



HAL
open science

Rapport sur les outils référendaires à l'échelle métropolitaine

François Bonnaz, Lorelei Demullier

► **To cite this version:**

François Bonnaz, Lorelei Demullier. Rapport sur les outils référendaires à l'échelle métropolitaine. [Rapport de recherche] Grenoble Alpes Metropole. 2019. halshs-02057524

HAL Id: halshs-02057524

<https://shs.hal.science/halshs-02057524>

Submitted on 5 Mar 2019

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.

Novembre 2018

RAPPORT

SUR LES OUTILS RÉFÉRENDAIRES

À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE

FRANÇOIS BONNAZ et LORELEÏ DEMULLIER

DEMOCRATIE
ROUGE



GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

Sommaire

<i>Notre démarche.....</i>	2
<i>Quelques notions.....</i>	3
<i>Une histoire française de l’initiative populaire.....</i>	5
<i>Que se passe-t-il ailleurs ?.....</i>	7
<i>La dynamique métropolitaine et le contexte grenoblois.....</i>	9
<i>Le cadre juridique.....</i>	14
<i>La Consultation d’Initiative Populaire (CIP).....</i>	17
<i>Résumé.....</i>	21

Notre démarche

L’objectif de ce rapport est de proposer un mécanisme référendaire d’impulsion citoyenne sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole, tout en alertant les élus et les techniciens sur les avantages et les inconvénients d’un tel processus. Pour réaliser ce travail, nous mobiliserons plusieurs domaines des sciences humaines et sociales. Nous initierons notre réflexion par l’histoire et la science politique, en mettant en avant la légitimité de l’initiative populaire. Puis, nous insisterons sur la nécessité de cette pratique à l’échelle métropolitaine et dans le contexte grenoblois. Ensuite, nous appuierons notre analyse sur la science juridique pour clarifier les limites et les opportunités du cadre légal. Nous formulerons finalement une proposition de dispositif, afin de se plonger concrètement dans les attributs politiques de cette démarche.

Quelques notions...

Démocratie représentative

Organisation du pouvoir reposant sur l'élection des représentants. La représentation politique élue est mandatée par les citoyens pour prendre des décisions et les mettre en application.

Démocratie participative

Organisation du pouvoir reposant sur la participation des citoyens à la vie politique. La participation citoyenne peut être développée en dehors des temps électoraux, ainsi elle est utilisée par la représentation politique pour enrichir et améliorer le processus décisionnel, elle est donc nécessairement consultative.

Démocratie directe

Organisation du pouvoir où les citoyens décident et mettent en application leur propre législation. La démocratie directe peut s'appuyer sur le tirage au sort, le vote ou encore la délibération. Les formes de représentation politique n'ont pas le pouvoir de décision.

Démocratie semi-directe

Organisation du pouvoir articulant des mécanismes des démocraties représentative et directe. Le pouvoir de décision est partagé par les citoyens et les élus. C'est dans ce type de régime que les outils référendaires ont été particulièrement développés.

Référendum

Outil politique permettant aux citoyens de voter pour ou contre un objet. Habituellement la question est définie par la représentation politique au pouvoir. Le référendum est régulièrement détourné en plébiscite lorsque la question est un prétexte pour asseoir la légitimité de celui qui la pose (voter pour une personne plutôt qu'un objet). Il peut être décisionnel ou consultatif.

Votation populaire

Outil permettant aux citoyens de prendre une décision en votant le rejet ou l'acceptation d'une proposition. Elle s'oppose de fait à toutes les votations électorales.

Pétition

Outil permettant de réunir des signatures en faveur ou en défaveur d'un objet politique, afin de sensibiliser l'opinion publique et/ou les autorités. Généralement, les pétitions tentent de réunir un grand nombre de personnes, mais elles peuvent aussi s'appuyer sur des personnalités connues pour atteindre leurs objectifs.

Interpellation citoyenne

Outil institutionnel permettant aux citoyens de se mobiliser pour ou contre un objet en élaborant une pétition et en la soumettant publiquement à la représentation politique. Les autorités doivent alors se prononcer officiellement sur la proposition citoyenne.

Initiative populaire (ou Référendum d'initiative populaire)

Mécanisme de démocratie directe octroyant la possibilité d'organiser un référendum à partir d'un objet proposé par un ou des citoyens. Il s'agit d'un processus politique en plusieurs étapes : tout d'abord, un comité rédige un projet et ensuite, une récolte de signatures s'organise afin de présenter ce projet aux autorités. Une fois le nombre minimum de signatures atteint dans les limites du temps imparti, la représentation politique exprime son opinion sur l'objet. En cas d'avis favorable elle l'adopte directement dans sa législation, dans le cas contraire l'objet est soumis au référendum. Si les citoyens acceptent la proposition, elle entre en vigueur sans pouvoir être supprimée ou modifiée par les autorités.

L'ensemble de ces notions dresse un tableau non-exhaustif de différents systèmes et outils politiques concernés de près ou de loin par les éventuelles pratiques référendaires à l'échelle métropolitaine.

Une histoire française de l'initiative populaire

L'objectif de ce rapport est de présenter le champ des possibles en ce qui concerne les usages des outils référendaires à l'échelle métropolitaine en France et plus particulièrement au sein de Grenoble-Alpes Métropole. Une démarche politique innovante sur le plan démocratique ne peut pas se permettre de simplement ignorer les structures du passé. À notre avis, une telle ambition politique doit au contraire se servir de l'histoire pour s'implanter légitimement. C'est pourquoi, nous pensons que ce détour par l'histoire est nécessaire pour comprendre les dispositifs référendaires citoyens comme des mécanismes réalisables et réalistes.

L'initiative populaire est un outil référendaire, cependant elle se distingue de la forme classique des référendums, elle est initiée par le bas et en cas de succès elle s'impose aux gouvernants. **La période révolutionnaire étatsunienne est un espace propice à l'expérimentation du référendum tel que nous le connaissons communément en France. Néanmoins, l'architecture de l'initiative populaire verra effectivement le jour sous la plume de Nicolas de Condorcet.**

L'initiative populaire telle qu'elle existe aujourd'hui en Suisse est un outil qui permet de modifier ou de changer entièrement la constitution. Le référendum constitutionnel trouve une première consécration outre-Atlantique, notamment grâce à la constitution du Massachusetts du 19 Janvier 1776. Par ailleurs, le mécanisme d'initiative populaire est déjà pratiqué sous diverses formes dans certaines communes aux Etats-Unis dans la deuxième moitié du 18^{ème} siècle.

À la fin des années 1770, John Adams et Benjamin Franklin voyagent en France et diffusent leur vision de la démocratie en faisant la promotion des outils référendaires. De 1785 à 1789 c'est au tour de Thomas Jefferson de se déplacer dans le pays des lumières pour devenir ambassadeur, il fera alors la rencontre de Condorcet. C'est enfin Thomas Paine qui deviendra un proche de l'intellectuel français, ils vont notamment travailler conjointement au projet girondin de constitution. Toutes ces connexions entre l'inventeur de l'initiative populaire et les personnalités de la révolution américaine soulignent la porosité entre l'expérimentation et l'émergence d'une idée pratiquement originale.

Un autre terreau constitué de plusieurs influences a été favorable à cette innovation politique : le contexte prérévolutionnaire français. **Avec les écrits de Rousseau, Condorcet va être imprégné de l'idéal de la démocratie directe, il va chercher à matérialiser un système où il est envisageable de diminuer le poids des élections.** Condorcet est aussi très proche des idées de Turgot en ce qui concerne le droit naturel et l'exercice de la liberté politique. À partir de ce socle idéologique, Condorcet va tenter de faire triompher le pouvoir du peuple sur celui de ses représentants. Pour ce faire, il est en charge du projet de constitution de 1792, il présente officiellement ses orientations le 15 Février 1793, où il expose son mécanisme d'initiative populaire dans une partie intitulée « Censure du peuple sur les actes de la représentation nationale, et du droit de pétition ». En 1793, les Montagnards écrivent une nouvelle constitution et écartent Condorcet de son comité de rédaction, cependant le principe de l'initiative populaire sera conservé en matière constitutionnelle, il s'agira de l'article 115, lui-même présenté le 24 Juin 1793.

Finally, the popular initiative will never be implemented in France, it is in Switzerland that it will first find refuge and then move to certain American states (including California) thanks to Swiss immigration. **La première formulation explicite de ce mécanisme à l'échelle d'un État est sans aucun doute le fruit du travail intellectuel de Condorcet, mais la Suisse et les États-Unis ne sont pas innocents dans l'émergence de cette idée, c'est pourquoi, l'initiative populaire a pu se réaliser dans ces espaces politiques aux pratiques démocratiques relativement intériorisées.** D'un point de vue historique et théorique l'initiative populaire est une façon de révolutionner le système par les institutions.

During the revolutionary period the enemies of the popular initiative split into two camps: those who privilege the institutions of representative democracy and those who see in Condorcet's proposal a counter-revolutionary procedure. In effect, the partisans of a revolutionary conception of power cannot accept that the state organizes its own defeat. From the beginning of the 19th century, several referendary tools were imposed by Napoleon on the Swiss Republic, they were then evicted, then reactivated from 1830 in certain cantons, and finally the popular initiative saw the light of day at the federal level in 1891. The practical implementation of this tool has always demonstrated that it favored the resilience of the political system, despite the systematic use of opposition forces.

The Swiss popular initiative has been little by little exonerated of its revolutionary dimension by putting it at the service of political stability and by attenuating the radicalism of social movements in Switzerland. Proof of this difference, Condorcet had as his main objective to limit the grip of representation on the people, on the contrary of the Swiss mechanism which aims to make citizens dialogue with the institutions of the Confederation.

In conclusion, even if the spirit of the popular initiative was born in the French revolution, its experimentation outside our borders tends to show that the tool adapts to the institutional constraints of the system in which it is implanted. **Contrairement à ce que notre histoire des idées pourrait laisser imaginer, si demain l'initiative populaire devient une réalité en France, elle ne se fera pas contre, mais avec la représentation politique.**

Que se passe-t-il ailleurs ?

Comme le montre la thèse en science politique écrite par Christophe Prémat et soutenue en 2008, la pratique du référendum à l'échelle locale en France n'est pas très courante, contrairement à l'Allemagne habituée à recourir à ce type d'outils aux étages communal et régional. En Europe, la Suisse et l'Italie sont les deux pays ayant institutionnalisé la pratique du référendum impulsé par les citoyens au niveau national. Ces deux États européens ont en commun le référendum facultatif (ou abrogatif)¹, la Confédération suisse ajoute à cela le référendum obligatoire en matière constitutionnelle² et l'initiative populaire que nous avons définie préalablement.

Marion Paoletti³, spécialiste des référendums locaux, arrive aux mêmes conclusions que Christophe Prémat, il existe très peu d'exemples de référendum d'initiative populaire en France, si certaines tentatives ont pu parfois débiter, elles ont souvent échoué en cours de route. Traditionnellement en France, le référendum est un instrument de l'État central et s'il est utilisé à l'échelon local, c'est presque toujours sous l'impulsion des autorités. Le référendum à propos de l'aéroport de Notre-Dame des Landes est symptomatique de cette conception référendaire : l'outil a été imposé par le gouvernement français pour que les habitants du département puissent s'exprimer sur le projet. En d'autres termes, il s'agit d'un référendum local dicté par le national.

Même si nous traiterons le cas grenoblois ultérieurement, au vue de la rareté du processus d'initiative populaire à l'échelle locale en France, il est extrêmement difficile, voire impossible, de tirer des conclusions sérieuses sur les usages des outils référendaires d'impulsion citoyenne sur notre territoire. C'est pourquoi nous allons nous arrêter quelques instants sur une étude d'un cas étranger pouvant servir de repère.

En quelques chiffres, Grenoble-Alpes Métropole c'est 49 communes, 445 516 habitants en 2015, une superficie de 541 km² et une densité de 823 habitants/km². Alors, faites un peu moins de 400 kilomètres, traversez une frontière, vous arriverez au nord de la Suisse : le canton de Bâle-Campagne c'est 86 communes, 287 023 habitants en 2017, une superficie de 518 km² et une densité de 555 habitants/km². Nous obtenons donc deux espaces politiques relativement comparables, même s'il existe des différences significatives (la place centrale de Grenoble dans l'architecture métropolitaine ou l'homogénéité de la densité dans le canton suisse), **Bâle-Campagne pourrait très bien être assimilé à un territoire métropolitain et la métropole grenobloise à un canton suisse.**

Nous avons mobilisé l'exemple du canton de Bâle-Campagne, car il a marqué l'histoire de la Suisse par sa singularité en devenant l'un des territoires politiques le plus en avance démocratiquement au monde. Au milieu du 19^{ème} siècle, des mouvements politiques, à la

¹ Référendum visant à bloquer l'entrée en vigueur d'une loi : après avoir récolté un certain nombre de signatures, les citoyens peuvent voter pour rejeter ou accepter la loi écrite par le parlement.

² Le référendum obligatoire contraint les élus de la Confédération Suisse à organiser un référendum dans le cadre d'une modification de la constitution fédérale.

³ Enseignante-chercheuse en science politique à l'Université de Bordeaux, Centre Émile Durkheim.

marge des élites, émergent pour promouvoir les droits populaires. Une sociologie du mouvement démocrate de Bâle-Campagne démontrerait que ses partisans sont réellement originaires du milieu populaire : une sorte d'engagement militant *du peuple, par le peuple pour le peuple*. Ce ne sont donc pas les grands principes de l'idéologie socialiste qui ont motivé ces citoyens bâlois (contrairement à ceux de Zurich) à faire changer les choses. **Ils sont d'ailleurs nettement antirévolutionnaires et ils défendent une conception libérale de la démocratie où les libertés individuelles et l'initiative populaire deviendront la norme.** Face à eux une autre mouvance s'appuie sur une vision populaire de la démocratie en faisant la promotion du référendum obligatoire en matière législative⁴ afin de maintenir la pression sur la représentation politique. La nouvelle constitution du 6 Mars 1863 va consacrer les deux approches en instaurant simultanément leur mécanisme. Le texte va être accepté par le peuple avec seulement 290 voix d'écart.

L'emblématique canton suisse va opter pour un système qui confère pratiquement l'intégralité du pouvoir au peuple cantonal. En effet, même si les institutions bâloises sont dotées d'un parlement, ce dernier est tellement soumis aux décisions populaires, que dans les faits la représentation politique détient uniquement un pouvoir que nous pourrions qualifier de consultatif. **Cette démocratie directe presque totale est une démocratie participative inversée où les citoyens obtiennent le rôle de décideurs et les représentants ceux de participants aux instances de consultation.** Le canton de Bâle-Campagne va être montré du doigt par les autres États pour son système politique un peu trop excentrique à leurs yeux, cependant l'expérience montre que le modèle fonctionne parfaitement, et ce, malgré une forte exigence : chaque votation doit réunir 50% des électeurs sans quoi elle est invalidée. Les études historiques font remarquer que les résultats des votations populaires démontrent une véritable réflexion des citoyens lors des votations : ils ne refusent ou n'acceptent jamais en bloc les propositions des élus en alternant entre rejet et approbation en fonction des projets.

Au final, Bâle-Campagne sera une démocratie directe jusqu'en 1999, date à laquelle le parlement a à nouveau le droit de voter une loi sans l'accord du peuple, à condition qu'elle réunisse une majorité d'au moins 80% de l'assemblée législative. Ainsi, un territoire politique au milieu de l'occident, à la frontière de la France et de l'Allemagne a fonctionné dans un système de démocratie directe pendant plus de 130 années grâce à deux outils référendaires fondamentaux : l'initiative populaire et le référendum obligatoire en matière législative. **Au regard de cette expérience, à notre époque, dans notre univers politique, il est sans doute possible de faire fonctionner un territoire aussi vaste et peuplé qu'une métropole française, uniquement grâce aux mécanismes de démocratie directe.**

⁴ Le référendum obligatoire en matière législative oblige la représentation politique élue à soumettre chaque projet de loi à la votation populaire.

La dynamique métropolitaine et le contexte grenoblois

La métropolisation des politiques publiques

La construction des métropoles répond à plusieurs objectifs plus ou moins explicites. Pour justifier la nécessité du processus de métropolisation des grandes villes françaises, une des idées régulièrement avancées a été de promouvoir la mutualisation des services et des ressources de l'échelle locale, afin de répondre aux défis de la rigueur budgétaire. À l'heure où les dotations de l'État en faveur des communes est en nette diminution, les métropoles sont désormais en capacité de centraliser des capitaux financiers pour favoriser de nouveaux investissements. Néanmoins, cette première entrée reste à relativiser, l'échelon municipal demeure une référence dans l'architecture politique de la France, de ce fait, les métropoles ne remplacent pas vraiment les communes, mais les complètent, ainsi les discours concernant la maîtrise des dépenses publiques ne sont pas nécessairement en adéquation avec la réalité. D'ailleurs, il est plutôt bienvenu de questionner la pertinence de ce paradigme de gestion administrative, en soulignant l'incohérence entre l'injonction budgétaire et l'obligation de maintenir des services publics locaux de qualité.

L'objet métropolitain s'est aussi développé dans un contexte politique intronisant la performance de l'action publique. La feuille de route des Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) est guidée par l'efficacité et l'efficience sur le plan des politiques publiques. Cette direction générale a servi le développement et la naissance de nombreuses métropoles françaises, car en centralisant les compétences et les savoirs à une échelle locale, les pouvoirs publics se disent capables de mieux répondre aux attentes des habitants. Cette représentation a un impact concret sur les orientations et les carrières politiques, puisque maintenant, ce sont les métropoles qui détiennent entre leurs mains une part importante de l'avenir des territoires qu'elles gouvernent.

Enfin, l'élément incontournable qui est en ligne de mire lorsqu'il est question des métropoles, c'est l'attractivité économique et internationale. Ce récent niveau de gouvernance a été pensé dans un duo avec les régions pour accentuer une perspective similaire : dynamiser la vie économique. Les oubliés de ce plan sont donc évidemment les communes et les départements. Cet objectif fondamental a retranché malgré elle la structure métropolitaine

dans une arène hors sol et technique. En effet, la performance économique comme horizon exclut a priori une bonne partie des dimensions traditionnelles des politiques publiques locales. Dans les faits, cet affichage politique des métropoles ne correspond pas toujours à la réalité, car elles deviennent un véritable réceptacle de la construction des problèmes publics. En d'autres termes, là où se concentrent les ressources se trouvent les solutions. Ainsi, les champs de compétence s'agrandissent et les projets métropolitains embrassent de plus en plus d'objets. Face à cette irrésistible dynamique la couleur technique n'est plus suffisante, la démocratie redevient un impératif.

Les démocraties métropolitaines

Sur le plan des standards de la démocratie représentative, les métropoles sont déficientes. Les conseillers métropolitains sont des représentants de l'échelon communal, élus sur des programmes d'envergure municipale. Ainsi, les projets politiques métropolitains sont nécessairement défailants en terme de légitimité démocratique. Ce constat pose problème lorsqu'il s'agit de prendre en considération la dynamique de concentration des politiques publiques à ce niveau territorial. C'est pourquoi les débats se multiplient pour mettre en place une procédure permettant d'élire la représentation métropolitaine, afin de reproduire les schémas classiques de l'organisation du pouvoir en France. Néanmoins, la crise de la démocratie représentative est indéniable depuis plusieurs décennies, le recours au suffrage universel nous semble être insuffisant, surtout pour une nouvelle structure souhaitant s'appuyer sur un discours de modernité.

Dans ce contexte où la démocratie classique est la grande absente de l'action publique métropolitaine, les EPCI ont entre autre misé sur la démocratie participative pour combler le vide. Comme nous avons pu le constater lors des dernières rencontres des métropoles participatives, en Novembre 2017, la participation citoyenne est inégalement développée d'une métropole à l'autre. Ces différences sont notamment dues aux orientations des élus au pouvoir, mais aussi à l'histoire politique des territoires métropolitains. Il est difficile d'évacuer la question démocratique dans les métropoles de Nantes ou de Grenoble par exemple. D'autres métropoles sont volontairement et consciemment très en retard sur les politiques publiques de la participation citoyenne, car elles voient ces dispositifs comme des freins à la crédibilité des décideurs publics. Au vue des mutations actuelles de la figure de l' élu, il semble illusoire de continuer à penser les mandats du peuple comme des décideurs, ils sont devenus des représentants à part entière et c'est en partie grâce aux arènes de la démocratie participative qu'ils peuvent encore endosser publiquement le rôle de responsable politique. C'est au sein de ces

dispositifs qu'ils sont en mesure de proposer des idées et de répondre aux interpellations des citoyens engagés dans la vie politique locale.

L'offre participative grenobloise

Dans les collectivités territoriales où la participation citoyenne a su s'imposer comme un impératif, elle s'est développée à partir du répertoire d'actions de la démocratie délibérative. Cette propension à encadrer la démocratie participative institutionnalisée dans les carcans du débat, de l'échange, du consensus et du compromis a sans doute étouffé la dimension quantitative de la participation. Le registre de la démocratie délibérative est régulièrement privilégié par les universitaires, les techniciens et les élus, car il correspond à leurs visions de la démocratie : un espace politique où l'on réfléchit intelligemment. Inconsciemment, cette exigence de la qualité des procédures démocratiques a exclu massivement des citoyens déjà à la marge du jeu politique.

Le vote est traditionnellement assimilé à l'élection, mais il peut servir d'autres usages démocratiques. Comme la participation citoyenne a été généralement enfermée dans la dimension qualitative, elle a ignoré pendant longtemps un outil habituellement réservé à légitimer la représentation politique. Cependant, si la démocratie participative veut trouver un second souffle, elle va devoir se démocratiser en octroyant plus de pouvoir à un nombre plus important de personnes. Notons que la multiplication des dispositifs a pour effet de mettre en concurrence les démarches participatives et de réduire leur portée, toutefois, cette tendance a aussi l'avantage d'ouvrir simultanément plusieurs portes du pouvoir et d'élargir la façon de fonctionner en démocratie. Bien qu'il soit un objet incontournable en démocratie, qu'il soit déjà une habitude largement ancrée dans les comportements politiques de chacun, le vote est régulièrement écarté de la démocratie participative institutionnelle.

Fort heureusement, il existe un « déjà-là » de la démocratie agrégative au sein de l'offre participative grenobloise, tant au niveau métropolitain que municipal. Le budget participatif de la Ville de Grenoble dispose d'une large dimension quantitative. Par ailleurs, la plateforme de Grenoble-Alpes Métropole est un atout considérable dans la perspective de développer les outils référendaires de la participation citoyenne. D'ailleurs, il existe déjà un certain nombre de consultations permettant de voter et une rubrique est dédiée à l'interpellation citoyenne de la Métropole. Dans son architecture actuelle, le mécanisme d'interpellation ne dispose pas d'un outil référendaire et n'est pratiquement pas mobilisé par les citoyens. À l'inverse, l'interpellation citoyenne de la Ville de Grenoble a déjà expérimenté la phase

référendaire. Cette procédure reste une exception dans le paysage local français. Suite à nos recherches, il s'avère qu'aucune métropole ne dispose d'un mécanisme référendaire d'impulsion citoyenne, qu'il soit décisionnel ou consultatif. D'autre part, Grenoble est la seule grande ville à proposer un instrument de ce type, c'est pourquoi nous allons nous intéresser plus particulièrement aux règles de l'interpellation citoyenne de la Ville de Grenoble.

L'interpellation citoyenne de la Ville de Grenoble

Le dispositif proposé par la Mairie de Grenoble depuis 2016 se décompose en cinq étapes que nous allons analyser l'une après l'autre :

- *La validité de la pétition* : la municipalité a pris la décision de donner une marge de manœuvre réduite. Les propositions concernent les compétences communales, elles sont formulées clairement et doivent respecter l'unité de matière. Ces différentes règles sont un problème pour le caractère inclusif du dispositif et pour l'interprétation juridique de la validité (l'unité de matière est une chose politique comme le cas Suisse peut le démontrer⁵).
- *La récolte de signatures* : il s'agit de réunir en 6 mois, 2000 signatures d'habitants grenoblois de plus de 16 ans. Le périmètre des signataires et du vote est aussi une question importante, à notre sens la citoyenneté territoriale ne doit pas être indexée sur le lieu d'habitation. Par ailleurs, la récolte s'organise physiquement, il faudrait donc trouver un moyen numérique pour favoriser l'égalité dans ce travail politique qui demande beaucoup de ressources.
- *L'aboutissement de l'interpellation* : Une fois que l'interpellation citoyenne a récolté les 2000 signatures en 6 mois, c'est au conseil municipal et à son exécutif d'évaluer le coût de la proposition. Dans le cadre de l'initiative populaire, la représentation politique doit nécessairement se positionner, mais nous pourrions imaginer qu'elle puisse aussi émettre une contre-proposition.
- *La phase politique* : Le conseil municipal a la possibilité de se prononcer en faveur du projet, dans ce cas le projet est directement adopté et dans le cas contraire le projet est soumis à la votation populaire.
- *La votation citoyenne* : les résidents de la Ville de Grenoble de plus de 16 ans doivent se prononcer pour ou contre la proposition

⁵ Les initiatives populaires en Suisse doivent respecter l'unité de matière, cependant, c'est le Parlement qui effectue le contrôle, ainsi de nombreuses initiatives sont passées à travers les mailles du filet, quand d'autres ont été annulées pour des raisons très contestables.

citoyenne. À l'issue de ce vote, la municipalité doit obligatoirement mettre en œuvre la proposition à deux conditions : la proposition a reçu une majorité de suffrages favorables et elle en a obtenu plus de 20 000. Ce seuil est équivalent au nombre de votes reçu par la majorité au conseil lors des dernières élections municipales. À nos yeux cette barrière n'a aucun sens politique, car elle accentue la distinction entre citoyens et élus, et surtout elle détourne l'idée du référendum qui devrait s'écarter du principe de l'élection dans sa réalisation pour ne pas interférer avec l'objet de la votation populaire. Lors d'une élection les citoyens votent pour une personne et pour un projet pluriel, alors que l'interpellation citoyenne grenobloise ne comprend qu'une question.

Depuis 2017, l'interpellation citoyenne ne fait plus partie des recours possibles dans l'offre participative de la Ville de Grenoble, à cause des interventions gouvernementale et préfectorale pour mettre un terme à ce dispositif. Sur les 10 interpellations lancées depuis 2016, 3 ont réussi à passer le seuil des 2000 signatures en 6 mois. Ces chiffres montrent un bilan plutôt positif de l'expérience de démocratie semi-directe réalisée à Grenoble.

Le cadre juridique

La première particularité de l'EPCI réside dans son domaine d'activité, car il se concentre essentiellement sur la vie économique et le développement du territoire dont il a la charge. De ce fait, les métropoles ne sont pas détentrices de l'intérêt général, le seul axe politique permis est celui de l'intérêt local. Sur le plan juridique, cet ancrage laisse très peu de marge aux conseillers communautaires pour dépasser leurs prérogatives et il en va de même pour les citoyens qui souhaiteraient participer à la définition du projet métropolitain. Concrètement, l'objet des référendums ne pourrait pas élargir le cadre des réflexions politiques, alors que l'un des intérêts principaux de l'initiative populaire est justement de faire émerger de nouveaux problèmes publics qui ne sont pas traités par la représentation politique. Cette première limite n'est cependant pas incontournable, nous le verrons dans la partie dédiée à notre proposition de mécanisme.

Dans un second temps, il nous faut préciser que les conventions qui établissent les règles de délégation de compétences des communes vers les métropoles sont assez strictes. En effet, ces conventions sont régies par le droit des contrats, ce qui rend l'analyse des liens entre chaque métropole et leurs communes très compliquée, car chaque cas est particulier et se fonde sur des accords différents d'un territoire à l'autre. Ainsi, aux yeux des autorités, un même objet de votation peut être validé dans le Grand Lyon, alors qu'il sera refusé à la métropole de Grenoble.

Ensuite, les décisions prises en conseil métropolitain sont des actes administratifs soumis à la validation et au contrôle de légalité. Il est donc assez délicat de s'écarter des règles de droit, car il ne fait aucun doute que l'État déconcentré veillera à ne pas laisser trop d'espace de légitimation politique aux entités décentralisées. Pour preuve, la préfecture de Grenoble s'est mobilisée pour entraver juridiquement le processus d'interpellation citoyenne de Grenoble, en s'appuyant sur la faille du périmètre de la votation⁶.

La constitution française permet à certaines collectivités d'organiser des référendums locaux, néanmoins les EPCI ne font pas partie de ce dispositif. L'article 72-1 définit ce droit et le Conseil Constitutionnel, dans son arrêt du 30 juillet 2003 (décision n° 2003-482), est venu préciser que seules les collectivités territoriales telles qu'entendues par le titre XII de la Constitution - dont les EPCI ne font pas parties - ont ce droit. Le référendum doit uniquement se cantonner au champ de compétences de la collectivité territoriale initiatrice de la démarche (« tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » (art. L.O. 1112-1 du [Code général des collectivités territoriales](#))). D'autre part, le référendum n'est contraignant qu'à la condition que plus de 50% du corps électoral concerné se déplace pour exprimer son opinion, et si le scrutin réunit la majorité des suffrages exprimés. En cas de participation inférieure à ce seuil, la collectivité conserve la liberté de ne pas respecter les résultats, ces derniers n'ayant qu'une valeur consultative. Au regard de cet article constitutionnel, il paraît inévitable que le

⁶ Il était permis aux jeunes de 18 à 16 ans de voter, alors qu'ils n'ont pas le droit de vote à l'échelle nationale. Cette faille a été exploitée par le Préfet pour mettre un terme à l'interpellation citoyenne.

Conseil constitutionnel interdit l'organisation d'un référendum décisionnel à l'échelon métropolitain. Dans les faits, l'action de l'État se résumerait à déclarer illégal et inconstitutionnel l'acte administratif qui émanerait des résultats du référendum.

Même si le référendum décisionnel est une impasse, le Code général des collectivités territoriales permet aux EPCI de mettre en œuvre des démarches de consultation. L'article L 5211-49 permet aux métropoles de consulter leurs habitants, mais ce processus doit respecter les limites des compétences métropolitaines⁷. À l'heure où les métropoles grandissent et ambitionnent de s'imposer dans le paysage politique, il est assez contradictoire de restreindre les citoyens métropolitains à ne se prononcer que sur le périmètre actuel des politiques publiques des métropoles. Une votation populaire qui se prononcerait sur l'avenir du projet métropolitain serait sans doute annulée par l'État central pour un dépassement de compétences.

Il existe plusieurs solutions pour contourner ces entraves juridiques à la démocratie locale :

- La première piste réside dans la parcellisation du référendum à l'échelle communale. La métropole devrait convaincre les communes d'organiser elles-mêmes le dispositif de votation pour qu'il ne puisse pas être annulé par la Préfecture sous prétexte que la métropole n'a pas le droit de le faire elle-même. Cette solution reste instable juridiquement, car l'autorité préfectorale pourrait empêcher le scrutin en démontrant que les communes font voter leurs citoyens sur un champ de compétences qui n'est pas le leur.
- Nous préconisons de dissocier l'acte référendaire de l'acte administratif qui suivrait le résultat de la votation. D'autre part, la seule mention du terme référendum dans la description de la démarche pourrait faire annuler le dispositif, il est donc conseillé de présenter le mécanisme comme une consultation. Il s'agirait dans les faits d'organiser un référendum uniquement consultatif et de ne jamais faire la mention de la votation dans la délibération de conseil métropolitain qui fera entrer en vigueur l'objet qui aura reçu une majorité de suffrages favorables. Dans ce cas de figure, l'État n'a pas les moyens légaux d'annuler un acte administratif qui se base seulement sur la volonté des conseillers métropolitains et qui reste dans les limites du champ de compétences.

⁷ Article L5211-49 Code Général des Collectivités Territoriales: "Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, ou sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant, l'assemblée délibérante de l'établissement délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut être invoquée.

Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision. Dans l'année, tout électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation. La décision d'organiser la consultation, selon les dispositions prévues à l'alinéa ci-dessus, appartient à l'organe délibérant de l'établissement public.

La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis.

Les dépenses afférentes à la consultation sont à la charge de l'établissement public de coopération intercommunale qui l'organise."

- Le périmètre du vote est une dimension importante des débats juridiques autour de l'interpellation citoyenne, de ce fait il existe deux possibilités : soit il est question d'organiser un référendum décisionnel et dans ce cas il est impératif de respecter les règles électorales de la France, soit il s'agit d'une votation consultative et dans ce cas le périmètre de la participation peut être élargi. En effet, même si la préfecture tentera d'empêcher la votation d'avoir lieu, il sera très compliqué pour elle d'annuler physiquement le référendum – que ce soit sur internet ou dans les mairies – car il s'agirait d'une atteinte grave à la liberté d'expression. Tant qu'il n'existe pas de liens directs entre la consultation et la décision du conseil métropolitain, le référendum consultatif et son verdict sont relativement protégés.

En conclusion, le cadre juridique est extrêmement contraignant en ce qui concerne les pratiques référendaires et il l'est d'autant plus pour les EPCI. L'enjeu principal est d'éviter l'annulation de l'acte administratif qui validerait les résultats du référendum d'initiative populaire. La seule solution pour cela est de déconnecter le processus consultatif de la décision métropolitaine, car il est très risqué pour une préfecture de faire obstacle à la tenue effective d'une consultation populaire – à moins de placer des policiers devant les urnes et de fermer le site internet de la Métropole. La seule marge de manœuvre viable pour l'État est d'invalider l'acte administratif qui découle de la votation, c'est pourquoi il est nécessaire de distinguer explicitement ces deux temps politiques.

La Consultation d'Initiative Populaire

Sur le plan juridique il est pratiquement impossible pour un EPCI d'organiser un référendum local décisionnel. La consultation est la seule option pour recourir aux outils référendaires. Néanmoins, un tel dispositif reste très contraint par le cadre légal, et de ce fait, les marges politiques sont assez faibles.

A travers l'exemple d'une proposition de mécanisme référendaire d'impulsion citoyenne, nous allons mettre en lumière les limites et les avantages politiques de cette démarche. La Consultation d'Initiative Populaire (CIP) fera office de cadre d'analyse.

Le processus de la Consultation d'Initiative Populaire

1. Le lancement

Un comité composé de 5 à 10 personnes (non-élus) rédige un projet afin de lancer une CIP. Ces citoyens ne doivent pas exercer un mandat de conseiller métropolitain, mais ils peuvent être élus d'une commune ou d'un échelon supérieur à celui de la Métropole, ou encore être militants d'un parti politique. Avant de passer à la seconde étape, le projet est soumis au contrôle administratif de la Métropole, afin de vérifier s'il n'est pas contraire au droit international impératif⁸. Par ailleurs, la CIP ne doit pas être détournée en « recall », ainsi elle ne peut pas demander la révocation d'un élu ou faire la mention explicite d'une personnalité politique. Une fois que ces deux caractéristiques sont évacuées par le contrôle de légalité fait par les services juridiques de la Métropole, l'étape de la récolte des signatures peut démarrer.

Remarques :

- Il serait nocif pour la démocratie locale que la représentation politique métropolitaine s'empare elle-même de l'outil, car elle dispose déjà du pouvoir décisionnel. Tout comme il serait dangereux d'utiliser la CIP pour viser explicitement des personnalités politiques.
- Pour que le mécanisme ne soit pas ignoré par les citoyens, il est important de ne pas contraindre les propositions vis-à-vis d'un champ de compétences. En terme juridique cette option représente un risque, mais il est limité et il est nécessaire pour assurer la qualité de la démarche consultative.
- L'unité de matière (soumettre une seule proposition) n'est pas non plus un prérequis, car cette dimension est trop incertaine sur le plan politique pour être mise en œuvre. Ainsi, un projet peut comporter plusieurs objets qui appartiennent à un ensemble plus complexe. Dans le cadre d'une consultation,

⁸ Essentiellement les droits fondamentaux reconnus par la Convention Européenne des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

les citoyens doivent être considérés comme étant en mesure de juger la viabilité et la clarté d'une proposition politique.

- L'essentiel est de barrer la route à tous projets qui seraient anti-démocratiques (privation de liberté et remise en cause du principe d'égalité) pour justement sauvegarder les acquis démocratiques.

2. *La récolte de signatures*

4500 signatures doivent être récoltées en une année, ce qui représente environ 1% de la population totale de Grenoble-Alpes Métropole. Si le nombre de signatures est inférieur à 4500 un an après la date fixée par l'administration, alors la CIP n'est pas aboutie. Dans le cas contraire elle est aboutie et sera examinée par le Conseil métropolitain. Pour apporter son soutien à un projet, la seule condition est d'être âgé de 16 ans ou plus, au moment de l'acte de signature. Tout comme pour le vote, il n'est pas possible de signer plusieurs fois en faveur d'une proposition. C'est pourquoi la récolte doit permettre à la métropole d'accéder facilement à l'identité des personnes ayant signé. Ainsi, il serait préférable de mettre à la disposition du comité une plateforme numérique de pétitions, afin d'assurer le contrôle des signatures.

Remarques :

- Nous optons pour un périmètre de citoyenneté volontairement large, car la Métropole, ayant pour socle fondamental les dynamiques économiques, ne peut pas se priver de l'avis des personnes n'habitant pas sur le territoire, mais exerçant une activité sur ce dernier (actifs, étudiants, membres d'une association, personnes étrangères vivant sur le territoire, etc).
- Le fait d'ignorer volontairement le référendum décisionnel dans notre proposition, nous permet de prendre des libertés vis-à-vis du cadre juridique, car l'action préfectorale à l'encontre de la Métropole se concentrera uniquement sur les actes administratifs du Conseil métropolitain.
- De ce fait, la Métropole ne doit pas organiser elle-même la consultation, mais elle devrait fournir au Conseil de développement l'outil de la CIP, afin d'éviter les retombées directes sur l'autorité métropolitaine. Un préfet aura plus de mal à interdire une consultation organisée par le Conseil de développement, car la loi laisse à ce dernier la possibilité de s'organiser librement. Cette indépendance dans les moyens d'actions peut être une barrière à l'interdiction de la CIP.
- Enfin, l'acte de signature est une démarche publique qui n'est pas soumise aux règles traditionnelles du vote – notamment le secret du suffrage.

3. *La phase politique*

Après l'aboutissement de la CIP, le Conseil métropolitain dispose d'une année pour examiner le projet, se prononcer sur la proposition et le cas échéant demander l'organisation d'une votation populaire. Si le Conseil métropolitain vote en faveur de l'initiative lancée par le comité, alors il s'engage à la mettre en œuvre. Comme le champ de compétences n'est pas nécessairement celui de la métropole, les conseillers métropolitains se laissent le droit d'adapter le projet pour qu'il entre dans le cadre d'un

acte administratif. Par ailleurs, la mise en œuvre n'est pas obligatoirement traduite par un acte administratif, elle peut aussi se transformer en volonté politique officielle (nous détaillerons cet aspect dans les remarques). Dans le cas où le Conseil métropolitain rejette l'initiative à la majorité, le Conseil de développement doit organiser une votation populaire reprenant le projet du comité comme objet du suffrage. Par ailleurs, pendant la phase politique, les élus métropolitains doivent se prononcer explicitement sur le projet et en cas de rejet, l'exécutif de la métropole doit officiellement se positionner sur l'objet en diffusant un avis public détaillant les raisons de sa décision.

Remarques :

- Les initiatives peuvent porter sur n'importe quel sujet qui ne serait pas contraire aux deux règles précitées dans la partie sur le lancement. Elles ne sont donc pas dans l'obligation de correspondre aux standards habituels de la décision métropolitaine. Ainsi, un travail administratif de traduction est nécessaire pour que le projet entre en vigueur en cas de vote favorable de la part du Conseil métropolitain.
- Donnons un exemple concret de CIP pour comprendre ce que nous entendons par « volonté politique officielle ». Une initiative pourrait proposer de défendre l'environnement sur la scène internationale, en cas de succès, il serait compliqué de traduire une telle proposition en un acte administratif concret. De ce fait, l'exécutif métropolitain pourrait s'engager à créer un réseau mondial des métropoles pour défendre l'environnement et influencer les politiques publiques inter-gouvernementales dans ce domaine. Il est du devoir des élus d'imaginer des solutions politiques pour répondre à la demande de la CIP.
- Ce procédé a l'avantage de laisser une marge d'initiation politique importante aux citoyens et d'autre part elle donne un pouvoir important aux élus dans la mesure où il reste maître de la décision politique finale.
- La métropole doit mettre un maximum de moyens en œuvre pour que la CIP ait une publicité politique suffisante afin de permettre aux votants de se mobiliser lors de la phase référendaire (utilisation des médias locaux et nationaux).

4. La votation populaire

En cas de rejet de la CIP par le Conseil métropolitain, le Conseil de développement prend la responsabilité de la consultation référendaire avec l'aide de la métropole en ce qui concerne la partie numérique du vote et avec la collaboration des municipalités pour la partie physique du vote. La votation doit s'échelonner sur deux semaines sur la plateforme qui lui est dédiée et sur deux samedi dans les Mairies recueillant le suffrage des votants. L'indenté des votants doit être vérifiée et collectée, afin d'éviter les tentatives de multiplication des votes au nom d'une seule personne. Les deux seules contraintes sont donc l'âge minimum au moment de la votation (16 ans) et la possession de papiers d'identité valides. En cas de résultats favorables à la proposition du comité, le Conseil métropolitain a la possibilité de mettre en application le projet soumis au vote et ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés. Il faut rappeler, que le Conseil métropolitain ne pourra pas explicitement s'appuyer sur les résultats de la votation en cas de délibération entraînant un acte administratif.

Remarques :

- Comme le référendum est consultatif nous n'avons pas souhaité ajouter certaines règles de seuil minimal de participation au scrutin, puisque sa reconnaissance par la Métropole est seulement soumise à son interprétation.
- Les règles d'application du projet du comité sont identiques à celles mentionnées dans la partie dédiée à la *phase politique*.
- La légitimité de la CIP réside essentiellement dans sa dimension quantitative : plus la participation sera conséquente plus le résultat du scrutin sera important du point de vue politique.

Résumé

L'objectif de ce rapport est de présenter à Grenoble-Alpes Métropole les possibilités concernant la mise en œuvre d'un mécanisme référendaire d'impulsion citoyenne. Afin de légitimer la démarche politique consistant à créer un dispositif d'initiative populaire, nous sommes remontés aux racines historiques de l'idée. Nous avons ensuite fait référence à d'autres expériences étrangères pour démontrer le caractère réaliste d'un système de démocratie semi-directe. Après cela, nous avons expliqué en quoi le recours à l'initiative populaire pouvait être jugé intéressant et nécessaire dans les contextes métropolitain et grenoblois. Le cadre juridique français est clairement opposé à ce type de pratiques politiques, cependant il existe certaines opportunités pour innover à l'échelle locale. Ainsi, nous avons fait la proposition d'un mécanisme de Consultation d'Initiative Populaire au niveau métropolitain, afin de mettre en perspective certains avantages et quelques limites des usages potentiels du référendum consultatif initié par les citoyens eux-mêmes.

FRANÇOIS BONNAZ

Doctorant en science politique, Université Grenoble Alpes, Pacte
Directeur de Démocratie Rouge

LORELEÏ DEMULLIER

Juriste, Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (WIPO)
Collaboratrice scientifique de Démocratie Rouge

Le contenu de ce rapport n'engage que ses auteurs