n'est autre que l'enseignant-chercheur Clément Mabi, spécialiste des questions de la participation citoyenne et vice-président du collectif Démocratie ouverte. « La démocratie est en train d'être transformée », assure l'expert, également membre du conseil d'administration de l'Institut de la concertation, qui prépare un autre livre blanc, sur « concertation et numérique », à paraître en juin 2017.

## « Le centre de gravité se déplace vers le public »

**Clément Mabi, enseignant-chercheur à l'UTC de Compiègne, vice-président du collectif Démocratie ouverte et administrateur de l'Institut de la concertation**

« Actuellement, nous assistons à un rapprochement entre la démocratie, telle qu'elle fonctionne chez nous, et le numérique. Les acteurs de la démocratie et les élus dans les collectivités territoriales se rendent compte qu'il y a un enjeu et s'équipent sur le plan numérique, investissent les réseaux sociaux, utilisent de plus en plus d'outils interactifs pour coconstruire des politiques publiques, comme à Rennes, Grenoble, Nantes ou Paris.

Mais ce n'est pas le numérique en soi qui est politique, c'est la manière dont on va l'intégrer. La démocratie évolue avec le numérique, le centre de gravité se déplace vers le public, plus que vers les représentants. »

Les outils numériques permettent notamment de faire appel à l'intelligence collective – à la foule (« crowd ») – comme source de solutions innovantes. A l'image du financement participatif (« crowdfunding <sup>[2]</sup> »), le « crowdsourcing urbain » consiste à produire des données grâce à une multitude d'utilisateurs. Les sites, applications ou expériences sont très nombreux, y compris parmi les collectivités locales. Chercheuse au programme Fabrique urbaine, à l'Institut du développement durable et des recherches internationales, Tatiana de Feraudy propose un classement. « A partir du rôle donné au citoyen, nous avons identifié trois idéaux-types : le citoyen capteur, qui transmet des données de manière plus ou moins consciente, le citoyen usager, dont on attend des retours d'usage, à travers des outils de signalement par exemple, et le citoyen partie prenante dans la coconstruction, comme dans les budgets participatifs, où l'on combine l'outil numérique avec les projets associatifs. »

## Interactions

Après une première période, au début des années 2000, qui a vu le développement de sites dont la fonction était de partager des informations en ligne, est venu le temps du développement de la politique de communication et de marketing territorial, notamment à travers les réseaux sociaux et des campagnes web. « Désormais, on assiste à un troisième temps, où l'on voit une diversification des outils, avec des applications mobiles par exemple, et une diversification des ressources, comme les pétitions locales. La collectivité n'est plus seule, d'autres acteurs – comme change.org – mettent des outils à la disposition des citoyens. La prochaine phase, ce sera le décloisonnement des pratiques entre institutionnels et non-institutionnels, il y a une tendance à l'hybridation », explique Clément Mabi.

A lire aussi

Démocratie participative : de Paris à Reykjavik, des outils au service des citoyens <sup>[3]</sup>

En ce qui concerne les outils, les nouveautés sont dans « les supports qui donnent la possibilité à de nombreuses personnes de travailler ensemble. Les applications permettent une utilisation en déplacement et la géolocalisation, mais aussi des dispositifs qui facilitent l'interaction, la visualisation et la transparence », souligne Tatiana de Feraudy.

Certains outils favorisent « une nouvelle forme de lien entre collectivité et citoyens, sur la gestion des espaces urbains par exemple, où les citoyens peuvent contribuer par leurs retours d'usage. Cependant, on reste souvent dans une logique de prestation de services, plutôt que dans une réelle participation des citoyens à la fabrique de la ville. Pour faciliter la coproduction, il faut assurer la transparence du processus et de l'outil, ainsi que l'ouverture des sujets et des possibilités de contribution pour les administrés, affirme-t-elle.

## Les grandes villes à la pointe

Bien sûr, c'est dans les agglomérations les plus peuplées que la concertation à travers les outils numériques bat son plein. Dans la capitale, le site « idee.paris.fr <sup>[4]</sup> » compte déjà plus de 23 000 inscrits. Mais la plateforme « mulhousecestvous.fr » ou la Fabrique citoyenne de Rennes montrent la créativité d'autres grandes villes.

« Mulhouse [112 000 hab.] constitue le premier territoire d'expérimentation du programme Territoire hautement citoyen, porté par l'association Démocratie ouverte. A l'issue du forum citoyen en 2014, nous avons souhaité nous engager dans la création d'un nouveau mode de gouvernance qui repose sur la création d'espaces participatifs au sein d'instances physiques ou dématérialisées », explique le maire Jean Rottner.

« La plateforme Mulhousecestvous.fr <sup>[5]</sup> », créée en avril 2015, est un outil supplémentaire au service de la coconstruction de la ville. Depuis un an, plus de 2 500 personnes ont participé. Nous avons choisi une plateforme alimentée en continu. Nous sommes la seule collectivité, en France, à avoir fait ce choix. Cela traduit notre volonté de permettre l'exercice démocratique 24h/24 mais soulève quelques difficultés. Nous réfléchissons donc à une nouvelle version, plus attractive, afin de maintenir la dynamique impulsée. Je souhaite que cet outil devienne central, qu'il permette la participation du plus grand nombre mais aussi un véritable travail en réseau des acteurs », souligne le maire.

A Rennes (211 300 hab.), le budget participatif – qui s'élève à 18 millions d'euros sur cinq ans, soit 5 % du budget d'investissement de la ville – est distribué à des projets débattus sur la plateforme numérique « fabriquecitoyenne.rennes.fr <sup>[6]</sup> ». Au total, 54 projets, parmi lesquels la création de 24 marelles, d'un jardin partagé, la pose de cendriers de rue ou l'installation de tables de pique-nique accessibles aux personnes à mobilité réduite, ont déjà été livrés. Des « cafés budget » sont prévus et des ateliers thématiques, dans le respect de la charte rennaise de la démocratie locale, votée en mars 2015. « Nous avons voulu faire de l'approfondissement de la démocratie locale un fil rouge, une méthode permanente pour construire et mettre en œuvre toutes nos politiques municipales », affirme la maire, Nathalie Appéré, qui tire un bilan positif de cette saison 1.

## La « civic-tech » à contribution

Les outils numériques ne sont pas réservés aux grandes villes, mais les petites doivent faire face à d'autres difficultés. A Saint-Martin-de-Brethencourt (650 hab., Yvelines), un conseiller municipal, Frédéric Romanczuk, directeur technique chez Axiscope, société éditrice de produits numériques de participation, a proposé à sa commune d'utiliser les services de celle-ci. « Le conseil municipal l'a voté en décembre, mais ce n'est pas encore rentré dans les mœurs. Cela marche du côté des citoyens, il y a une quarantaine d'inscrits. Mais certains conseillers municipaux sont encore réticents, ils craignent que les décisions soient prises sur la plateforme. Il va falloir du temps pour faire évoluer les mentalités, notamment concernant le rôle des élus locaux », souligne-t-il.

Les collectivités qui n'ont pas les moyens, financiers et humains, de monter leurs propres plateformes, peuvent explorer les créations de la « civic-tech » <sup>(1) [7]</sup> : les nouvelles technologies à usage civique. Celle-ci fourmille d'idées et d'applications dont beaucoup sont répertoriées par le collectif Démocratie ouverte, comme la plateforme en ligne à but non lucratif Demodyne.

« L'un des problèmes de la civic-tech est qu'elle apparaît comme un nouvel Eldorado, il y a une chasse à l'appel à projets, aux contrats. Mais la démocratie n'est pas un axe de développement économique comme la fin-tech [finances], c'est pour cela que nous sommes à but non lucratif, nous voulons en faire un bien commun », explique le fondateur de Demodyne, Quentin Desvigne. L'application permet aux communes ou aux régions de disposer d'un compte administrateur, mais la base de données reste ouverte à tous. « Il s'agit de mettre en place un vrai pouvoir citoyen, qui définisse les grandes lignes des contenus et l'allocation des moyens. A l'élue un rôle de coordinateur-facilitateur », explique-t-il.

Avant d'en arriver là, le rapport « Démocratie : mise à jour » avance des propositions simples à mettre en œuvre : l'acculturation numérique des fonctionnaires, l'enseignement de la culture numérique à l'école, la création d'un

statut d'administrateur des données à l'échelle régionale, ou encore la généralisation des plateformes pour organiser l'implication des citoyens dans le processus législatif. Un voyage de mille lieues commence toujours par un premier pas.

**POUR ALLER PLUS LOIN**

- Les fonds de participation des habitants devraient être généralisés, estime le CNV
- Les conseils citoyens en quête d'autonomie
- Conseils citoyens : les professionnels de la politique de la ville veulent y croire
- Information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions
- Quel rôle pour l'autorité judiciaire dans le dispositif « participation citoyenne » ?
- Think Tank Fontevraud : la démocratie participative, réponse à la crise de l'autorité ?
- Limoges, « laboratoire » de la démocratie participative

# Introduction. Référendums, délibération, démocratie

> Laurence Morel, Marion Paoletti

## > Résumé

Les référendums sont étrangement absents du mouvement participatif contemporain, probablement au nom de la délibération, avec laquelle ils sont jugés incompatibles. Pourtant ils cumulent de nombreux avantages (participation plus ample que les autres outils participatifs, conclusion par une décision, légitimité potentiellement élevée des décisions référendaires), et ils sont en recrudescence. L'introduction, tout en présentant les articles du numéro, examine la pratique référendaire (en augmentation), expose les critiques des délibérationnistes à son encontre et s'efforce d'y répondre : les référendums ne sont pas si clivants qu'il est prétendu, ils peuvent aider à résoudre des crises, et les décisions référendaires ne sont pas non plus forcément des décisions incompétentes. Surtout, certains référendums récents, grâce à quelques aménagements, se révèlent plus conformes aux critères de la délibération, et au-delà des décisions qu'ils produisent, les référendums peuvent avoir un impact sur le système politique qui va dans le sens d'une démocratie plus délibérative.



INTRODUCTION. RÉFÉRENDUMS, DÉLIBÉRATION, DÉMOCRATIE  
Laurence Morel et Marion Paoletti

De Boeck Supérieur | < Participations >

2018/1 N° 20 | pages 7 à 28

ISSN 2034-7650

ISBN 9782807391970

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-participations-2018-1-page-7.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.  
© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le mouvement vers la participation qui caractérise bon nombre de démocraties depuis quelques décennies, mouvement à la fois théorique et pratique, ignore, du moins pour son versant intellectuel, le référendum. Sans doute faut-il voir dans cette relative indifférence une appétence du courant participationniste pour la délibération, voire une manifestation des effets analogiques du paradigme de la délibération sur ce courant (Hayat, 2011). Chez les théoriciens de la délibération, il est entendu en effet que le référendum est antithétique avec la délibération. Ainsi, s'ils sont nombreux à se pencher sur les assemblées citoyennes ou autres mini-publics, peu de travaux sont consacrés aux référendums. Pour preuve, depuis sa création en 2011, la revue *Participations* n'avait pas encore consacré de dossier à cet instrument, incontournable, de participation.

Incontournable, car le référendum demeure à ce jour le seul outil participatif qui associe les fonctions de participation et de décision, dès lors que le vote lui est inhérent – peu importe à ce stade qu'il ait ou non une portée décisionnelle –, tandis que les autres outils ont tendance à dissocier la participation (aux débats) de la décision. La participation, si elle n'atteint pas toujours des sommets, y est en outre infiniment plus élevée que dans les autres procédures participatives et le vote, soutenu par l'évidence persistante du principe majoritaire dans les démocraties contemporaines, lui confère cette capacité inégalable à produire de la légitimité.

Mais incontournable, surtout, car on assiste dans la plupart des pays européens à une recrudescence des référendums, au niveau national et encore plus au plan local. La vitalité pratique du référendum contraste avec le peu d'intérêt qu'il suscite chez les chercheurs. Ce mouvement s'accompagne d'un développement du droit référendaire, qui accroît les possibilités de référendums et règle mieux leur pratique. Un certain « désir » de référendum se manifeste en politique ou dans la société, avec par exemple la promotion régulière de demandes de consultation sur différents sujets par des groupes de citoyens ou de pression, ou par des partis politiques. La dernière campagne présidentielle française a bien témoigné de cette « référendomania », avec des candidats qui rivalisaient en annonces de futurs référendums, à gauche comme à droite, et cinq se prononçant en faveur de l'initiative populaire.

N'en déplaise aux théoriciens de la démocratie, le référendum apparaît ainsi comme un mauvais génie qui refuse de rester emprisonné dans la boîte fermée dans laquelle certains voudraient le maintenir. Tout devrait concourir à le placer au centre des travaux sur la participation, et pourtant ce n'est pas le cas. Ce numéro de *Participations* cherche à comprendre les raisons d'une telle mise à l'écart dans le champ des idées : d'abord, celle d'une crainte d'un fonctionnement supposé incompatible avec les attendus de la délibération, qui est aussi l'objet de cette introduction. Cette incompatibilité a sans doute été exagérée, et des pistes de mise en (plus grande) compatibilité du référendum et de la délibération existent, comme celle, convaincante, dessinée dans ce numéro par Pierre-Étienne Vandamme. Ensuite, la crainte des usages populistes du procédé,

qui se situe dans une critique plus large et déclinée sous plusieurs angles « au nom de la démocratie », analysée ici par Laurence Morel.

Mais, comme chaque expérience référendaire est unique et qu'il est impossible d'analyser les effets indépendamment de la pratique, toujours localisée et contextualisée, une grande part de ce numéro est consacrée à des études empiriques. D'abord au niveau local, à Grenoble, ville dont l'expérience référendaire met en évidence, par contraste avec d'autres démocraties européennes, le cadre législatif français particulièrement contraint (voir l'article de Raul Magni-Berton). Puis à travers une étude macroscopique de 222 référendums tenus dans 21 États membres de l'Union européenne entre 1990 et 2016 (voir l'article de Stefan Vospertnik). Enfin, par la prise en compte du cadrage médiatique lors d'une campagne référendaire, en l'occurrence du référendum grec de 2015 étudiée ici par Vicky Triga et ses coautrices. Il s'agit donc bien prioritairement d'examiner les critiques dont est l'objet le référendum, mais aussi, en situation, les effets qu'il produit sur les démocraties.

## Utilisation de fait en Europe, résistance en France

Si le référendum suscite des réticences, c'est d'abord parce qu'en faisant intervenir une expression populaire, entre deux élections, sur une politique publique, il met à l'épreuve le principe même de la démocratie représentative. Pour autant, faut-il le classer comme technologie de démocratie directe ? En l'absence des conditions « idéales » de la démocratie directe, au regard de la participation supposée égale des citoyens dans les mises en agenda et formulation des questions, rendue possible par le rassemblement dans un même lieu, le référendum est plutôt vu comme un outil de démocratie semi-directe (Denquin, 1978) intervenant plus ou moins fréquemment dans la routine représentative, jusqu'à en altérer parfois sa substance. Ainsi, la Suisse constitue un cas unique en Europe d'un système dans lequel « l'utilisation, l'utilisation possible, et la menace d'utilisation d'un référendum sont pleinement intégrées dans l'appareil de prise de décision de la démocratie représentative » (Mendelsohn, Parkin, 2001). « Démocratie référendaire » pour les uns (Mendelsohn, Parkin, 2001), « démocratie hybride » pour les autres (Garrett, 2005), ce système cherche encore son nom.

L'impact du référendum sur le régime ne peut toutefois s'apprécier en dehors de certaines modalités du procédé, qui ont la particularité d'être très nombreuses. Il est coutumier par exemple de distinguer entre les scrutins qui portent sur une décision déjà prise (référendums « suspensifs » ou « abrogatifs ») de ceux articulant une proposition (référendums « propositionnels ») ; ou entre les référendums seulement consultatifs – par exemple celui sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes – et ceux qui produisent une décision – par exemple celui de 2005 sur le projet de Constitution européenne. Mais la variable reine est l'initiative, avec la distinction entre les référendums obligatoires – sur certains sujets ou dans certaines conditions – et les référendums facultatifs. Surtout, parmi ces derniers,



La marque imprimée sur le régime apparaît très différente selon que l'initiative est le fait des autorités élues ou d'une minorité populaire. Américains et Suisses nomment souvent les premiers « référendums » et les seconds « initiatives ». D'autres parlent de référendums d'en haut (« top-down ») et référendums d'en bas (« bottom-up ») (Papadopoulos, 1995). Les formes « descendantes » (à l'initiative des autorités) sont les plus nombreuses, qu'elles portent sur des changements constitutionnels, territoriaux ou sur des sujets sociaux controversés. Les formes « ascendantes » (à l'initiative de minorités) sont les plus rares, surtout au niveau des États. Au niveau infranational, elles sont davantage prévues, organisées, et connaissent d'importants développements hors de leurs berceaux traditionnels (vingt-quatre États américains, les cantons et communes suisses, les régions italiennes, les *Länder* et communes allemands) (Schiller, 2011).

En pratique, il y a bien dans différents pays un mouvement vers la démocratie directe se traduisant à la fois par une reconnaissance légale et un accroissement du nombre des référendums et des initiatives. En Europe, l'initiative populaire, autrefois confinée à la Suisse et à l'Italie, s'est diffusée depuis les années 1990 dans les Constitutions des démocraties postcommunistes (Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Macédoine, Serbie, Slovaquie, Slovénie), même si elle est souvent entravée dans ces pays par des seuils de signatures requis ou des quorums de participation élevés. Elle a aussi été introduite récemment au Luxembourg et aux Pays-Bas. La pratique des référendums nationaux est par ailleurs en constante augmentation depuis le début des années 1980, avec un pic dans les années 1990, où le nombre total a été multiplié par quatre (Morel, 2018), décennie durant laquelle se diffusait par ailleurs l'idéal délibératif. La progression n'est pas également distribuée, mais elle touche tout de même de nombreux pays, et ne doit pas seulement à la multiplication des référendums sur les questions européennes. Dans les pays de l'Est, notamment, les référendums ont souvent porté sur les grands choix politiques et sociaux, et, récemment, sur des questions de société telles que le mariage homosexuel. Durant la même période, le nombre de référendums a aussi augmenté en Suisse, avec le même pic relevé dans les années 1990, et se situe aux alentours d'une centaine par décennie depuis cette date. Il a aussi progressé nettement dans le reste du monde, et encore plus au niveau local que national (Morel, 2018).

Bien que sa pratique ait tendu à se tasser après De Gaulle, la France n'échappe pas totalement au mouvement avec les deux référendums sur Maastricht et sur le projet de Constitution européenne, et connaît quelques avancées juridiques sur l'initiative populaire ces dernières années, notamment au plan local. La législation se distingue cependant par le soin mis pour déconnecter l'initiative de la décision d'organiser un vote. Dès lors, la réticence viscérale des élites politiques à introduire une initiative populaire crédible, qui tranche avec sa reconnaissance apaisée dans d'autres démocraties, prive sans doute la démocratie institutionnelle française de possibilités d'interactions entre représentants et représentés. Au niveau local, le droit de pétition reconnu aux électeurs par la réforme constitutionnelle de 2003 leur permet de *demandar* (et non d'obtenir) « l'inscription

à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Ce droit constitutionnel d'interpellation (virtuel en l'absence de mise en œuvre législative) entretient une confusion avec cet autre droit d'initiative, introduit pour la première fois par la loi du 4 février 1995, qui permet là aussi aux électeurs français (10 % des électeurs inscrits dans les départements et régions, 20 % dans les communes) de *demandar* « à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Les représentants politiques des collectivités territoriales peuvent en revanche décider de recourir à un référendum « descendant » sur les affaires de leur compétence ou à une simple consultation, le choix qu'ils ont de conférer une portée décisionnelle ou consultative au vote étant rendu possible par la sédimentation successive de lois. L'intérêt de l'article de Raul Magni Berton dans ce numéro est non seulement de présenter une expérience française de tentative d'extension de la pratique référendaire locale, mais aussi d'éclairer, à l'aide d'une démarche comparative, la particulière résistance française à l'égard des référendums locaux, en particulier l'initiative populaire. Dans cet article, l'auteur livre l'analyse de la tentative grenobloise (au sein de laquelle il est partie prenante) d'élargir le droit référendaire en permettant une initiative populaire effective en dépit de l'interdiction législative française.

La réticence pour le niveau national est la même. Si la réforme constitutionnelle de 2008 a bien modifié l'article 11 de la Constitution pour introduire ce qui a été présenté (à tort) comme un référendum d'initiative populaire, cette « initiative populaire » n'est ni spontanée ni véritablement apte à imposer une consultation. Il s'agit d'une initiative parlementaire réservée aux partis politiques susceptibles de rassembler 184 parlementaires (soit un cinquième des 920 députés et sénateurs). Le peuple n'est là que pour relayer l'initiative parlementaire. Même demandé par 184 parlementaires et soutenu par 4,5 millions de citoyens (10 % des électeurs inscrits, à titre de comparaison en Italie il faut 1 % du corps électoral), le référendum reste virtuel, puisqu'il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées pour qu'il n'ait pas lieu (François, 2008). Comme au plan local, ce que l'on appelle « initiative populaire » n'est donc autre qu'un simple droit d'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de consultation, ce que la terminologie anglo-saxonne appelle une « *agenda initiative* » (IDEA, 2008).

Malgré cette recrudescence générale du procédé, la théorie démocratique contemporaine, on l'a dit, s'y intéresse très peu, alors qu'elle a largement investi le champ de la participation. Les délibérationnistes, qui tiennent le haut du pavé depuis deux décennies, l'ignorent superbement, au point qu'on en est presque réduit, comme dans cette introduction, à lire en creux leur critique du référendum à la lumière de leurs positions. Ainsi peut-on avancer que la critique délibérationniste du procédé s'articule autour d'un double reproche : celui d'une incapacité du référendum à générer des décisions consensuelles, d'une part, et raisonnables, d'autre part (Cohen, Grunberg, Manin, 2017).

## La critique délibérationniste du référendum

Le référendum, parce qu'il opère une mobilisation à grande échelle et demande d'approuver ou de rejeter un texte bloqué, serait génétiquement incompatible avec les attendus de la délibération démocratique. Ainsi le consensus, à défaut d'unanimité, qui est central dans le modèle habermassien – même si d'autres l'ont contesté –, est-il hors d'atteinte avec le référendum, qui crée mécaniquement et inexorablement une majorité et une minorité. Avec lui, c'est le couperet majoritaire qui tombe. Or, le principe de majorité ne se conçoit pas sans « son complémentaire, minorité, ou son proche, unanimité » (Favre, 1976). La décision par vote, dont le référendum est le triomphe, et la décision par consensus, au terme de la délibération, sont vues comme deux formes opposées : d'un côté le vote sans délibération entre égaux du même poids, de l'autre la délibération comme mode pour arriver à une décision qui tend à exclure le vote (Pasquino, 2007). L'incompatibilité du référendum avec la théorie délibérative de la démocratie repose ainsi d'abord sur cette incapacité qui serait la sienne à produire de l'unité, là où la délibération achèverait vers l'unanimité grâce à l'échange persuasif. Yannis Papadopoulos, à partir des exemples suisse, italien et américain, illustre cette incapacité : la structure binaire du choix ne favorise pas les compromis ; le caractère discontinu dans le temps des consultations référendaires, l'absence de cadre d'interaction et de rencontres durables, l'immédiateté du référendum, empêchent la prise en compte du temps long et la construction d'une véritable politique publique ; les acteurs ne se connaissent pas, n'intéragissent pas, ne peuvent pas négocier, faire des concessions, coopérer et éventuellement mettre à distance leurs préférences immédiates. C'est pourquoi il lui semble préférable, dans les sociétés marquées par la fragmentation et la différenciation, de développer les forums de consultation et de dialogue autour de la définition et de la mise en œuvre des différentes politiques publiques, au risque d'oublier le lien entre ces « forums » et la prise de décision ultime (Papadopoulos, 1998).

L'absence d'une vraie délibération entre participants, censée favoriser la prise en compte du point de vue d'autrui et l'échange d'arguments, hypothèque par ailleurs lourdement les chances d'arriver à une décision raisonnable, si ce n'est rationnelle, ou du moins à la meilleure décision possible, si ce n'est l'intérêt général. La délibération consentirait à la raison de l'emporter au terme d'un échange d'arguments qui décentrerait les individus de leurs intérêts immédiats et produirait des acteurs aux mentalités élargies (Goodin, 2003). À l'inverse, avec le référendum, la participation à la décision publique ne permettrait que peu de faire bouger les lignes : les préférences et intérêts seraient en quelque sorte figés. Si l'organisation d'un vote est généralement précédée d'un débat, institutionnellement réglé dans le cadre des campagnes référendaires, cette préexistence d'échange d'arguments dans l'espace public ne saurait générer des comportements ouverts. Les individus resteraient dans une adhésion immédiate à leurs préférences, et les campagnes référendaires auraient même tendance à radicaliser les positions et à favoriser les comportements fermés et

intolérants, surtout quand elles se déroulent dans une conjoncture propice aux mobilisations d'insatisfaction. Elles risqueraient de déboucher sur des décisions irrationnelles, discriminantes, néfastes du point de vue de l'intérêt général, peu soucieuses du bien commun, alors que le processus délibératif favoriserait au contraire l'ouverture à autrui et fonderait en raison la décision grâce à l'échange et l'écoute dans le cadre d'un débat maîtrisé. Bernard Manin rappelle que la délibération apparaît d'abord comme une alternative, ou du moins un complément, à la pure addition ou agrégation des préférences (Manin, 1985 ; Blondiaux, 2002). Elle repose sur une critique du vote comme modalité d'arrêt des décisions, à la fois peu propice au consensus et à la raison.

La mise en cause de la capacité du référendum à produire des décisions raisonnables, comme la question de l'impact du débat référendaire sur la formation des opinions, ont été relancées par le référendum sur la ratification du traité constitutionnel européen (TCE) en France en 2005. Peut-on considérer qu'il n'y a pas eu de délibération collective durant cette campagne, ni échange d'arguments ? Que l'ont emporté l'émotion, la mauvaise foi, la passion au détriment de la raison et de l'argumentation ? La réponse n'est sans doute pas la même selon qu'on entend la délibération dans un sens lâche comme confrontation dans une large sphère publique des arguments permettant aux citoyens de faire évoluer leur point de vue, ou dans un sens strict comme échange organisé et purement rationnel orienté vers l'intercompréhension (Dacheux, 2006). Dans le cas du référendum sur le TCE, les tenants du « oui », minoritaires dans la population, majoritaires au Parlement, ont questionné ce résultat majoritaire à l'aune du principe de raison, « comme si le nombre, en dépit de la "délibération" publique, n'avait pas accouché de la raison, comme si la délibération [...] avait manqué à son rôle de rationalisation, et de justification du principe majoritaire » (Mineur, 2010).

Malgré le débat exceptionnel, nombre d'analystes ont en outre estimé que les Français n'avaient pas répondu à la question posée et exprimé un vote de politique intérieure (Mange, Marchand, 2007), tandis que d'autres au contraire ont souligné que les électeurs avaient dans l'ensemble plutôt voté en priorité sur la question qui leur était posée (Grunberg, 2005 ; Cautrès, 2005). Cette interrogation classique (les électeurs lors d'un référendum répondent-ils à la question posée ou bien à celui qui la pose ?) permet d'envisager l'éventuelle « meilleure qualité » des référendums initiés non par un gouvernement mais par une minorité, un groupe. On peut admettre en effet que la propension des votants à ne pas répondre à la question posée mais à celui qui la pose, ancrée dans une histoire française des référendums initiés par l'exécutif, est en quelque sorte résolue par l'initiative populaire. Quand une autorité majoritaire, au niveau national ou local, soumet une décision au vote, elle pense nécessairement au renforcement de son autorité ou de sa légitimité (Parodi, 2001), ou du moins les votants ont une telle question en tête. L'initiative populaire, aux antipodes, protège de la personnalisation ou du jugement sur l'action du gouvernement : elle est le meilleur garant de la « dé-plébiscitarisation » des référendums, même si elle ne l'exclut pas tout à

fait, notamment s'agissant des initiatives sur des textes émanant du Parlement. Mais se pose alors avec une force redoublée dans la perspective délibérativiste la question du caractère raisonnable du vote référendaire à l'initiative du peuple. La méfiance à l'égard de ceux qui posent la question est peut-être plus grande encore qu'à l'égard de ceux qui y répondent. Ainsi les craintes d'initiatives qui portent atteinte aux droits des minorités, ou qui débouchent sur des décisions calamiteuses, concernent principalement ces votes à la demande d'en bas, les représentants politiques étant réputés mieux protéger les droits des minorités et être plus compétents que les majorités populaires.

Pour toutes ces raisons, les théoriciens de la démocratie délibérative tendent à ignorer le référendum. Producteur d'une majorité et d'une minorité visibles, d'une décision pas toujours raisonnable, au terme d'une aggrégation des préférences supposées immédiates et fermées aux arguments, le référendum serait contraire au rêve délibératif d'unanimité, d'échange persuasif et de décision « enrichie ». S'ils réfléchissent à l'ingénierie institutionnelle des procédures à même d'incarner l'idéal délibératif, les théoriciens de la délibération s'attachent plus à la qualité de la discussion qu'aux conditions permettant d'élargir la participation. Et quand ils s'efforcent de concevoir des techniques exprimant l'idéal habermassien, plus exigeant au regard de la participation, leur préférence va vers des formules du type jury citoyen ou sondage délibératif.

La critique du procédé par les théoriciens de la délibération fait écho à celle, plus inattendue, des participationnistes, qui lui préfèrent la panoplie des autres outils participatifs, soit au nom de l'idéal délibératif, que souvent ils partagent (Sintomer, 2011), soit au nom de leur idéal de démocratie directe « pure », réalisable seulement dans le cadre micropolitique de l'assemblée locale de citoyens (Pateman, 1970 ; Macpherson, 1985 ; Barber, 1984). Cette commune référence nourrit la marginalisation du référendum dans les univers mentaux contemporains de la démocratie, en particulier en France, et se transmet aux élus, déjà peu enclins à accepter une procédure qui questionne leur rôle. Ainsi n'est-il pas interdit de penser que l'importance conférée à la délibération dans la théorie démocratique contemporaine, fût-elle associée, ce qui n'est pas toujours le cas, à une dimension d'élargissement populaire, constitue une toile de fond intellectuelle sur laquelle peut aisément accrocher une politique publique institutionnelle réservée à l'égard des référendums. Compte tenu des résistances politiques à l'égard du référendum en France, et plus largement de toute directisation du régime passant par un droit d'initiative, les entrepreneurs de la participation s'efforcent de développer des propositions d'outils acceptables et appropriables par les élus. Les procédés participatifs, plus orientés vers la délibération que vers la décision, sont davantage compatibles avec le gouvernement représentatif que ne le sont les votations entre deux élections.

## Réponse aux arguments des délibérationnistes

Ces limites supposées inhérentes au référendum peuvent pourtant apparaître exagérées et relever d'une vision abstraite tendant d'une part à surestimer la performance de la démocratie délibérative, qui reste un idéal, d'autre part à caricaturer celle des référendums, en ignorant les réponses apportées par les travaux empiriques aux critiques formulées à leur encontre.

D'abord, s'il est vrai que les référendums, inaptes au consensus, produisent mécaniquement une majorité et une minorité, ils ne les dressent pas nécessairement l'une contre l'autre. Les référendums ne sont ni dominants ni dominés par rapport aux minorités – comme l'affirment souvent les mêmes au risque de se contredire. Le recensement de toutes les initiatives discriminatoires aux États-Unis (racistes, contre l'immigration, contre les homosexuels) révèle qu'il est difficile de trouver un vote victorieux qui représente un acte flagrant de tyrannie de la majorité sur les droits des minorités. Il existe certes des exceptions. Ainsi l'interdiction de la construction de minarets dans la Confédération helvétique lors d'une initiative promue par la droite populiste le 22 novembre 2009, approuvée par la double majorité des cantons (22 sur 26) et des votants (57,6 %), est apparue comme un coup de tonnerre dans le pays des initiatives et référendums. Ce vote a d'ailleurs constitué une surprise au regard des résultats annoncés par sondage tout le long de la campagne (qui ont vraisemblablement démobilité les opposants). Mais il y a historiquement peu d'initiatives en Suisse qui proposent des restrictions significatives des droits des minorités, et celles-ci obtiennent peu de succès. En outre, le législateur sait très bien protéger les minorités d'initiatives éventuellement contraires à leurs droits : le risque d'atteinte aux droits des minorités serait donc aujourd'hui quasi nul, aux États-Unis comme en Suisse, et ne saurait constituer un argument pour exclure les initiatives populaires (Fatin-Rouge Stefanini, 2003, 2018).

De même, l'argument opposé, sartorien, d'une déviation minoritaire de l'initiative populaire sous l'influence de groupes de pression particulièrement actifs ou riches n'est pas certifié empiriquement. Certes, si l'on prend le cas des États-Unis, où le combat pour la démocratie directe au début du <sup>xx</sup> siècle a été le fruit d'une lutte contre l'influence des groupes d'intérêts à fort pouvoir économique et la dépendance des partis politiques à l'égard de ces groupes, ce sont aujourd'hui des groupes d'intérêts plutôt que de citoyens qui sont le plus souvent à l'origine des initiatives (Cossart, 2011). Mais l'inquiétude qui veut que celles-ci soient un outil aux mains des groupes les plus riches n'a pas de réponse définitive : la pluralité des groupes engagés dans les initiatives comme l'impact incertain des moyens financiers sur la réussite de l'initiative conduisent plutôt à mettre à distance cette hypothèse. Elle paraît en tous cas beaucoup moins validée en Suisse qu'aux États-Unis, et l'argent ne semble apte à jouer un rôle qu'en faveur du *statu quo* (Papadopoulos, 2014a, 2014b ; Auer, 2014a, 2014b). Et si les minorités actives réussissent à l'emporter, on ne peut exclure *a priori* que ce soit au

terme d'un travail d'argumentation et de persuasion qui leur a permis de devenir authentiquement majoritaires.

Ni tyrannie de la majorité ni tyrannie de la minorité, donc. Les référendums n'en sont pas moins, il est vrai, loin de réaliser l'objectif délibéracionniste d'unanimité. Pourtant, ils ont cette vertu unique, par rapport aux autres instruments participatifs, d'élargir la base participante à la fois à la décision et au débat qui la précède. C'est bien là leur atout majeur. Certes la participation n'est pas toujours au zénith. Elle est souvent inférieure à celle relevée aux élections. Mais le vote reste de loin la forme de participation qui associe le plus grand nombre d'individus à la décision. Par rapport aux procédures de la délibération, l'élargissement du public concerné est considérable. Le référendum ne produit peut-être pas de consensus, mais les majorités qu'il dégage ont la force du nombre et ne valent peut-être pas moins qu'un accord unanime supposé émaner d'un concile de délibérants vertueux, ou même d'une assemblée d'élus censée représenter la nation. Plus et mieux qu'une assemblée délibérative, il est donc à même de fournir une légitimité aux décisions, et peut s'avérer particulièrement utile dans la résolution des conflits, notamment quand son résultat est ample, démontrant à la minorité l'inutilité ou l'illégitimité de sa cause. Les deux référendums sur l'Algérie entrent dans cette catégorie (Bortoli, 1965). Mais même un résultat serré réussit parfois une telle performance : que l'on pense aux récents référendums sur l'indépendance de l'Écosse (2014) ou sur le plan de sauvetage de la Commission européenne en Grèce (2016). Ce dernier a assumé une véritable fonction de « catharsis » en purgeant la vie politique grecque de ce débat envenimé, même si par ailleurs les conditions de sa tenue peinent à légitimer ce référendum, comme le signale dans ce numéro l'article qui lui est consacré.

En outre, s'il est seulement consultatif, voire symbolique, un référendum qui ne parvient pas à déboucher sur une solution acceptée peut en revanche initier un parcours menant à un accord ou compromis raisonnable. La campagne et le vote ont un effet à la fois formateur et révélateur de l'opinion qui peut servir de point de départ à un processus de négociation ou de remise à plat particulièrement vertueux, susceptible de déboucher sur un compromis largement accepté et *in fine* de mettre un terme à un conflit. Dans le cas de Notre-Dame-des-Landes, ni le débat public organisé par la Commission nationale du débat public ni le référendum n'ont réussi à résoudre la crise. Le référendum n'a pas convaincu les opposants à l'aéroport, vaincus dans l'urne, à se soumettre (Paolletti, 2017). Sans doute cet effet légitimant manque a-t-il tenu à l'intensité de la minorité et à son score somme toute élevé, aggravés par la contestation du cadre départemental de la consultation. Ainsi l'intensité des positions, l'ampleur de la victoire, rapportée aux suffrages exprimés mais aussi à l'électorat, de même que l'accord entre les différentes parties sur les conditions de la consultation, sont-ils déterminants pour la capacité d'un référendum à produire des décisions légitimes et acceptées. Toutefois, le référendum sur Notre-Dame-des-Landes (et la contestation de sa légitimité) a fait comprendre au camp majoritaire, du moins au gouvernement, qu'il devait revoir sa copie, ce qu'il a fait en remettant le projet

entre les mains d'un comité d'experts priés cette fois d'examiner une pluralité d'hypothèses. Le référendum aura permis de se compter, de mesurer, au terme d'un débat et d'une campagne et non de simples sondages, à la fois l'audience et l'intensité des positions dans les deux camps.

Un exemple ancien concernant la capacité du référendum à faciliter l'émergence d'un compromis, bien qu'ayant d'abord échoué à produire une décision acceptée, a été la consultation belge de 1950 relative au retour sur le trône du roi Léopold III. Le souverain belge, réhabilité (de justesse) par le référendum, abdiquait finalement quelques mois après, mettant fin à un conflit de plusieurs années. Souvent accusé d'avoir aggravé le conflit entre les partisans et les opposants au retour du roi, qui reproduisait dans une large mesure le clivage entre Flamands et Wallons, ce référendum aura en réalité fait prendre conscience au monarque de son déficit de légitimité, ce qu'une décision par le Parlement aurait été impuissante à faire. Ce faisant, le référendum a ouvert la voie à une solution, même si son impact immédiat le plus visible aura été un durcissement des positions. Certains référendums il est vrai semblent aggraver les conflits, voire les créer, plutôt que les résoudre. On a pu citer le cas de référendums sur des traités européens, notamment en France, à l'origine d'un puissant clivage européen. Mais faut-il nécessairement se plaindre de ce qu'un référendum fasse naître une opinion publique sur un sujet, quand bien même elle se révélerait divisée ? Le cas du Brexit est sans doute le plus déroutant à l'heure actuelle. S'il n'a pas créé un conflit, et s'en est fait plutôt le porteur, il ne semble pas non plus l'avoir résolu. Certains diront qu'il l'a aggravé. Mais le référendum n'a-t-il pas permis de crever l'abcès d'un euroscepticisme assez généralisé dans ce pays depuis les premières heures de l'adhésion, même chez ses partisans, et doit-on exclure qu'il aboutisse à un accord finalement assez large sur les termes du retrait – qui pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un second référendum venant en quelque sorte conclure le processus entamé par le premier ? Les partisans du « *Remain* » n'ont-ils pas d'ailleurs accepté le résultat ? Le Parlement, qui a voté le Brexit bien que lui étant majoritairement hostile, ou le Premier ministre, qui a engagé les négociations avec l'Union européenne bien qu'ayant fait campagne pour le « *Remain* », ne montrent-ils pas que le référendum n'a pas échoué à produire de la légitimité, quand bien même il aurait jeté le pays dans une crise sans nom ? Pour autant, une telle crise, liée aux difficultés et incertitudes de la mise en pratique du Brexit, n'a rien à voir avec la capacité légitimante du référendum, elle résulte seulement de la décision qu'il a produite.

Ce qui ramène à la seconde critique délibéracionniste : les décisions référendaires ne seraient ni raisonnables ni rationnelles. Le risque de mauvaises décisions serait élevé. Le référendum ne produirait pas du « bon gouvernement ». D'abord, le verdict populaire serait tendanciellement plus favorable au statu quo et défavorable aux droits et libertés. En d'autres termes : il serait conservateur et autoritaire. Là encore, l'ambivalence du procédé doit être soulignée. Les expériences américaine et suisse de l'initiative populaire montrent que les résultats sont effectivement globalement conservateurs, mais cela signifie

aussi qu'ils tendent à protéger les droits et libertés acquis (Papadopoulos, 2014a, 2014b). Seule une minorité d'initiatives débouche sur des résultats attentatoires aux droits fondamentaux des citoyens (Fatin-Rouge Stefanini, 2003). Si rarement la démocratie directe a permis de conquérir de nouveaux droits, le retard des Suisses à introduire le suffrage féminin, rejeté plusieurs fois par référendum, étant souvent donné en exemple, cela ne constitue pas non plus une règle absolue. Comme le souligne Paula Cossart, « il ne faut pas sous-estimer l'impact bénéfique de la démocratie directe en matière de progrès sociaux pendant cette période [1880-1940 aux États-Unis], au motif que son usage n'a pas été aussi pur que ne l'espéraient ses promoteurs » (Cossart, 2011, p. 175). En Californie depuis 2012, les minorités actives dominantes semblent plutôt progressistes, autorisant le passage des propositions qui ont eu un impact notablement redistributif ou la légalisation du cannabis, même si à l'inverse la proposition 62, baptisée « Loi pour une justice qui marche » (et prévoyant la fin des exécutions et leur remplacement par une peine incompressible de prison à vie) n'a, elle, pas été adoptée. À partir d'un examen des initiatives suisses, Bernard Voutat montre quant à lui la grande variabilité de leur objet et des résultats : questions politiques, questions de société sensibles, questions techniques, questions relevant de problèmes quotidiens. Peu aboutissent à un vote (beaucoup échouent au moment de la récolte des signatures et 10 % des initiatives « nationales » ne parviennent pas à obtenir la double majorité requise des cantons et des électeurs), et toutes ne se déroulent pas dans un contexte émotionnel chargé (Voutat, 2005). Les référendums d'initiative populaire ne révèlent donc pas systématiquement un peuple pétri de division, ignorant, peureux de l'autre et de l'avenir, arrimé à ses positions.

Surtout, les décisions référendaires seraient frappées du sceau de l'incompétence. Même s'il est difficile de mesurer l'impact sur le vote de l'échange d'arguments, il est vérifié que l'opinion n'est pas aussi figée que l'entendent les délibérationnistes et se construit au travers des acteurs multiples engagés dans la campagne référendaire. Les référendums tenus en France sur le traité de Maastricht et sur le traité constitutionnel européen, qui ont tous deux connu une nette évolution des intentions de vote, en témoignent. Au-delà des votants, le référendum a le mérite d'impliquer des acteurs beaucoup plus nombreux et diversifiés que les seuls représentants politiques. Ainsi en Suisse, grands groupes d'intérêts, petites formations politiques, mouvements sociaux, cartels d'organisations, comités *ad hoc* prennent une part active aux campagnes référendaires (Voutat, 2005). Une vaste étude empirique des campagnes de démocratie directe a conclu que celles-ci étaient plus « éclairantes » que manipulatrices (Kriesi, 2012). Si le débat induit par le référendum dans la sphère publique ne répondra probablement jamais aux critères idéaux de la délibération, il n'est pas pour autant exempt de toute délibération. Loin s'en faut. Comme l'a perçu Ian Budge dès les débuts d'Internet, les nouvelles technologies de la communication permettent de multiplier les échanges et peut-être de lever le traditionnel « obstacle physique » à la démocratie directe – l'impossibilité de réunir tous les citoyens dans un même lieu (Budge, 1996 ; Morel, 2000). Il

n'est pas interdit par ailleurs de réfléchir aux moyens d'aménager l'institution dans un sens qui la rende plus conforme aux critères de la délibération. Comment faire raisonner ensemble des centaines, des milliers, des millions de personnes ? De la même manière que les idéaux de raison, d'argumentation et d'inclusion servent de guide à l'imaginaire du design institutionnel de procédures explicitement délibératives, ils peuvent façonner le déroulement du débat référendaire dans la sphère publique. Certains usages récents du référendum témoignent d'un effort en ce sens particulièrement prometteur, et méritent ici d'être cités.

## Vers des « référendums délibératifs » ?

Les efforts en pratique pour améliorer la qualité délibérative des référendums ont concerné jusqu'ici le processus d'élaboration des questions et les campagnes.

Au plan local, en France, l'expérience développée au tournant des années 1970-1980 par le maire de Mons-en-Barœul, Marc Wolf, est restée isolée. Elle témoigne d'une possibilité d'associer le plus grand nombre en amont dans le choix des thèmes soumis au vote comme dans la rédaction des questions, en offrant plusieurs alternatives, et d'une conception du référendum comme outil pour susciter le débat et enrôler la population.

« Dans une ville où la vie sociale est pauvre, où les gens s'ignorent et ignorent leur commune, vouloir créer un débat collectif sur la gestion municipale constitue une véritable gageure. Raison de plus [...] pour frapper un grand coup, pour utiliser des procédures plus lourdes, nécessaires pour motiver et mobiliser le [plus] grand nombre. Dès lors qu'il touche les habitants sur leur taxe d'habitation, c'est-à-dire sur leur portefeuille, et sur les réalisations concrètes dans la cité, le référendum sur les choix budgétaires les force presque à s'intéresser aux affaires publiques » (Wolf, 1983).

Ainsi à Mons-en-Barœul, entre 1977 et 1989, quatre référendums ont été organisés (avec une progression sensible de la participation à chaque référendum), toujours associés à une tentative d'élaboration collective des questions soulevées et des débats, nombreux. Ces expériences ont certes été favorisées par l'échelle locale, plus favorable à la démocratie directe « pure », mais elles ne sont pas dépourvues d'applicabilité dans un cadre plus large, notamment grâce aux NTIC.

Au-delà de cette expérience locale française isolée, plus récemment, à l'étranger, des votations ont retenu l'attention de chercheurs du fait de leur tentative inhabituelle d'articuler procédé délibératif et prise de décision majoritaire. Si les campagnes référendaires ne sont généralement pas considérées comme



répondant aux attentes de la délibération, c'est notamment parce qu'elles seraient davantage conçues pour persuader plutôt que pour informer. La promotion d'autorités neutres, susceptibles de fournir des informations « équilibrées », peut aider à résoudre partiellement ce problème, comme le relève Lawrence LeDuc dans sa réflexion pour poser les conditions d'une articulation entre délibération et votation (LeDuc, 2015). En Irlande, par exemple, une commission référendaire indépendante est chargée de diffuser des informations impartiales au public par le biais de ses propres publications et de promouvoir le débat et la discussion des questions au cours de la campagne, un peu sur le modèle de la Commission nationale du débat public en France. Cette commission a sans doute joué un rôle dans le débat, apaisé, précédant l'adoption par référendum du mariage pour tous en mai 2016 (avec plus de 62 % d'approbation et une participation électorale d'un peu plus de 60 %). De même, une commission électorale indépendante et les nombreux statuts qui ont régulé le référendum sur l'indépendance de l'Écosse « ont offert une étude de cas idéale de la manière dont la régulation peut favoriser l'engagement délibératif des citoyens » (Tierney, 2018).

Ces réflexions peuvent être rattachées aux travaux théoriques de Simone Chambers, et à ses propositions pour « rendre le grand public délibératif ». D'après cette autrice, on ne saurait se satisfaire de la « délibération démocratique », autrement dit de l'effort pour rendre la délibération plus démocratique, à quel se bornent la plupart des délibérationnistes contemporains. Il faut chercher à promouvoir une « démocratie délibérative », qui accepte la démocratie de masse comme un fait incontournable et même comme la définition même de la démocratie, qui ne peut être assimilée à des mini-publics, aussi « démocratique » que puisse être leur fonctionnement interne. À cet effet, S. Chambers propose de « stimuler et multiplier les interactions entre citoyens » avec « la promotion et la prolifération de toute une variété de forums politiques », de façon à entraîner la formation d'une « audience critique ». Elle suggère également de « réguler l'espace public de façon à promouvoir la rhétorique délibérative », notamment l'activité des médias. Ces préceptes s'appliquent aux élections comme aux référendums. Concernant ces derniers en particulier, la promotion de la rhétorique délibérative « peut passer par une méthodologie consistant à distribuer les décisions importantes sur au moins deux cycles électoraux afin de soustraire le débat aux stratégies électoralistes » (Chambers, 2011).

Plus encore qu'une information complète et impartiale, l'avis produit par un panel délibératif de citoyens sur les questions soumises au vote paraît susceptible d'éclairer les électeurs au-delà de l'exposé des motifs fourni dans la brochure des électeurs. Depuis 2009, le processus du Citizens' Initiative Review (CIR) est réglementé par la loi de l'État d'Oregon, et constitue un élément plutôt bien institutionnalisé de la pratique démocratique directe dans cet État. Le CIR est essentiellement un jury de citoyens qui évalue les initiatives avant qu'elles ne soient soumises à un vote populaire. Il se compose d'un groupe de 24 électeurs enregistrés de l'Oregon, sélectionnés à partir d'un échantillon aléatoire stratifié. Réuni pendant cinq jours, il entend des témoins des deux côtés et fait une



déclaration d'une page. La déclaration comprend les « principales conclusions » ainsi que les arguments de la majorité et de la minorité et les résultats du vote du panel. La déclaration est incluse dans la brochure officielle de l'Oregon State Voters' Pamphlet, qui est remise aux ménages enregistrés. Des systèmes similaires ont récemment été adoptés dans d'autres États américains avec des initiatives de vote, comme le Colorado et, plus récemment, le Massachusetts (Setälä, 2018).

En 2010, l'Oregon Citizens' Initiative Review a convoqué deux petits groupes délibératifs composés d'électeurs choisis au hasard afin de produire un avis pour aider l'électorat de cet État à rendre des jugements plus éclairés sur deux mesures soumises au vote en même temps que les élections générales. Le temps octroyé à la délibération de ce mini-public était plus long que d'habitude. La première mesure concernait l'accroissement des peines minimales lors de la répétition de certains crimes sexuels et pour conduite en état d'ivresse, la deuxième concernait la légalisation de la marijuana pour usage médical. L'analyse des avis produits et de leur prise en compte par les électeurs signale combien ils ont pu servir de guide pour l'électorat, offrant au large public des votants une délibération « par procuration » qu'ils se sont globalement appropriée (Gastil *et al.*, 2014).

L'expérience menée en Colombie-Britannique dans les années 2000 va beaucoup plus loin et a particulièrement retenu l'attention. Elle permet en effet à un mini-public délibératif de soumettre au référendum des propositions. Alors que les partis étaient divisés quant à la réforme souhaitée des modes de scrutin (et toujours suspectés d'être trop intéressés), c'est à un mini-public (plutôt qu'à un comité de sages) qu'est revenu le soin d'émettre des propositions de réformes, au terme d'un travail de plus d'un an. La réforme proposée a ensuite été soumise au référendum dans l'ensemble de la province. Approuvée par 57,7 % des suffrages exprimés alors qu'une majorité qualifiée de 60 % était requise, elle a été repoussée. Mais l'expérience a été reproduite quelques années plus tard en Ontario (Talpin, 2013).

L'effort pour associer le vote du plus grand nombre et la délibération peut ainsi passer par l'articulation entre une phase de délibération d'un mini-public et une phase de votation, ou par un réglage de la campagne référendaire offrant des conditions davantage délibératives (ou du moins cherchant à réduire les facteurs qui empêchent la délibération). Cet effort peut aussi concerner la procédure elle-même. Telle est l'ambition, dans ce numéro, de Pierre-Étienne Vandamme. L'article qu'il propose, « Des référendums plus délibératifs : les atouts du vote justifié », fait œuvre d'imagination, philosophique et sociologique, pour rendre davantage compatibles, au niveau micro-procédural, vote non électif et délibération. Convaincante, la proposition n'est pas sans renouer avec l'ambition de Condorcet de concilier, à travers le référendum, système représentatif et démocratie directe, délibération et grand nombre, dans le cadre d'un grand État peuplé alors d'analphabètes (Merclier, 2003).

## Les fonctions du référendum dans une démocratie délibérative

Moins antithétique qu'il est prétendu avec les préceptes de la démocratie délibérative, le référendum peut même se révéler utile à la réalisation d'une démocratie délibérative, dans une approche plus large étendue à l'itinéraire complet des politiques publiques. John Parkinson, par exemple, invite à envisager le rôle des référendums et initiatives dans un système délibératif caractérisé par une palette d'outils participatifs susceptibles d'intervenir aux différentes étapes de l'action publique : définir le problème, discuter, décider, mettre en œuvre (Parkinson, 2009). Le référendum serait particulièrement bien armé pour le troisième étage, celui de la décision, dans la mesure où il confère à celle-ci ce que les autres outils ne peuvent lui donner : une approbation de masse. Cela permettrait de résoudre le problème du lien entre le débat, confiné à une infime portion de la population, aussi conforme aux idéaux délibératifs soit-il, et la décision, qui pourrait impliquer le suffrage universel. Le référendum constitue le moyen le plus direct de s'assurer, en bout de course, du consentement libre et éclairé des citoyens. Car le vote persiste à jouer un rôle à nul autre pareil dans une démocratie : procurer une légitimité incontestable à la décision. C'est sans doute la raison pour laquelle, en dépit des réticences de théoriciens de la démocratie, il demeure une procédure incontournable, qui échappe à toute marginalisation.

Au-delà des décisions qu'ils produisent, l'initiative populaire ou les référendums d'en haut, au travers de la campagne, peuvent consolider le fonctionnement d'une démocratie délibérative ample. En faisant émerger de nouveaux thèmes sur l'agenda politique et de nouveaux acteurs dans la sphère publique, que ce soit pour engager des initiatives ou pour faire campagne, ils irriguent la société politique et enrichissent la société civile. Même si les initiatives ne débouchent pas sur un vote, comme c'est le cas de la très grande majorité d'entre elles en Suisse, elles permettent d'identifier un problème et d'amorcer la problématisation d'une situation, qui rejallira dans la discussion des représentants politiques ultérieurement. À l'inverse, un vote peut conduire à dépolitiser une question, les citoyens se mobilisant pour signifier leur refus de réguler une situation. Ainsi, en Suisse, les initiatives sur la procréation assistée, sur la recherche concernant les cellules souches, ou celles proposant de réglementer plus strictement le secret bancaire ou le commerce de l'armement, ont non seulement échoué au moment du vote, mais aussi à faire de ces questions des problèmes publics (Bovet, 2006). Les initiatives et référendums tendent donc à accroître le nombre d'acteurs engagés dans la discussion et la décision, à créer des publics sur des sujets diversifiés, à poser des problèmes publics ou à les refouler dans le privé. Cette expansion de la sphère publique informelle s'accompagne d'une élévation de la citoyenneté et de la compétence. Les expériences d'initiative suivies au plus près signalent combien elles peuvent constituer une expérience démocratique assez rare, dans le choix de la formulation de la question, les rencontres interindividuelles et les discussions avec la population pour la collecte de signatures,

la socialisation au droit et aux contraintes du gouvernement représentatif. On retrouve ici la vertu éducative de la participation, chère aux participationnistes, et qui, pour des raisons mal élucidées, semble ne pas devoir concerner le référendum chez les adeptes contemporains de ce courant, en dépit des études concluant plutôt à l'existence de vrais effets en la matière (Talpin, 2018).

Enfin, les référendums, en suscitant une coordination élargie entre représentants et représentés, opèrent une déspecialisation et dé-professionnalisation du champ politique. Christophe Prémât montre qu'en Allemagne, au niveau local, les possibilités institutionnelles de l'initiative populaire, lentement et minutieusement réglées, permettent de meilleures interactions entre représentants politiques et citoyens à travers les groupes mobilisés par l'initiative – au risque d'induire une perturbation du « temps des élus » et une discontinuité de l'action publique (Prémât, 2008, p. 385 et s.). Ce faisant, les référendums favorisent à une échelle « macro » les processus de dialogue et de compromis qu'on leur reproche d'enlever structurellement au niveau « micro ». Cet impact était déjà relevé en Suisse par Neidhart (1970), qui montrait comment l'initiative générerait des pratiques inclusives en amont pour tenter d'empêcher sa survenue en aval. Il est confirmé dans ce numéro par Stefan Vospert, qui montre, à partir d'une étude macroscopique portant sur 21 pays, comment l'initiative populaire, et plus généralement ce qu'il nomme le « référendum oppositionnel », est corrélée avec la démocratie consensuelle. Tandis que le « référendum gouvernemental » l'est avec la démocratie majoritaire, mobilisant et complétant ici la magistrature étendue d'Arend Lijphart. Les référendums, en particulier l'initiative populaire, peuvent ainsi acheminer nos démocraties vers un modèle plus délibératif et consensuel. Non seulement ils ne sont pas voués à produire de « mauvaises » décisions, mais ils peuvent contribuer, à certaines conditions, à améliorer la qualité des décisions prises en dehors d'eux.

## Bibliographie

- Auer A., 2014a, « Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-10h00.htm> (accès le 14/03/2018).
- Auer A., 2014b, « Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 19 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/seminar-2014-03-19-11h20.htm> (accès le 14/03/2018).
- Barber B., 1997 [éd. orig. en anglais 1984], *Démocratie forte*, Paris, Desclee de Brouwer.
- Blondiaux L., 2002, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin », *Politix*, 57, p. 37-55.

Bortoli G., 1965, *Sociologie du référendum dans la France moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Bovet A., 2006, « La constitution du public dans la démocratie semi-directe. Le cas de l'initiative populaire pour une procréation respectant la dignité humaine », *Mots*, 81, p. 35-48.

Budge I., 1996, *The new Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Cautrès B., 2005, « Les clivages socio-politiques sur l'intégration européenne et le vote du 29 mai 2005 », in A. Laurent, N. Sauger (dir.), *Les Cahiers du CEVIPOF*, 42, p. 142-160.

Chambers S., 2011, « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 42, p. 15-45.

Cohen É., Grunberg G., Manin B., 2017, « Le référendum, un instrument déféctueux », *Le Débat*, 193, p. 137-140.

Cossart P., 2011, « Initiative, referendum, recall : progrès ou recul démocratique ? États-Unis, 1880-1940 », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 174-190.

Dacheux É., 2006, « Espace public et débats publics. Réflexion sur le référendum européen », *Mots*, 81, p. 79-90.

Denquin J.-M., 1976, *Référendum et plébiscite. Essai de théorie générale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Fatin-Rouge Stéfani M., 2003, « Le référendum et la protection des droits fondamentaux », *Revue française de droit constitutionnel*, 53, p. 73-101.

Fatin-Rouge Stéfani M., 2018, « Referendums, minorities and individual freedoms », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Houndmills/New York, Routledge, p. 371-387.

Favre P., 1976, *La décision de majorité*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 308.

François B., 2008, « Vous avez dit "référendum d'initiative populaire" ? », *Mediapart*, 29 mai 2008, <http://blogs.mediapart.fr/blog/bastien-francois/290508/vous-avez-dit-referendum-d-initiative-populaire> (accès le 14/03/2018).

Garrett E., 2005, « California's Hybrid Democracy », *George Washington University Law Review*, 73, p. 1096.

Gastil J., Richards R., Knobloch K., 2014, « Vicarious Deliberation : How the Oregon Citizens' Initiative Review Influenced Deliberation in Mass Elections », *International Journal of Communication*, 8, p. 62-89.

Goodin R. E., 2003, *Reflective Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Grunberg G., 2005, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen du 29 mai 2005 », *French Politics, Culture and Society*, 23 (3), p. 128-144.

Hayat S., 2011, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », in M.-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, p. 102-111.

IDEA, 2008, *Direct Democracy : The International IDEA Handbook*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Kriesi H. (dir.), 2012, *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulating ?*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan.

LeDuc L., 2015, « Referendums and deliberative democracy », *Electoral studies*, 38, p. 139-148.

Macpherson C. B., 1985 (éd. orig. en anglais 1977), *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal, Boréal Express.

Mange J., Marchand P., 2007, « Oui ou non à la Constitution européenne ? L'éloquence du forum », *Mots*, 83, p. 121.

Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33, p. 72-94.

Mendelshon M., Parkin A., 2001, « Referendum democracy », in M. Mendelshon, A. Parkin (dir.), *Referendum democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan, p. 1-24.

Mercier A.-C., 2003, « Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, 55, p. 483-512.

Mineur D., 2010, « Les justifications de la règle de majorité en démocratie moderne », *Raisons politiques*, 39, p. 145.

Morel L., 2000, « Vers une démocratie directe partisane ? En relisant Ian Budge », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), p. 765-778.

Morel L., 2018, « Types of Referendums, Provisions and Practice at National Level Worldwide », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 27-59.

Neidhart L., 1970, *Plebiscit und plurale Demokratie : eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke.

Paoletti M., 2017, « L'invention d'un nouveau référendum pour "résoudre la crise" à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, 109, p. 173-196.

Papadopoulos Y., 1995, « Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy : Top-Down and Bottom-Up Perspectives », *Politics & Society*, 23 (4), p. 421-448.

Papadopoulos Y., 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica.

Papadopoulos Y., 2014a, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 1/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-roosanvallon/seminar-2014-03-05-10h00.htm> (accès le 14/03/2018).

Papadopoulos Y., 2014b, « Les effets du référendum sur les processus de décision : analyse à partir du cas suisse 2/2 », *Séminaire du Collège de France*, vidéo, 5 mars 2014, <http://www.college-de-france.fr/site/pierre-roosanvallon/seminar-2014-03-05-11h20.htm> (accès le 14/03/2018).



- Parkinson J., 2009, « Beyond "technique" : the role of referendums in the deliberative system », *Referendums and Deliberative Democracy Workshop*, Université d'Édimbourg, 8 mai 2009.
- Parodi J.-L., 2001, « Le triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? », *Revue française de science politique*, 51 (1-2), p. 219-232.
- Pasquino P., 2007, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV (136), p. 35-45.
- Pateman C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prémat C., 2008, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Ranney A., 1996, « Référendum et démocratie », *Pouvoirs*, 77, p. 7-19.
- Schiller T. (dir.), 2011, *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden, VS-Springer Verlag für Sozialwissenschaften.
- Setälä M., 2018, « Deliberative Mini-Publics in Democratic Systems », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 464-478.
- Sintomer Y., 2011, « Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ? », *Participations*, 1, p. 239-276.
- Talpin J., 2013, « Former des sujets démocratiques. Les effets de la participation sur les individus », *Idees économiques et sociales*, 173, p. 17-24.
- Talpin J., 2018, « Do Referendums Make Better Citizens ? The Effects of Direct Democracy on Political Interest, Civic Competence and Participation », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 405-418.
- Tierney S., 2018, « Democratic Credentials and Deficits of Referendums : A Case Study of the Scottish Independence Vote », in L. Morel, M. Qvortrup (dir.), *The Routledge Research Companion to Referendums and Direct Democracy*, Oxford, Routledge, p. 192-209.
- Voutat B., 2005, « À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique », in M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 197-215.
- Wolf M., 1983, « Mons-en-Barœul : l'expérience du référendum municipal », *Après-demain*, 251-252, février-mars 1983, p. 4, [http://www.fondation-seligmann.org/ApresDemain/AD251-252/251-252\\_2758.pdf](http://www.fondation-seligmann.org/ApresDemain/AD251-252/251-252_2758.pdf) (accès le 12/04/2018).

### Abstract—Referendums, deliberation, democracy

Referendums are strangely absent from the contemporary participatory movement, probably in the name of deliberation, with which they are deemed incompatible. Yet they have many advantages (participation is wider than with other participatory tools, they lead to decisions, and such decisions have a potentially high legitimacy) and their use is becoming more frequent. While presenting the articles of this special issue, the introduction examines the increasing practice of referendums and reviews the criticisms addressed to the process by deliberative democrats. It attempts to provide the counterarguments that referendums are not as divisive as is claimed, that they can even help to resolve crises, and that referendum decisions are not necessarily incompetent. Above all, some recent referendums, with some adjustments to their practice, have proved to be more in line with the criteria of deliberation. And beyond the decisions that they produce, referendums may have an impact on the political system, allowing for a more deliberative democracy.

Keywords Referendums, deliberation, democracy

Marion Paoletti est maître de conférences (HDR) en science politique à l'Université de Bordeaux, chercheuse au centre Émile Durkheim (UMR 5116). Elle travaille sur le genre en politique, la décentralisation, la démocratie participative. Elle a récemment publié : avec Clément Arambourou, « Paridad y participación : las incuestionables relaciones de poder de dos políticas de democratización francesas [The unquestioned power relationships of two french democratization policies. Parity and participation] », *Revista Investigaciones Feministas*, vol. 8, n° 1, 2017, p. 115-129 ; et « L'invention d'un nouveau référendum pour "résoudre la crise" à Notre-Dame-des-Landes », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, mars 2017, p. 176-193.

Laurence Morel est maître de conférences de science politique à l'Université de Lille et chercheuse associée au Centre de recherches politiques de Sciences Po Paris (CEVIPOF). Elle a été élue en 2014 présidente du Comité de recherche sur la sociologie politique affilié aux associations internationales de science politique (IPSA – RC06) et de sociologie (ISA – RC18). Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'un doctorat de l'Institut universitaire européen de Florence, elle est une spécialiste de politique comparée et de théorie démocratique et a publié abondamment sur les référendums. Son dernier ouvrage, avec Matt Qvortrup (dir.), rassemble les contributions de 30 chercheurs sur le



participations

référendum et la démocratie directe (*The Routledge Handbook of Referendums and Direct Democracy*, Routledge, 2018). Elle a fait partie de plusieurs missions d'experts sur des référendums particuliers et a participé en 2016 aux travaux du Groupe de réflexion sur l'avenir des institutions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock. Ses publications portent aussi sur la V<sup>e</sup> République, le style de leadership et le système politique italien.



## Mots clés

Référendums, délibération, démocratie