

### La question du référendum local en roumanie postcommuniste

Gorovei, Domnica

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Gorovei, D. (2011). La question du référendum local en roumanie postcommuniste. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 13(1), 81-93. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377540>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# LA QUESTION DU RÉFÉRENDUM LOCAL EN ROUMANIE POSTCOMMUNISTE

DOMNICA GOROVEI

LOCAL REFERENDUM IN POST-COMMUNIST ROMANIA

## *Abstract*

The article briefly presents the way in which the codification of the local referendum has been made in Romania after the fall of the communist regime. Local referendum is analyzed as a form of direct democracy and as an important procedure in the sense of the democratization of the local level. A case study on the consultations that took place in 2009 and 2010 is presented, emphasizing the difficulty of local authorities to mobilize the citizens to these referendums.

**Keywords:** post-communist Romania, local referendum, participation, direct democracy, political representation.

## **Introduction**

Le moment 1989 a marqué la rupture avec le régime communiste et a ouvert la voie vers un régime démocratique, de ce point de vue, existant une unanimité sur l'option à prendre<sup>1</sup>. Ainsi, la démocratisation des régimes devient la priorité des pays qui sortent du socialisme. En Roumanie, comme d'ailleurs dans tous les pays de l'Europe Centrale et de l'Est, la transition vers la démocratie a signifié, avant tout, faire des choix politiques, pour donner forme et ensuite consolider cette démocratie naissante. Le nouveau régime implique la création de mécanismes qui puissent assurer, du point de vue de la « question démocratique »<sup>2</sup>, la mise en place d'un ordre constitutionnel, d'un système pluraliste de partis politiques,

---

<sup>1</sup> Après la chute du Bloc socialiste, comme le montre PIERRE MANENT la démocratie n'a plus de « concurrent idéologique crédible ». „La démocratie comme régime et comme religion”, in *La Pensée politique. Situations de la démocratie*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, Paris, 1993, p. 62.

<sup>2</sup> Claus Offe identifie trois questions qui doivent être résolues simultanément: la question territoriale, la question de la démocratie et la question de l'ordre économique. CLAUS, OFFE, « Vers le capitalisme par construction démocratique ? La théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est », in *Revue Française de Science Politique*, 6, 1992, p. 928.

ainsi que la protection, la garantie des droits et des libertés des citoyens<sup>3</sup>. Ces changements politiques doivent s'accompagner par une reconstruction de l'administration<sup>4</sup>, changer le système basé sur le centralisme démocratique par une « réévaluation des rapports entre le centre et la périphérie »<sup>5</sup>.

Cet article présente la manière dans laquelle s'est produite la codification du référendum local dans la législation roumaine après 1989, ainsi qu'une étude de cas sur les consultations populaires qui se sont déroulées sur le plan local en 2009 et 2010.

### **Quelques remarques sur l'aménagement du système local. Éléments de représentation politique et de démocratie directe**

La réflexion du législateur concernant l'organisation administrative et territoriale de la Roumanie a comme point de départ un principe très simple, qui se retrouve dans tous les textes juridiques : la structure communiste restera inchangée. Ainsi, tout comme dans la loi de 1958<sup>6</sup>, la Constitution de 1991 note à l'article 3, alinéa 3 : « le territoire est organisé, du point de vue administratif, en communes, villes et départements ; dans les conditions définies par la loi, certaines villes sont déclarées municipalités ». Une raison pour la préservation de cette structure pourrait être le fait que, par souci d'efficacité, un changement aurait pu avoir des implications sur tout le fonctionnement de l'Etat, d'autant plus que cette division ne paraissait pas avoir des maux inhérents. En ce qui concerne la structure des autorités locales, la loi fait la différence, selon un critère fonctionnel<sup>7</sup>, entre l'autorité exécutive, le maire, et l'autorité « délibérative »<sup>8</sup>, le conseil local.

Donc le législateur a préféré garder la structure des unités administratives et territoriales et refonder les autorités de ces structures selon des principes démocratiques. Il s'agit, premièrement, des principes constitutionnels. Dans le chapitre de la loi fondamentale dédié à l'administration publique locale sont énoncés des principes déjà consacrés dans les démocraties consolidées : l'autonomie locale et la décentralisation des services publics (art. 119). Avec la

<sup>3</sup> DANIEL GAXIE, *La démocratie représentative*, 4<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2003, p. 7 et CLAUS OFFE, *op. cit.*, p. 928

<sup>4</sup> CRISTIAN PREDA, SORINA SOARE, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Ed. Nemira, București, 2008, p. 51.

<sup>5</sup> FRANÇOIS BAFOIL, *Le post-communisme en Europe*, éditions de la Découverte, Paris, 1999, p. 28.

<sup>6</sup> La loi n° 57/1968 sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires.

<sup>7</sup> CORNELIU MANDA, CEZAR CORNELIU MANDA, *Administrația publică locală din România*, Lumina Lex, București, 2003, pp. 139-140.

<sup>8</sup> Le législateur a évité l'utilisation, pour le niveau local, de l'expression « législatif », à cause des réserves liées à la mise en place d'un véritable gouvernement local, selon le modèle anglo-saxon.

révision constitutionnelle de 2003, ces principes seront reformulés: la décentralisation, l'autonomie locale et la déconcentration des services publics<sup>9</sup>. Certains auteurs roumains voient dans le choix d'introduire dans la Constitution le terme *décentralisation* une simple «transposition [...] des principes de la charte européenne de l'autonomie locale de 1985»<sup>10</sup>.

La loi de l'administration publique locale, adoptée dans sa première forme en 1991<sup>11</sup>, réitère les principes déjà consacrés par la loi fondamentale et en ajoute trois autres: (1) l'élection des autorités de l'administration publique locale, (2) la légalité et (3) la consultation des citoyens dans des questions locales à intérêt spécial (art. 1).

Les pays de l'ancien bloc de l'est bénéficient dans la transition de l'avantage de pouvoir tirer les leçons des expériences des démocraties consolidées. Ainsi, ces États ont plongé dans « la crise de la représentation », ont connu « la malaise de la démocratie »<sup>12</sup>, mais ont « hérité » aussi les solutions, dans le sens de « l'augmentation de la participation des citoyens et de nouveaux ressorts pour la légitimité politique »<sup>13</sup>. Tenant compte de l'« opposition traditionnelle entre la démocratie représentative et la démocratie directe »<sup>14</sup>, afin de mieux équilibrer le rapport entre les élus et les votants, rapprocher le pouvoir du citoyen<sup>15</sup>, progressivement les techniques de la démocratie semi-directe ont été intégrées dans les régimes démocratiques occidentaux<sup>16</sup>. De cette façon, associer les mécanismes de la démocratie représentative à ceux de la démocratie directe devient une nécessité. Ces mécanismes se retrouvent tant au niveau national

---

<sup>9</sup> Ainsi, si l'autonomie locale reste inchangée, la décentralisation ne sera plus réduite au cas des services publics, qui tombent sous l'incidence de la déconcentration. A ce point il faut distinguer entre *déconcentration* et *décentralisation*: « Déconcentration – le gouvernement est obligé de déléguer une part de son autorité à des agents qui le représentent dans des circonscriptions administratives territoriales mais qui demeurent entièrement sous son contrôle hiérarchique », « Avec la décentralisation, les collectivités locales disposent de la personnalité juridique et d'institutions représentatives (assemblée délibérative et exécutif) issues du suffrage universel ». Les propos sont repris du *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 7<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud (coord.), Armand Colin, 2010, pp. 78-79.

<sup>10</sup> EMMANUELLE BOULINEANU, MARIUS SUCIU, « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et Roumanie. Les ambiguïtés de l'euphémisation », *Espace géographique*, 37, 4, 2008, pp. 351-352.

<sup>11</sup> La loi 69/1991, changée en 1996 (par la loi 24/1996), remplacée en 2001 par une nouvelle loi (215/2001).

<sup>12</sup> PIERRE ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, Gallimard, Paris, 1998, pp. 7-29; BERNARD MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996, pp. 247-248.

<sup>13</sup> Voir l'article introductif de Jacques Chevallier au livre de MARION PAOLETTI, *La démocratie directe et le référendum*, l'Harmattan, Paris, 1997, p. 9.

<sup>14</sup> JEAN-LOUIS QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Éditions du Seuil, 5<sup>e</sup> édition, Paris, 2006, p. 91.

<sup>15</sup> PHILIPPE BRAUD, *La démocratie politique*, Éditions du Seuil, Paris, 2003, p. 93.

<sup>16</sup> JEAN-LOUIS QUERMONNE, *op. cit.*, p. 92, identifie trois procédures distinctes: (1) l'initiative populaire, (2) le veto populaire et (3) le référendum.

qu'au niveau local, et seront intégrés dans la Constitution roumaine de 1991. Comme le montrent les principes mentionnés, le système local fonctionne selon le principe électif – les citoyens ont le droit d'élire leur propres représentants (les élus locaux) –, et selon le principe de la consultation populaire au delà du moment électoral. Comme on peut le constater, dès le début de la transition en ce qui concerne l'administration publique locale, le législateur a complété le système représentatif par des mécanismes propres à la démocratie directe, dont le plus visible et le plus important est le référendum local. Dans une acception générale, le référendum apparaît comme une modalité d'association du peuple au pouvoir décisionnel, dans sa forme classique représentant une participation directe des membres du corps électoral au processus de décision. Et, comme l'ont souligné de nombreux juristes, le plus important moyen pour réaliser la consultation des citoyens, c'est le référendum local<sup>17</sup>. Même si à première vue le référendum s'oppose à l'idée de représentation, le « référendum est fondé sur le même geste que celui qui fonde la représentation, la dépossession de pouvoir des gouvernés aux gouvernants, [...] étant la seule technologie de participation qui associe les fonctions de participation et de décision »<sup>18</sup>.

### **La codification du référendum local**

L'Assemblée Constituante introduit dans la Constitution de 1991 des mécanismes qui tiennent à la représentation politique – la Roumanie étant une démocratie représentative – et des mécanismes propres à de la démocratie (semi-) directe, tant au niveau national qu'au niveau local. En ce qui concerne le système local, le texte constitutionnel se limite à la réglementation des référendums nationaux, la Constitution ne faisant aucune référence au référendum local.

Cette référence est à retrouver dans la première loi sur l'administration publique locale (69/1991), qui fait de « la consultation des citoyens dans des problèmes locaux à intérêt spécial » un principe directeur pour le fonctionnement de celle-ci. Même si la question du référendum local n'est réglementée de manière organisée, n'existant pas un chapitre dédié à ce sujet, on retrouve d'importantes dispositions y faisant référence. On y perçoit la différence entre le référendum obligatoire sur le plan local (art. 3) et le référendum facultatif (art. 10), organisés à l'initiative du maire, avec une approbation ultérieure, par le conseil local (art. 43). Cette loi reste vague en ce qui concerne la consultation des citoyens, le syntagme « intérêts spéciaux »

---

<sup>17</sup> GEORGE LIVIU GÎRLEȘTEANU, « Instituția referendumului local și principiul consultării cetățenilor asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale » à l'adresse [drept.ucv.ro/RSF/Articole/2009/RSJ1/A06GirlesteanuGeorge.pdf](http://drept.ucv.ro/RSF/Articole/2009/RSJ1/A06GirlesteanuGeorge.pdf), p. 5.

<sup>18</sup> MARION PAOLETTI, *op. cit.*, pp. 13-14.

étant le seul repère que le maire et le conseil local aient à leur disposition pour décider une telle consultation. Une amélioration se produira avec la nouvelle loi de l'administration publique locale, où on retrouve une énumération des questions qui doivent être discutées seulement en séance publique (art. 43) et pour lesquelles «le maire peut proposer la consultation des citoyens par référendum, dans les conditions de la loi ». Même si on a une idée plus claire de ce que peut faire l'objet d'une telle convocation, les questions que cette énumération couvre restent nombreux (p. e. l'administration du domaine public et privé de la commune/ville couvre la plu grand partie de l'activité des autorités publiques locales). En dépit des interrogations liées aux sujets qui peuvent faire l'objet d'un référendum local, il s'agit d'une ouverture de la décision vers le citoyen, qui gagne plus de pouvoir, plus de droits dans le sens de la participation à la vie locale.

Ce sera la loi régissant le référendum<sup>19</sup> qui mettra en évidence la distinction entre le référendum national et le référendum local. On y retrouve aussi la distinction entre le référendum local, qui est organisé au niveau des communes et des villes et le référendum départemental, qui est organisé comme l'indique son nom, au niveau du département. Ce dernier fonctionne selon les mêmes règles que le référendum local : il est approuvé par le conseil départemental sur la base de la proposition du président du conseil départemental<sup>20</sup>.

### **Le référendum pour la destitution des maires**

#### ***Le référendum pour la dissolution du conseil local/du conseil départemental***

C'est toujours la loi de l'administration publique locale de 2001 qui introduit une autre distinction, ayant comme critère l'initiateur du référendum local. Ainsi, si jusqu'à ce moment-là l'initiative référendaire est le monopôle des élus locaux, l'introduction du référendum pour la destitution du maire augmente le pouvoir des votants. Voilà comment, pour compléter, sinon améliorer la logique représentative, le pouvoir des électeurs ne se manifeste plus seulement au moment précis des élections, mais le législateur introduit un contrôle permanent.

Les procédures pour un tel référendum sont assez lourdes, le mécanisme étant compliqué. Le souci du législateur a été de limiter les abus qu'une telle

---

<sup>19</sup> La loi no 3/22 février 2002 concernant l'organisation et le déroulement du référendum.

<sup>20</sup> La loi 551/18 décembre 2003 apporte un changement significatif, car à côté du maire et du président du conseil départemental, la proposition d'organiser un référendum peut être faite aussi par un tiers du nombre des conseillers locaux, respectivement, des conseillers départementaux. Ainsi, les autorités délibératives, dont le rôle était limité à la décision, ont aussi le droit d'initiative, pour contrebalancer les autorités exécutives.

pratique pourrait créer, pour qu'elle reste une exception et non pas une règle, avec des conditions, des étapes et divers organismes décideurs<sup>21</sup>. Il s'agit dans un premier temps de procédures qui visent l'approbation de l'organisation du référendum. Les motifs pour lesquels les citoyens peuvent demander la destitution du maire sont, de nouveau, assez vagues et on y trouve deux situations: lorsque celui-ci n'a pas tenu compte des intérêts généraux de la collectivité générale ou lorsqu'il n'a pas exercé ses attributions. La demande doit être soutenue par au moins un quart des habitants ayant droit de vote, pourcentage qui doit se retrouver au niveau de chaque localité. Une fois les signatures obtenues, la demande est envoyée au préfet, qui a le droit décisionnel : il ne doit pas vérifier seulement le respect des procédures, mais également procéder à une « analyse minutieuse des motifs » invoqués. S'il considère que toutes les conditions sont réalisées, il transmet au Gouvernement la proposition pour l'organisation du référendum, qui fixera la date du suffrage. Dans un deuxième temps, il s'agit des procédures en place pour le déroulement et la validation de la consultation – qui fonctionnent aussi dans le cas du référendum national – avec la condition pour la validation du scrutin : une participation aux urnes de 50% + 1 du total des électeurs. Mais, de plus, pour que le maire soit destitué, il faut que, de nouveau, la moitié du total des électeurs plus un, et non pas des votes exprimés, soient en faveur de cette destitution.

Lors de la révision de 286/2006, est introduit le droit des citoyens de dissoudre le conseil local et le conseil départemental. Les procédures sont similaires à celles existantes pour la destitution du maire, mais cette fois ce n'est plus le préfet qui analyse et organise cette consultation, mais une commission nommée par celui-ci, composée d'un représentant de chaque autorité locale (préfet, maire, conseil local, conseil départemental), ainsi que d'un juge. Pour les trois situations il faut avoir, pour la validation du référendum, une participation de 50% + 1 du nombre total d'électeurs inscrits sur les listes électorales. Si le référendum est validé, il faut avoir un résultat de 50% + 1 des votes valablement exprimés en faveur de la dissolution/destitution.

### *Autres formes de participation des citoyens*

Avant de procéder à une brève analyse des référendums locaux organisés en Roumanie, il faut préciser que le référendum n'est qu'une des formes que prend le dialogue entre les élus et les citoyens. En ce sens, par exemple, la loi 215/2001 renforce la relation représentant-représenté, mentionnant explicitement l'obligation des conseillers locaux d'organiser périodiquement des réunions avec les citoyens et d'organiser des audiences. Bien entendu, il s'agit d'un des aspects de

---

<sup>21</sup> Voir articles 74-76 de la loi 215/2001.

base dans l'exercice d'un mandat représentatif, mais le législateur – probablement en constatant le faible degré d'implication des citoyens dans la décision politique et la réticence des élus locaux à initier un dialogue au delà du moment électoral avec les votants – a souhaité renforcer cette relation. Si à première vue cette activité ne peut pas être suivie, il existe une autre disposition qui introduit l'obligation pour chaque conseiller d'élaborer, annuellement, des rapports d'activité. Cela force les conseillers dans le sens de l'établissement de liens permanents avec les électeurs et assure une transparence minimale de leur activité. De plus, avoir des projets personnels s'avère être une nécessité, et, bien évidemment, ces projets devraient prendre en compte les besoins et les suggestions des citoyens. De l'autre côté, l'introduction explicite d'une telle disposition vise à sensibiliser les citoyens quant à leur droit de s'adresser à un élu local, d'être à leur tour les initiateurs d'un tel dialogue.

A part cet aspect, de loin le plus important changement opéré dans le sens de l'augmentation du pouvoir des citoyens, de leur implication dans la vie locale, est celui introduit en 2006<sup>22</sup> : l'initiative législative des citoyens au niveau local. Ainsi, tout citoyen peut proposer au conseil local ou au conseil départemental un projet d'arrêté, mais pour cela il doit obtenir l'appui, par signatures, d'au moins 5% de la population ayant droit de vote de l'unité administrative et territoriale respective.

De manière générale on peut saisir une tendance graduelle vers le transfert d'une partie du pouvoir décisionnel vers le citoyen, lui donnant plus de voies pour s'exprimer, pour confirmer ou pour infirmer les options des représentants, et même pour les sanctionner.

### **Courte analyse des référendums organisés en Roumanie (2009-2010)**

Dans ce sous-chapitre nous allons faire une brève analyse des référendums locaux organisés ces deux dernières années en Roumanie, pour identifier ensuite la place de la consultation populaire locale dans le discours public.

Bien évidemment, par rapport aux décisions prises par les autorités, la pratique du référendum local reste exceptionnelle. Pour l'illustrer, l'étude de Marion Paoletti montre qu'en France, sur une période de 22 ans (de 1971 à 1993) ont été organisés environ 200 référendums, la moyenne annuelle, avec de fortes variations, étant inférieure à 9 scrutins par an<sup>23</sup>. En Roumanie il s'agit d'une procédure implémentée dès le début des années 1990. Nous allons procéder à l'analyse des consultations organisées en 2009 et 2010 sur le plan local. Dans l'annexe nous présentons la liste des référendums organisés par les

---

<sup>22</sup> Loi 286/2006 pour modifier et compléter la loi 215/2001 de l'administration publique locale, chapitre VII, articles 109-111.

<sup>23</sup> MARION PAOLETTI, *op. cit.*, p. 13.



autorités des communes, des villes ou des municipalités de Roumanie pendant ces deux années.

Durant la période analysée ont été organisées au total 26 consultations populaires au niveau local, dont 7 en 2010 et 19 en 2009<sup>24</sup>. Un motif pour cette différence significative d'une année à l'autre pourrait être, dans les conditions où le référendum est financé du budget local, la situation financière générale qui s'est dégradée dans le contexte de la crise économique, impliquant des budgets plus réduits pour les autorités publiques locales.

Mais quel est le pourcentage des référendums qui ont été valables<sup>25</sup>? Seulement dix de ces 26 consultations ont mobilisé une population suffisante, c'est-à-dire la moitié des citoyens inscrits sur les listes électorales. Ainsi, un fort pourcentage des consultations référendaires organisées – 61,53% – n'a pas été validé, à cause de la faible participation de la population. Un maximum du taux de participation a été 80% (Racu, dép. Harghita), et un minimum 12,67% (Baia Mare, dép. Maramureş). C'est ici en effet l'enjeu principal d'un référendum, qui s'est manifesté aussi lors des consultations nationales: mobiliser la population pour au vote se rendre aux urnes, dans le contexte d'un phénomène général de décroissance du taux de participation l'est vrai que, surtout sur le plan local, l'intérêt des citoyens pour un référendum dépend essentiellement du thème. Si le citoyen considère que les conséquences sur sa vie sont significatives, il se mobilisera plus facilement. Et ce calcul dépend dans une grande mesure de la campagne que les autorités mènent pour médiatiser, faire connaître le thème du référendum local.

Quels sont les thèmes de ces référendums, dans quels domaines et pour quel type de décision les élus locaux demandent l'avis des citoyens ?

La grande majorité des référendums organisés en 2009 et 2010, visent des aspects qui tiennent à la réorganisation de la commune, de la ville ou de la municipalité: 17 des 26 référendums, soit 65%. Dans cette catégorie, on retrouve la question de la modification des limites territoriales<sup>26</sup>, le changement du statut de l'unité (de commune en ville, ou de ville en commune) ou le changement de son nom. Il faut préciser, de ce point de vue, que les autorités locales ne sont pas toujours cohérentes lors de telles consultations. Par exemple, les autorités de Căzăneşti, dép. Ialomiţa, ont organisé deux consultations sur le statut de la ville dans un délai de quelques années. Si en 2003 les habitants de la commune ont été appelés aux urnes pour se prononcer sur l'opportunité que

<sup>24</sup> Il faut noter qu'en 2009 a été organisée aussi une consultation sur le plan national, le 22 novembre 2009, avec deux questions qui ont porté sur (1) la réduction du nombre de parlementaires à maximum 300 personnes et (2) le passage à un parlement unicaméral.

<sup>25</sup> Loi 3/2000 sur le référendum, art. 5 : tout « référendum est valable si on a une participation d'au moins la moitié plus un du nombre des personnes inscrites sur les listes électorales ».

<sup>26</sup> Il faut préciser que dans ce cas il s'agit d'un référendum obligatoire, comme le précise l'art. 13, alin. 3 de la loi de 3/2000 concernant le fonctionnement et le déroulement du référendum.

cette localité devienne une ville, proposition approuvée, en 2010 les autorités organisent une nouvelle consultation locale, cette fois pour annuler la décision antérieure, pour que Căzănești redevienne commune (l'argument principal le constituant l'augmentation des impôts et des taxes locales qu'a entraîné le changement du statut). Cette fois il paraît que la population a été plus cohérente que les autorités, le référendum n'étant pas validé (il faut noter que toutefois 30% de la population s'est rendue aux urnes).

Une deuxième catégorie comprend la proposition de la dissolution du conseil local. Trois des 26 référendums visent une telle démarche, dans des communes des départements Alba, Dâmbovița et Argeș. De ces trois, un seul référendum a été validé, entraînant la dissolution du Conseil local<sup>27</sup>.

Dans une troisième catégorie se trouvent les autres questions qui tiennent à l'administration de l'unité respective, s'agissant de décisions, d'arrêtés pour lesquels le conseil local ou le maire voulaient obtenir l'appui de la population, pour légitimer la démarche, ou pour bloquer une telle démarche. D'ailleurs, dans la plupart des cas il s'agit de questions politiques, de projets d'investissements qui font le sujet de débats sur le plan local, de licitations gagnées pour des projets, ou des plans d'écologie. Ainsi, les deux logiques d'un référendum<sup>28</sup>, de bloquer ou de forcer un changement sont présentes sur la scène politique roumaine. En 2009 et 2010 ont été organisés six référendums locaux, mais seulement deux ont mobilisé le nombre de votants nécessaire pour leur validation.

Il faut noter que dans les conditions dans lesquelles le référendum a une valeur consultative, dans la plupart des cas, même si le référendum n'a pas été validé, il s'agit d'un acte symbolique pour l'autorité qui l'a initié, qui peut de cette façon vérifier si les citoyens soutiennent ou non le projet, et de mesurer la popularité dont elle jouit (que ce soit le maire, ou le parti qui détient la majorité au conseil local). C'est un des arguments qu'utilise l'opposition pour annuler la pertinence d'une telle consultation, indiquant qu'il s'agit d'un simple exercice de popularité. Ainsi, on peut conclure que même si un référendum n'est pas validé, il est fort probable que les autorités parlent d'un succès en analysant le résultat aux urnes, tandis que l'opposition se concentre sur l'échec de la consultation<sup>29</sup>.

Une autre tendance qu'il faut noter est le désir des autorités locales d'organiser de tels scrutins locaux simultanément avec des consultations nationales, pour augmenter le nombre d'électeurs qui vont se rendre aux urnes. Par exemple, le référendum organisé à Buftea en juin 2009 s'est déroulé le même jour que les élections pour le Parlement Européen, mais cela n'a pas contribué à sa validation, la présence aux urnes étant de 40%. La même

---

<sup>27</sup> Il s'agit du référendum du 11.10.2009 de la commune Cornățelu, dép. Dâmbovița.

<sup>28</sup> CRISTIAN PREDA, *Introducere în știința politică*, Polirom, Iași, 2010, p. 153.

<sup>29</sup> Par exemple, dans le cas du référendum organisé à Buftea sur l'utilisation d'un terrain de 60 ha, même si le taux de participation a été inférieur à 50%, la majorité de ceux qui ont voté ont soutenu le projet du maire.

stratégie a fonctionné dans le cas de la ville de Voluntari, où un référendum local sur la modification de la délimitation territoriale, pour devenir le 7<sup>e</sup> secteur de la Capitale, a mobilisé 53% de la population avec droit de vote, la consultation populaire se déroulant le même jour que le premier tour du scrutin pour les présidentielles (le 22 novembre 2009). Donc, voilà comment une même tactique concernant le référendum local peut avoir des résultats différents.

Mais, en dehors de ces consultations, le référendum local est plus présent dans l'espace public. Car le nombre de thèmes qui selon le discours des maires, des conseillers locaux ou même des représentants nationaux devraient faire l'objet d'une telle consultation est plus grand. Les élus semblent abuser de leur prérogative d'organiser des référendums locaux, trouvant que, lors de la moindre crise de légitimité dans une prise de décision, un choix politique, qu'ils rencontrent, ils peuvent annoncer un éventuel recours à la volonté du peuple. De plus, assez fréquemment, ils « menacent » d'organiser un référendum pour tel ou tel thème. Donc, même si, pour diverses contraintes, surtout matérielles les élus locaux n'organisent pas de référendums, ils invoquent cette procédure très fréquemment. De ce point de vue, les dernières années de nombreux élus locaux ont exprimé leur souhait d'organiser une consultation populaire, sans qu'une telle déclaration entraîne l'organisation d'un scrutin.

Par exemple, une série d'élus locaux ont souhaité mettre en question des décisions adoptées au niveau national, sans que cela se finalise. En mars 2011 un conseiller local du Parti Grande Roumanie de la localité Vulcan propose un référendum local pour s'opposer à la décision du Ministère de la Santé de fermer l'hôpital de cette localité. Lors du deuxième tour des élections présidentielles de 2009, plusieurs élus locaux du PSD se sont exprimés dans le sens de l'organisation d'un référendum local sur la légalité de la prostitution et la question de la consommation des drogues. En dépit des nombreuses déclarations à ce sujet, finalement ils n'ont pas pu, à cause des procédures, mener à fin une telle consultation. Dans ce cas, l'objectif était entièrement politique : comme le président en exercice, qui avait posé sa candidature pour un deuxième mandat, Traian Băsescu, avait proposé un référendum national, le Parti Social-démocrate souhaitait à son tour imposer un thème de campagne, à partir du rapport de la Commission présidentielle pour l'analyse des risques sociaux et démographiques, utilisant dans ce but ses élus locaux. Ces cas nous montrent que les élus locaux ont utilisé leur prérogative de convoquer un référendum local même dans des domaines dans lesquels ils n'ont aucune compétence.

Parfois, les thèmes invoqués pour faire l'objet d'un référendum local sont dérisoires. Par exemple, en décembre 2010 le député libéral Ionuț Stroe a proposé d'organiser à Craiova un référendum pour soutenir l'équipe de football Universitatea Craiova, par le transfert d'une partie des fonds collectés des taxes et impôts locaux vers cette équipe. Mais il y a eu aussi des propositions pertinentes pour l'organisation de référendums locaux qui n'ont pas été,

finaleme nt, organisés. Pour donner un seul exemple, le thème qui s'est trouvé sur l'agenda de beaucoup d'élus locaux est la question des chiens sans maître<sup>30</sup>. Il s'agit d'une question qui divise la population, mais qui pourrait gagner par un référendum la légitimation et la justification qui lui manquent.

### **En guise de conclusion**

En conséq uent, durant la période postcommuniste, les citoyens ont gagné plus de droits sur le plan local, et même un contrôle sur leurs représentants, dans le sens d'une mise en place d'une démocratie locale<sup>31</sup>. Cela a signifié avant tout le droit d'organiser un référendum local pour la destitution du maire ou pour la dissolution du conseil local ou du conseil départemental.

En même temps, il ne faut pas exagérer ces dispositions, car il existe encore des limites de ce point de vue. Les citoyens ont un pouvoir décisionnel, mais non pas un pouvoir d'initiative, celle-ci restant une prérogative exclusive des autorités élues locales (conseils locaux, départementaux, maires, et présidents des conseils locaux). De plus, il faut mentionner les réserves de certains analystes quant à la volonté du législateur de mettre en place des mécanismes liés à la démocratie locale. Ainsi, par exemple la décentralisation et en général, la réglementation du système local, est vue comme imposée par l'extérieur (par les institutions européennes, notamment le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise), sans qu'il existe de vrais débats internes à ce sujet<sup>32</sup>.

Et non en dernière instance, il faut souligner les limites de ces consultations populaires, qui ne trouvent pas au sein des populations l'appui et l'intérêt qu'elles devraient susciter.

---

<sup>30</sup> Par exemple, dans le programme du candidat PDL à la mairie de Bucarest, Vasile Blaga, perdant en 2008, se retrouvait un engagement dans le sens de l'organisation d'un référendum à ce sujet.

<sup>31</sup> JACQUES BAGUENARD, JEAN-MARIE BECET, *La démocratie locale*, PUF, Paris, 1995.

<sup>32</sup> Par exemple, EMMANUELLE BOULINEAU, MARIUS SUCIU, *op. cit.* pp. 358-360.

**ANNEXE**

**Liste des référendums locaux organisés en Roumanie en 2009 et 2010**

<b>Date</b>	<b>Circonscription électorale (département)</b>	<b>Thème</b>	<b>Présence aux urnes</b>	<b>Résultat (nb. de votes)</b>
29.08.2010	V. Milisauti (Suceava)	Devenir commune	34,20%	Oui 128, Non 147
15.08.2010	V. Cajvana (Suceava)	Devenir commune	36,69%	Oui 2143, Non 67
25.07.2010	M. Baia Mare (Maramureş)	L'utilisation des technologies minières avec cyanure et des technologies d'extraction du plomb des déchets et des concentrés minières	12,67%	Oui 576, Non 5.225
27.06.2010	C. Feldru (Bistriţa-Năsăud)	Modification des limites administratives et territoriales	22,13%	Oui 128, non 59
23.05.2010	V. Năvodari (Constanţa)	Création d'un Centre communal de déchets industriels et de toute autre nature	72% (validé)	Oui 131, Non 3.431
25.04.2010	V. Căzăneşti (Ialomiţa)	Devenir commune	28,56%	Oui 755, Non – 63
21.03.2010	C. Ciucsângeorgiu (Harghita)	Création de la commune Bancu	35,15%	Oui 880, Non 442
22.11.2009	V. Voluntari (Ilfov)	Modification de la délimitation territoriale avec le préservation de l'autonomie	55% (validé)	Oui 12034 Non 3480
11.10.2009	C. Cornăţelu (Dâmboviţa)	Dissolution du Conseil local	60% (validé)	Oui 666 Non 40
4.10.2009	C. Berevoieşti (Argeş)	Dissolution du Conseil local	30%	Oui 674 Non 166
27.09.2009	C. Remetea (Harghita)	Réalisation d'un centre de management des déchets, y inclus un dépôt régional	57,48% (validé)	Oui 2.445 Non 487

Date	Circonscription électorale (département)	Thème	Présence aux urnes	Résultat (nb. de votes)
30.08.2009	C. Racu (Harghita)	Changement du nom du village Satu Nou en Gîrciu	80,21% (validé)	Oui 298 Non 2
23.08.2009	C. Tulucești (Galați)	Réorganisation de la commune Șivița	35,35%	Oui 2142 Non 53
19.07.2009	C. Agigea (Constanța)	Introduction de la surface de 988 ha, représentant le Port Constanța Sud Agigea dans le domaine administré par la commune Agigea et l'établissement de la frontière portuaire avec le municipe Constanța dans la prolongation du point géodésique Tirpitz	56,57% (validé)	Oui 3063 Non 79
21.06.2009	V. Ovidiu (Constanța)	Modification de la délimitation territoriale par la création du village de Culmea	54,54% (validé)	Oui 490 Non 6
7.06.2009	V. Buftea (Ilfov)	Changement de la catégorie d'utilisation d'un terrain	40%	Oui 6064 Non 567
31.05.2009	C. Cordun (Neamț)	Création de la commune Pildești	13,36%	Oui 1335 Non 95
10.05.2009	C. Roșia de Secaș (Alba)	Dissolution du conseil local	21,07%	Oui 219 Non 51
3.05.2009	D. Dâmbovița	Réorganisation administrative et territoriale	18,47%	Oui 669 Non 141
26.04.2009	V. Avrig (Sibiu)	Création d'une zone industrielle sur une surface de 100 ha sur la place du pâturage communal	18,02%	Oui 1872 Non 341
12.04.2009	C. Lenauheim (Timiș)	Réorganisation de la commune Lenauheim	58,46% (validé)	Oui 2802 Non 73
29.03.2009	C. Lungulețu (Dâmbovița)	Réorganisation administrative et territoriale	63,88% (validé)	Oui 274 Non 10
29.03.2009	C. Potlogi (Dâmbovița)	Réorganisation administrative et territoriale	60,15% (validé)	Oui 3652 Non 72
29.03.2009	C. Dragodana (Dâmbovița)	Réorganisation administrative et territoriale	14,53%	Oui 527 Non 254
29.03.2009	C. Brazii (Ialomița)	Changement du nom de la localité <i>Brazii</i> en <i>Rădulești</i>	64,4% (validé)	Oui 733 Non 32
18.01.2009	C. Valea Iașului (Argeș)	Changement de l'utilisation d'un terrain de pâturages communaux, pour effectuer d'investissements.	22,15%	Oui 124 Non 289

**Note :** C = commune, V = ville, M = municipalité, D = département (*Source:* le site de l'Autorité Electorale Permanente (AEP), <http://www.roaep.ro/ro/section.php?id=67&l2=140&l3=0&ids=110&PHPSESSID=baa28f1f655ff9cb0e6be7369c5eaa7b>)