

Référendum local : les risques de dévoiement

Sommaire

1 Référendum local : les risques de dévoiement

3 Intégration dans la FPT des agents de l'Etat détachés : conditions, notions de services effectifs

4 Dépenses de publicité : une nouvelle taxe

5 A suivre...

6 Références
Lois, arrêtés,
décrets,
circulaires
parus au J.O.

Le mécanisme du référendum local, sans doute parce qu'il revêt intrinsèquement une dimension politique, a souvent été utilisé pour poursuivre des objectifs fort différents de ceux initialement prévus par la loi.

Si la loi du 6 février 1992 (art. L. 2141-1 du Code général des collectivités territoriales) érige le droit des habitants de la commune à être consultés sur les décisions qui les concernent en « *principe essentiel de la démocratie locale* », la mise en œuvre de ce dernier s'avère sévèrement encadrée par des limites qui traduisent une triple défiance du législateur :

- vis-à-vis de l'instauration d'une véritable démocratie locale directe tout d'abord. A cet égard, il est significatif que la loi réserve l'initiative de la consultation au maire ou aux membres du conseil municipal (art. 2142-2). Une place est certes laissée à l'initiative populaire (art. 2142-3), mais encore est-elle limitée dans son objet aux opérations d'aménagement (art. 2142-2 al. 1) et sa mise en œuvre finale subordonnée à une décision du conseil municipal (art. 2142-3 al. 4). Enfin, la consultation ne débouche que sur un simple avis et ne revêt aucun caractère décisionnel, le conseil municipal n'étant tenu que de délibérer sur son résultat, sans être obligé d'y donner suite ;

- vis-à-vis de toute dérive plébiscitaire ensuite, les conditions légales manifes-

tant le souci d'éviter que la consultation ne se transforme en pression politique en période préélectorale ou électorale (art. 2142-6 et suivants). De même, la délimitation de l'objet de la consultation à un projet de décision traduit la volonté du législateur que ne soit pas soumise à l'approbation de la population l'appréciation d'une politique ou d'un homme ;

- vis-à-vis des risques de débordement du domaine de compétences reconnu aux communes par les lois de décentralisation enfin. A cet effet, la loi limite le domaine de la consultation aux « *décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* » (art. 2142-1).

Six ans après son entrée en vigueur, les constatations tendent à établir que si la procédure instaurée par la loi de 1992 connaît un certain succès auprès des communes, les risques de dévoiement de celle-ci, qu'avait entendu prévenir le législateur, sont bien réels¹.

Les dévoiements de la procédure

Trois types de dévoiement de la procédure peuvent être essentiellement caractérisés, qu'il s'agisse :

- pour les élus, de sciemment dépasser le cadre de leurs compétences afin de rechercher auprès de la population un point d'appui politique destiné à renforcer leur position dans leurs discussions avec l'Etat ou d'autres collectivités, aussi bien pour imposer un projet d'intérêt local² que pour entraver un projet d'intérêt général dont ils ne maîtrisent pas l'initiative³ ;

- de rechercher non pas un avis sur un projet de décision, mais une légitimation

par le corps électoral d'une décision déjà acquise dans son principe, afin de tenter de la rendre politiquement incontestable et, au-delà, d'asseoir la popularité d'un homme ou d'une politique⁴ ;

- d'affirmer enfin la volonté d'agir des élus et leur écoute des préoccupations et exigences de leurs administrés, y compris dans des domaines excédant les compétences locales⁵.

Un écart s'est ainsi révélé entre la volonté du législateur, qui a voulu forger un simple outil juridique supplémentaire mis à la disposition des élus locaux pour s'informer de l'opinion des habitants de la commune, et la fonction réelle du référendum qui revêt un caractère politique à part entière. Cette distorsion explique en grande partie l'efficacité souvent insuffisante des procédures contentieuses de droit commun pour sanctionner les dérives dans l'utilisation du référendum.

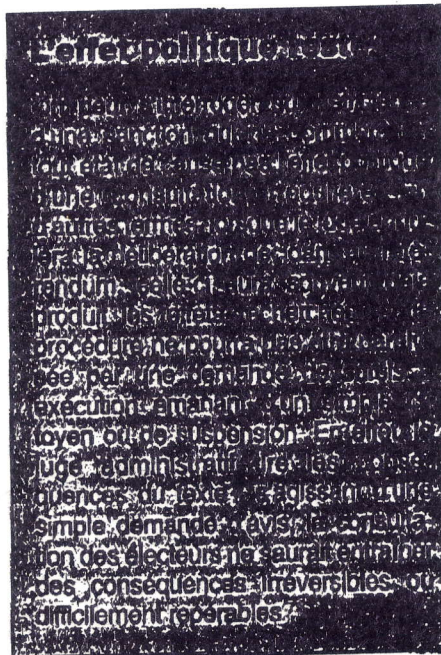
Des procédures contentieuses inefficaces

En effet d'une part le scrutin en lui-même n'est pas susceptible de recours⁶, et d'autre part, si la décision d'organiser la consultation, ou la décision finale en découlant éventuellement, peuvent être annulées si elles sont intervenues en violation des prescriptions légales, la sanction interviendra généralement postérieurement à la consultation.

Plus efficace en revanche sera le recours en sursis engagé par le contrôle de légalité sur la base de l'article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales, lequel ne nécessite pas la démonstration d'un risque de préjudice irréparable mais simplement d'un moyen sérieux à l'encontre de la légalité de la décision attaquée.

Sur cette base, une procédure de consultation peut être paralysée avant le déroulement du scrutin⁷.

Toutefois, la vigilance du contrôle de légalité peut également être surprise



lorsque la procédure est organisée avec une célérité suffisante⁸. Mais lorsqu'une décision de sursis est prononcée, l'efficacité peut en être assurée par plusieurs dispositions légales de nature à dissuader toute velléité de passer outre. Ainsi l'organisation d'une consultation locale en violation d'une ordonnance de sursis ou de suspension serait-elle susceptible de tomber sous le coup des dispositions des articles 432-1 et 434-25 du nouveau Code pénal, réprimant respectivement les mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi et les actes portant atteinte à l'autorité de la justice ou son indépendance.

En conclusion, il apparaît que si la création de la procédure de consultation des électeurs de la commune n'a constitué qu'une ouverture timide vers la démocratie locale directe, son usage a montré des tentatives de dévoiement réel contre lesquelles les sanctions juridiques traditionnelles sont restées peu efficaces face à des enjeux et des effets essentiellement politiques.

*Stéphane Penaud, avocat à la cour
Delphine Krust, juriste*

1 - Selon les chiffres transmis par les préfetures à la DGCL, 68 consultations des électeurs avaient à ce jour été organisées.

2 - Référendum organisé en 1996 par la ville de Caen aux fins de demander aux électeurs leur avis sur le projet de tramway devant desservir la ville.

3 - Ainsi, pour la consultation organisée par la commune d'Avrillé sur la traversée de la ville par l'autoroute A11 (C.E., 16 décembre 1994, rec. p. 558 et RFDA mai-juin 1996 p. 453, note H. Rihal).

4 - Le référendum organisé par la commune de Briançon le 17 janvier 1993 concernant le plan de redressement des finances de la commune qui devait engager celle-ci sur 20 ans.

5 - Ce fut le cas de la charte du logement proposée à l'approbation des électeurs par la commune de Gentilly et qui affirmait la volonté de la municipalité d'agir en matière de logement social et d'interpeller à ce sujet les pouvoirs publics ou de solliciter leur intervention.

6 - C.E., 29 décembre 1995, Geniteau, rec. p. 463.

7 - C.A.A. Lyon, 22 février 1996, commune de Mandelieu-la-Napoule.

8 - Ainsi par exemple, pour la délibération du conseil municipal de la commune de Saran, décidant d'une consultation relative à un projet de tramway dont le sursis à exécution fut prononcé avant l'organisation du scrutin qui, de fait, n'eut pas lieu (T.A. Orléans, 3 décembre 1996, req. n° 962359).

9 - En effet, le législateur a imposé pour seul délai une mise à disposition du public pour consultation du dossier d'information 15 jours au moins avant la date du scrutin (art. 2142-4 du CGCT).

Stéphane Penaud. Diplômé d'un DEA de droit des affaires. Il a été chargé de cours au CNFPT et au CUREM. Collaborateur du cabinet ARCCA à Paris, il est actuellement avocat à la cour associé au cabinet GAIA. Adresse : Cabinet GAIA - 70, rue Joseph de Maistre 75018 Paris.

Delphine Krust. Avocate stagiaire et effectue actuellement un stage au service juridique de la ville de Verrières-le-Buisson

**D'un outil juridique,
le référendum est devenu un outil politique**