



HAL
open science

L'inclusion progressive du référendum local en Europe

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. L'inclusion progressive du référendum local en Europe. Francis Hamon (co-ord.). Le référendum, 1-21, La documentation française, pp.52-56, 2007, Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques, 2-11-006142-1. halshs-00156232

HAL Id: halshs-00156232

<https://shs.hal.science/halshs-00156232>

Submitted on 20 Jul 2007

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

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

L'inclusion progressive du référendum local en Europe

Christophe Premat

Institut d'études politiques de Bordeaux

- « **L'inclusion progressive du référendum local en Europe** », Francis Hamon (dir.), *Le référendum*, Paris, La Documentation Française, 2006, coll. « *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques* », pp. 52-56.

La « révolution participative »¹ décrite par certains sociologues au début des années 1980 s'est traduite par un renouveau considérable des législations et des pratiques en matière de participation locale dans les pays européens. Depuis les années 1970, des rapports successifs du Conseil de l'Europe préconisent le recours au référendum pour impliquer les citoyens européens à la vie locale. En outre, la montée des préoccupations environnementales a inscrit l'exigence de participation des « habitants » au cœur des systèmes représentatifs.

En tant qu'instrument de démocratie semi-directe, le référendum local offre une possibilité occasionnelle aux citoyens de se prononcer sur des choix de politique publique concernant leur vie locale. Il est décisionnel lorsqu'il contraint l'autorité locale en question à exécuter le choix dégagé par la majorité des voix après le vote et diffère en cela des consultations des électeurs qui sont de simples demandes d'avis ne liant pas les autorités au résultat du vote.

Il semble que l'affirmation des échelons locaux et régionaux ainsi que l'affaiblissement relatif du cadre étatique aient favorisé l'inscription de cette pratique au sein de la législation de nombreux pays européens au début des années 1990. En nous concentrant sur les cas de la France et de l'Allemagne, nous essayerons de montrer en quoi cette évolution récente a bousculé l'architecture du système représentatif local tout en redéfinissant le rôle des élites devant contredire ou accompagner ces procédures. Le jeu représentatif s'en trouve dynamisé et l'espace public local configuré à cette occasion par les associations, les élus, éventuellement les partis locaux et les comités référendaires. En repérant les différentes latitudes législatives, nous analyserons où et comment se sont développées ces pratiques ainsi que leur degré de mobilisation afin de déceler les traits d'une culture politique locale émergente.

Si le référendum désigne le vote des citoyens sur une question posée, il importe de définir la palette d'instruments de démocratie locale qui encercle le procédé référendaire. En

¹ Kaase, Max, « Partizipatorische Revolution ? Ende der Parteien », in Raschke, Joachim (dir.), *Bürger und Parteien : Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen, pp. 173-189.

effet, l'initiative populaire montre que la définition des enjeux de la question ne provient pas des autorités locales constituées mais d'un collectif de citoyens associant divers acteurs engagés autour d'une lutte pour la « mise sur agenda »² d'un problème particulier. Si un référendum est organisé à la suite de cette initiative, alors nous sommes en présence d'un référendum d'initiative populaire, élément considéré comme étant le plus direct parmi les instruments de démocratie semi-directe, dans la mesure où les autorités locales n'interviennent que comme relais d'organisation de la procédure. L'initiative populaire locale a été reconnue marginalement en France grâce à la loi du 4 août 1995 rendant possible une consultation lorsqu'1/5^e des électeurs d'une commune le souhaitent alors qu'elle avait une valeur décisionnelle dans le *Land* du Bade-Württemberg depuis 1956 avec des conditions strictes compliquant le développement de la pratique. Depuis le début des années 1990, tous les *Länder* allemands ont modifié leurs chartes locales pour introduire le référendum et l'initiative populaire. Cette révolution silencieuse fait suite à une volonté politique affirmée au moment de la Réunification de l'Allemagne. Le tableau 1 présente l'état des législations des *Länder* allemands, le taux de signatures requis pour que l'initiative populaire soit examinée par les autorités locales (prix d'entrée) ainsi que le taux de participation requis pour que le résultat du référendum puisse valoir comme décision (taux de sortie).

Tableau n°1 : introduction des procédés de démocratie semi-directe dans les *Länder* allemands

Date d'introduction des procédés de démocratie semi-directe	Initiative populaire: taux de signatures	Délai d'obtention des signatures	Taux de participation minimale requis
Bade-Württemberg (1956)	5-10%	4 semaines	25% ³
Bavière (1995)	3-10%	Pas de délai	10-20%
Brandebourg (1993)	10%	6 semaines	25%
Ville de Brême (1994)	10%	3 mois	50% de participation requis
Bremerhaven (1996)	10%	6 semaines	30%
Hambourg (1998)	2-3%	-	Pas de taux
Hesse (1993)	10%	6 semaines	25%
Mecklenbourg-Poméranie extérieure (1994)	2,5-10%	6 semaines	25%

² Cobbs, Roger W., Elder, Charles D., *Participation in American Politics: the dynamics of Agenda-building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1972.

³ Le quorum a été abaissé en juin 2005 de 30% à 25% après de vifs débats au *Landtag* du Bade-Wurttemberg.

Basse Saxe (1996)	5-10%	3 mois	25%
Rhénanie du Nord Westphalie (1994)	3-10%	6 semaines	20%
Rhénanie-Palatinat (1994)	6-15%	2 mois	30%
Sarre (1997)	5-15%	2 mois	30%
Saxe (1993)	5-15%	2 mois	25%
Saxe-Anhalt (1993)	6-15%	6 semaines	30%
Schleswig-Holstein (1990)	10%	4 semaines	20%
Thuringe (1993)	13-17%	1 mois	20-25%

Source: D'après les études faites par l'association "Mehr Demokratie" et par SCHILLER, Theo, *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven* (Wiesbaden, 2002)

Entre 1993 et 1998, 14 *Länder* allemands ont inclus à la fois l'initiative populaire et le référendum communal, modifiant profondément la logique de la participation locale, alors même qu'en France la législation évoluait timidement vers l'inclusion d'outils de démocratie semi-directe en les affectant d'un poids simplement consultatif. La culture politique française est marquée par une tradition pétitionnaire assez forte, le Législateur ayant voulu apparenter l'initiative populaire et le référendum à des outils d'interpellation afin que les gouvernements locaux soient à même de répondre aux exigences des administrés. Le tableau 2 récapitule l'évolution législative en France jusqu'à la reconnaissance constitutionnelle du référendum local décisionnel de la loi organique du 2 août 2003. En comparant cette évolution à l'inclusion d'autres outils de démocratie participative, nous pouvons également mesurer l'importance des questions d'environnement et d'aménité locale dans la notion de participation des habitants à la vie locale. Le référendum local prend sens à partir du renouveau de la démocratie locale, sachant que son influence directe sur les décisions l'a longtemps marginalisé au sein de cette configuration, dans la mesure où les élus ne souhaitaient pas favoriser l'émergence de contre-pouvoirs sur la scène locale⁴.

Tableau n°2 : vers la « constitutionnalisation » du référendum local en France

Dates importantes pour la législation du référendum local	Textes de loi portant sur le référendum local	Les textes internationaux sur l'environnement et la participation du public aux décisions	Autres instruments de démocratie locale

⁴ Marion Paoletti a montré le poids du verrou mayoral dans la compréhension du référendum local en France. Paoletti, Marion, *La démocratie locale et le référendum : analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Paris, éditions L'Harmattan, 1997.

1971	Loi n°71-588, référendum local décisionnel pour la fusion de communes	Première Convention du Conseil de l'Europe (1985), charte de l'autonomie locale (article 5)	Loi n°78-753 du 17/07/1978 relative à l'accès aux documents administratifs Loi n°83-630 du 12/07/1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau)
1992	Loi n°92-125 du 6 février 1992 sur les « consultations locales » possibles sans effet contraignant -Décret n°93-222 du 17 février 1993 mentionnant la consultation des électeurs sur proposition du Conseil municipal	-Sommet de Rio, proposition 10 -10 ^e conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (La Haye, 15 et 16 septembre 1993)	Commissions extra-municipales instituées par la loi du 6 février 1992
1995	Loi n°95-115, initiative populaire locale « consultative » reconnue pour la première fois	Charte de la concertation (5 juillet 1996)	Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement. Création de la Commission Nationale du Débat public
1999	Loi n°99-533 du 25 juin 1999 étendant aux EPCI (établissements intercommunaux) la possibilité d'initiative	Convention d'Aarhus (1998) sur la « participation du public »	
2003	Loi n°2003-705, le référendum local décisionnel ainsi que le droit de pétition reconnu pour chaque collectivité territoriale (acte II de la décentralisation)		Loi n°2002-276 du 27 février 2002 instituant les Conseils de quartier obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants
2004	Loi n°2004-809 du 13 août 2004 sur les responsabilités locales		
2005			Charte de l'environnement, article 7

Source : d'après le livre de Sandrine Rui, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, (Paris, éditions Armand Colin, 2004) et des recherches personnelles

Les dix dernières années ont vu des avancées significatives concrétisées par l'acte II de la décentralisation reconnaissant le référendum local décisionnel comme un outil de participation ainsi que le droit de pétition vu comme un droit d'initiative populaire pondéré et indirect, puisque la collectivité territoriale se trouve contrainte de mettre à l'ordre du jour de son assemblée l'objet de la pétition. Le bémol à ajouter à cette loi sur la décentralisation est la question du taux de participation requis pour que le référendum soit effectivement décisionnel. Avec un taux de 50%, les expériences référendaires locales risquent d'être fortement limitées ou d'être utilisées lorsqu'il existe un consensus large de la population autour de la question posée. L'initiative populaire indirecte est encore plus marginalisée : si la collectivité territoriale estime que la pétition doit être présentée sous la forme d'un référendum aux électeurs concernés, le succès est quasiment impossible⁵.

Il est évident que les pays à composante fédéraliste disposant de législations locales diverses et d'une relative autonomie locale connaissent un développement plus fort de ces pratiques. En Allemagne, le nombre de référendums locaux a considérablement augmenté ces dernières années, comme l'indique le tableau n°3.

Tableau n°3 : évaluation de la contrainte référendaire en Allemagne

Année	Projet d'initiative non déposé	Non valide	Nouvel le décision des autorités locales	Compromis	Succès du référendum local	Echec du référendum local	Résultat inconnu	Echec même si taux de participation atteint	Données manquantes	Total
1995	8	53	20	2	53	27	17	6	0	186
1996	28	91	53	15	88	78	24	6	1	384
1997	12	65	42	7	115	82	64	9	1	397
1998	12	33	34	2	58	50	59	7	1	256
1999	6	35	10	3	54	38	68	6	1	221
2000	3	22	9	1	29	26	71	6	0	167
2001	5	28	6	1	18	16	24	12	2	112
2002	5	27	9	5	32	9	12	5	2	106
2003	16	30	22	5	18	18	67	21	11	208
2004	6	23	7	5	9	3	94	4	2	153

⁵ Selon les données du Ministère de l'Intérieur, pour la période 1995-2004, seuls 2,45% des référendums locaux provenaient d'une initiative populaire.

2005	2	8	4	4	7	2	94	4	3	128
------	---	---	---	---	---	---	----	---	---	-----

Source : d'après les données de l'université de Marburg et des recherches personnelles actualisées en décembre 2005

De 1995 à aujourd'hui, nous estimons à 2318 le nombre brut d'initiatives populaires et de référendums locaux ayant connu par la suite des fortunes diverses, ce qui par rapport à cette décennie donne une fréquence d'environ 230 initiatives et référendums communaux par an. Le chiffre est très important de 1995 à 1997, car la législation bavaroise comportait peu de contraintes en matière de quorum avant que ce dernier n'ait été relevé à la fois pour les initiatives et pour les référendums. On considère qu'environ la moitié de ces pratiques sont localisées dans ce *Land* qui développe une culture politique locale particulière. D'après les données du tableau 3, au cours de cette période, 481 référendums locaux ont eu un résultat positif (la fréquence est donc d'une cinquantaine par an), c'est-à-dire conforme aux souhaits des initiateurs, alors que 349 référendums ont échoué, soit environ 35 par an. La déperdition est conséquente dans la mesure où plusieurs écrémages interviennent depuis le dépôt de l'initiative jusqu'à l'organisation du référendum local. Le tableau 3 scande les différentes phases accompagnant l'organisation d'un référendum local et montre *de facto* en quoi les procédés de démocratie semi-directe dynamisent les structures du système représentatif. La démocratie semi-directe n'a rien d'une démocratie immédiate⁶ ou d'une « pulsion »⁷ venant déstabiliser le système politique, elle s'inscrit au contraire au sein d'un mouvement de négociation des politiques publiques. Même si les initiatives et les référendums locaux échouent, leur impact permet d'inscrire de nouvelles priorités sur les agendas politiques locaux.

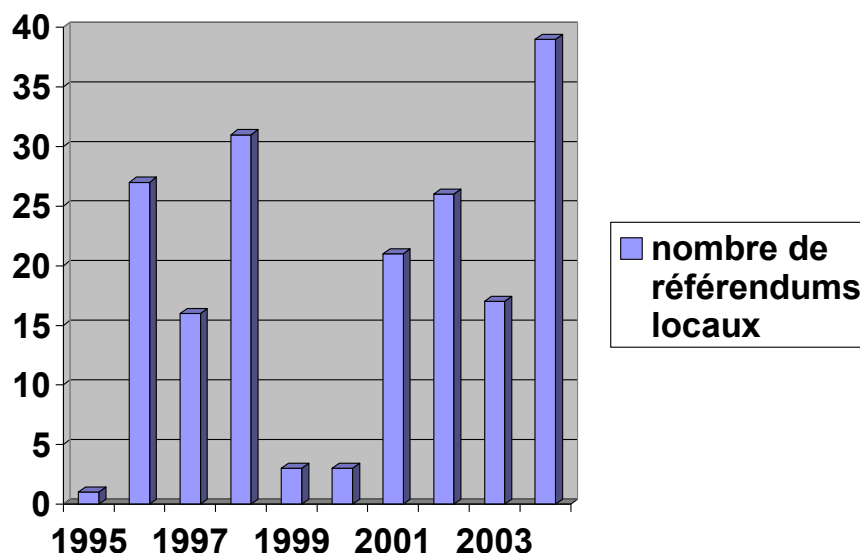
Malgré une succession de textes législatifs encadrant la procédure, la France connaît encore une faible fréquence référendaire, puisque sur dix ans, on estime à environ une vingtaine le nombre de référendums locaux par an. Selon les calculs de la Direction générale des collectivités locales, dans plus de 60,5% des référendums locaux recensés entre 1995 et 2004, le taux de participation a été supérieur à 50%, et dans 48% des cas, le résultat du référendum a été conforme au vœu des initiateurs. Le schéma n°4 fait apparaître une récente poussée de référendums locaux encouragée par l'acte II de la décentralisation ; il est encore trop tôt pour analyser la mise en pratique de la nouvelle loi sur la décentralisation, même si le

⁶ La distinction entre démocratie directe et démocratie immédiate est effectuée par Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *Le Modèle politique français*, Paris, éditions du Seuil, 2004, p. 66.

⁷ Terme utilisé par Hubert Védrine lors de la conclusion d'un colloque récemment tenu au Sénat. Védrine, Hubert, *La France a-t-elle encore besoin d'élus ?*, Actes du colloque 14 et 15 octobre 2004 au Palais du Luxembourg, Institut François Mitterrand, mai 2005, p. 218.

taux de référendums en 2004 est le plus fort de la décennie et qu'il annonce vraisemblablement une augmentation de la pratique. Les années précédant les élections municipales n'ont quasiment pas connu de référendums locaux puisque la loi interdit l'organisation de référendums une année avant les échéances électorales.

Schéma n°4 : nombre de référendums locaux par année en France (1995-2004)



Source : données obtenues auprès du Ministère de l'Intérieur et complétées par des recherches personnelles

Ces pratiques ont connu un relatif développement en Provence (35 référendums locaux entre 1995 et 2004), en Ile-de-France (25 référendums locaux)⁸ et dans d'autres régions densément peuplées. Les questions référendaires portent la plupart du temps sur des projets d'aménagement urbain (37,8% des cas, voir tableau n°5)⁹ et révèlent des conflits autour de ces thèmes. L'hypothèse que nous formulons à propos de l'augmentation du recours au référendum est celle de sociétés urbanisées en proie à l'aménagement du cadre de vie. Les populations souhaitent de plus en plus être associées à la décision, lorsque leur environnement local est en jeu : les mobilisations collectives locales sur ces problèmes sont les plus fortes.

Tableau n°5 : sujets des référendums locaux en France entre 1995 et 2004

Thèmes référendaires	Proportion de référendums
Aménagement urbain	37,8%
Equipement public	20,6%
Vie communale	28,8%
Consultations illégales sur des sujets relevant	12,8%

⁸ Les statistiques officielles n'ont pas recensé les référendums d'arrondissement qui ont eu lieu à Paris, sous l'influence des idées de l'ex-gauche plurielle arrivée aux commandes dans quelques mairies de quartier.

⁹ En Allemagne, selon les données de l'Université de Marbourg, 29,4% des référendums locaux entre 1975 et 2005 concernaient l'aménagement urbain (infrastructures de transport, construction).

de la compétence de l'Etat	
Total	100%

Source : Ministère de l'Intérieur

Cependant, les questions symboliques concernant le changement de nom d'une commune ou la reconstruction d'une mairie, arrivent en deuxième position, montrant ainsi l'importance de l'enracinement local, notamment pour les petites communes. La France, avec son important tissu communal (environ 36700), n'a pas suivi les réformes de l'administration locale qu'ont connu la plupart des pays européens dans les années 1960 et 1970. Le référendum local peut, dans certains cas, rappeler partiellement cette tradition ancienne de la « communauté d'habitants »¹⁰ qui se réunissait pour décider des questions d'intérêt communal. Prenons garde à ne pas surdéterminer les référendums locaux dans les petites communes, dans la mesure où leur poids est très limité par rapport au nombre de communes. Les tableaux 6 et 7 donnent une indication précise de la relation entre le nombre de référendums locaux et la taille des communes en France et en Allemagne.

Tableau n°6 : relation entre la taille des communes et le nombre de référendums locaux en France (1995-2004)

Taille de la commune	Nombre de communes	Nombre de référendums locaux
Moins de 3 500 habitants	33915	99
Entre 3 500 et 5 000	801	14
Entre 5 000 et 10 000	975	17
Entre 10 000 et 20 000	426	29
Entre 20 000 et 50 000	300	16
Plus de 50 000 habitants	112	5

Source : Ministère de l'Intérieur

Tableau n°7 : la taille des communes et le nombre de référendums locaux en Allemagne (1975-2005)

Période 1975-2005	Communes de moins de 20 000 habitants	Communes entre 20 000 et 50 000 habitants	Communes entre 50 000 et 100 000 habitants	Communes entre 100 000 et 200 000 habitants	Communes entre 200 000 et 500 000 habitants	Nombre total de référendums locaux pour l'ensemble des communes
NR ¹¹	2 254	396	212	129	107	3167

¹⁰ Voir Babeau, Henry, *Les Assemblées générales des communautés d'habitants en France, du XIIIe siècle à la Révolution*, Paris, éditions A. Rousseau, 1893.

¹¹ NR= Nombre de référendums locaux en Allemagne selon la taille des communes

Source : données de l'Université de Marbourg actualisées en décembre 2005

Si nous confrontons les deux tableaux, les communes rurales sont moins touchées par le phénomène référendaire que les petites et moyennes villes, ce qui semble confirmer notre hypothèse. En France, entre 1995 et 2004, environ 5% des communes entre 20 000 et 50 000 habitants ont connu une situation référendaire, le chiffre monte à 7% pour les communes entre 10 000 et 20 000 habitants, alors qu'il est insignifiant lorsqu'on se trouve dans une petite commune (moins de 0,3%). En Allemagne, sur trente ans de pratiques, on a recensé 2650 référendums locaux pour des communes de moins de 50 000 habitants : cela signifie qu'environ 84% des référendums locaux sont situés dans ces communes, dont 71% dans les communes de moins de 20 000 habitants. La taille est un paramètre essentiel pour la compréhension de la pratique du référendum local, puisqu'elle explique aisément pourquoi certains thèmes (aménagement urbain) sont privilégiés (mise en relation du tableau n°5 et du tableau n°6)¹².

Lorsque l'on compare l'émergence du référendum local en France et en Allemagne aux autres pays européens, on constate que les législations locales ont fait une part belle à ces instruments, même si la pratique n'est pas encore au diapason des possibilités. En Italie, le référendum et l'initiative populaire abrogatifs existent au niveau régional. Le tableau n°8 indique le nombre minimum d'électeurs pouvant demander un référendum d'abrogation dans certaines régions italiennes.

Tableau n°8 : L'initiative populaire et le référendum abrogatifs dans les régions italiennes

Région	Article de la législation régionale	Nombre minimum d'électeurs
Molise	43	10 000
Abruzzes	70	15 000
Lombardie	63	20 000
Emilie-Romagne	36	40 000
Piémont	54	50 000

¹² Les questions référendaires portant sur la vie communale se retrouvent majoritairement dans les petites communes.

Ligurie	72	50 000
Campanie	56	50 000

Source : d'après Anna Lazzaro, *Il referendum negli statuti comunali*, Milano, éditions Giuffrè, 1998

En plus du référendum abrogatif, les électeurs de certaines villes ont un droit de proposition : à Livourne, l'article 78 des statuts de la ville prévoit un référendum lorsque 4500 électeurs le demandent, à Ravenne, l'article 43 des statuts communaux en prévoit également. Certaines villes italiennes, telles que Bologne, ont développé une tradition référendaire qui s'enracine dans le passé politique de la ville.

Pour les membres récents de l'Union Européenne, le référendum a également été inclus dans les chartes locales et la pratique commence à se développer modestement. Si nous prenons l'exemple de la Pologne, le référendum local a été reconnu par la loi du 11 octobre 1991, soit un an et demi après la promulgation de la loi sur l'administration municipale¹³ avant que la loi du 15 septembre 2000 ne vienne concrétiser et compléter tous les droits de participation reconnus aux citoyens aux différents échelons locaux. Le domaine d'application du référendum local est relativement étendu puisqu'en dehors de l'initiative et du référendum municipal existent des possibilités de révocation du Conseil municipal (article 22 de la loi) et d'initiative populaire portant sur les impôts locaux (articles 7 et 56)¹⁴. Le taux de participation exigé s'élève à 30% : entre 1992 et 1996, sur 119 demandes de référendum de révocation, 9 avaient été couronnées de succès¹⁵, soit environ une proportion de 7,5%¹⁶. L'importance du référendum portant sur l'impôt local n'est pas non plus à exagérer, car lorsque dans d'autres pays, les habitants se prononcent sur un projet d'aménagement, ils se déterminent indirectement sur le financement dudit projet. En 1994, la commune de Glogówiek a connu une initiative populaire modifiant la taxe locale et permettant de financer un service médical local alors que par la suite, en 1997, ce même impôt a été supprimé par référendum. Sur la participation moyenne de la population aux référendums locaux en Pologne, dans les années 1992 et 1993, la participation moyenne avoisinait les 2 à 3% alors qu'en 1996 elle s'élevait à 15%. L'acclimatation du référendum local à une culture politique qui lui est étrangère

¹³ Kleb, Stefan, "Direkte Demokratie auf unterstaatlicher Ebene", in *Direkte Demokratie in der Republik Polen*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, 2002, p.42.

¹⁴ Ces dispositions existaient dans la loi de 1991 et ont été reprises et complétées par la loi du 15 septembre 2000.

¹⁵ *Ibid.*, p.53.

¹⁶ On peut prendre l'exemple des référendums de révocation qui ont eu lieu en 1996 dans les communes de Medziana Góra, Biskupice, Chojnów, Komorów, Dziwnów.

nécessite du temps avant que l’outil ne soit visible à la fois pour les autorités locales et les populations.

La Suisse reste le seul pays à avoir banalisé l’usage du référendum local en l’ayant intégré à sa tradition politique depuis longtemps. Si 85% des communes suisses fonctionnent suivant le mode de l’assemblée communale¹⁷, le référendum vient compléter aussi bien le système de démocratie représentative (lorsqu’il y a un parlement local) que le système de démocratie directe (lorsqu’il y a assemblée communale)¹⁸. Grâce au cas helvétique, nous obtenons la palette complète des possibilités offertes au niveau local dans les pays européens. Le tableau n°9 résume les types d’initiative et de référendums locaux que l’on peut trouver dans tous ces pays.

Tableau n°9 : typologie des initiatives et référendums au niveau local en Europe

Initiatives citoyennes	Référendum local
Initiative-référendum ou demande émanant d’un nombre de citoyens, visant à soumettre au vote populaire la prise en considération d’une initiative portant sur l’adoption, la modification ou l’abrogation d’un règlement ou d’un arrêté communal Exemples : Suisse	Référendum d’adoption : l’autorité municipale compétente soumet au corps électoral un objet dont elle a débattu et sur lequel elle a pris une décision Exemple : Suisse
Initiative individuelle ou demande formulée par un seul ou plusieurs citoyens, immédiatement prise en compte par l’organe compétent sans votation populaire préalable (droit de motion possible) Exemple : Suisse	Référendum de modification : requête provenant de citoyens et visant au changement d’un élément de l’organisation ou de l’activité communale Exemple : certains cantons suisses
Initiative populaire ou demande formulée par un nombre minimum de citoyens et soumise à la votation populaire Exemples : Italie, Suisse, Allemagne	Référendum d’abrogation : suppression d’une disposition locale en vigueur Exemple : Italie
Droit de pétition Exemples : tous les pays européens	Référendum de proposition : suggestion soumise au vote avant la décision locale Exemple : France

Source : d’après Jean Meylan, *Le référendum local en Suisse et en Europe, modalités, pratiques, perspectives*, Association suisse pour le Conseil des communes d’Europe, Lausanne, 1993 et nos recherches personnelles

¹⁷ Meylan, Jean, *Le référendum local en Suisse et en Europe, modalités, pratiques, perspectives*, Association suisse pour le Conseil des communes d’Europe, Lausanne, 1993, p.9.

¹⁸ Il est curieux d’envisager le référendum comme complément de la démocratie directe, mais le taux de fréquentation des assemblées communales étant tellement bas, les référendums visent à dégager une majorité autour de projets locaux.

Il faut rajouter à ce panorama la consultation qui est indicative et non impérative, dans la mesure où les autorités locales peuvent ne pas tenir compte de l'avis exprimé par les citoyens. Pour donner une indication chiffrée de la pratique du référendum communal dans les villes suisses, l'Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne avait mesuré la fréquence et les objets des principaux référendums facultatifs et initiatives dans 123 villes suisses entre 1960 et 1981. Sur ces 123 villes, 119 avaient répondu ; parmi celles-ci, 88 (soit 74%) avaient vécu des scrutins populaires à la suite d'une initiative ou d'un référendum¹⁹. Le référendum local est banalisé au point de concurrencer directement l'élection et d'être un mode courant d'expression populaire : la Suisse est le seul pays à connaître un système de démocratie locale référendaire où il existe autant de votations locales que d'élections dans une grande partie des communes. Il est alors indispensable de s'appuyer sur l'exemple suisse pour pouvoir évaluer le volume de la pratique dans les autres pays européens.

La greffe référendaire est encore trop récente dans la plupart des pays européens pour savoir si elle a réellement fonctionné. Nous sommes dans une période d'initiation et mis à part le cas helvétique, les pratiques commencent à se développer au point de ne plus être des phénomènes exotiques. Il reste à faire du référendum l'un des outils importants du manifeste de démocratie expérimentale tel qu'il est décrit par Roberto Mangabeira Unger²⁰ et qui implique une liberté d'organisation de la société civile ainsi qu'une multiplication des canaux d'expression. Si le référendum local a été introduit dans les législations en même temps que d'autres instruments de participation, il faut veiller à ce qu'il ne soit pas marginalisé au profit d'outils de consultation et de concertation. Le fait qu'il ait une influence directe sur les décisions explique largement en quoi les élus locaux le craignent. Pourtant, son usage est rarement destiné à remettre en cause la légitimité de l' élu : il indique plutôt la mutation de son rôle qui n'est pas uniquement d'affirmer une compétence sur tous les dossiers, mais d'associer les citoyens à des décisions difficiles. Dans une société confrontée à des risques de toute nature²¹, le référendum présente une incertitude²² qui inquiète les élites. Tant que

¹⁹ Meylan, Jean, *op.cit.*, p. 31.

²⁰ Unger, Mangabeira, Roberto, *Democracy realized, the progressive alternative*, Londres, New York, éditions Verso, 1998, pp. 263-277.

²¹ Beck, Ulrich, Paris, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, éditions Flammarion, Traduction française, Bruno Latour et Laure Bernardi, Paris, éditions Flammarion, 2003.

²² Sur la définition de l'incertitude, voir Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, éditions du Seuil, 2001.

l'instrument sera appréhendé de manière négative comme le catalyseur d'une réaction populaire, il ne pourra pas s'enraciner véritablement dans les cultures politiques des divers pays européens.