

# Illégalité de la procédure d'interpellation et de votation citoyenne instaurée à Grenoble

Lire les commentaires de :

**Philippe Blacher**

Originale... mais illégale ! Annulation de la procédure d'interpellation et de votation citoyenne

## DÉCISION DE JUSTICE

---

TA Grenoble – N° 1701663 – 24 mai 2018 – C [↗](#)

Jugement confirmé en appel : voir CAA Lyon, 9 juillet 2020, N°18LY02733

Lire le communiqué et le jugement rendu sur le site du TA de Grenoble

## INDEX

---

### Mots-clés

Procédure d'interpellation et de votation citoyenne, Référendum local, L.112-15 du CGCT

### Rubriques

Actes administratifs, Institutions et collectivités publiques

## TEXTES

---



Résumé [Note universitaire](#)

## Résumé

<sup>1</sup> Le préfet de l'Isère a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la décision de la commune de Grenoble instituant une procédure d'interpellation et de votation citoyenne. Dans l'éditorial du dossier de presse, le maire a présenté la procédure d'interpellation et de votation citoyenne comme étant « Des outils qui donnent la possibilité aux Grenoblois d'être à l'initiative de projets, d'intervenir au conseil municipal pour interpellier les élus sur une opinion ou des idées, et de décider directement, par la votation citoyenne, les choix budgétaires pour les réorienter au plus près de leurs besoins ». Par jugement du 24 mai 2018 le tribunal, après avoir déclaré recevable le déferé préfectoral, a annulé la décision de la commune de Grenoble.

# Note universitaire

## Originale... mais illégale ! Annulation de la procédure d'interpellation et de votation citoyenne

**Philippe Blacher**

Professeur de droit public à l'Université Lyon 3 - Centre de Droit Constitutionnel - Equipe de droit public de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6460](https://doi.org/10.35562/alyoda.6460)

<sup>1</sup> Faut-il, pour remédier à la défiance des citoyens envers les institutions politiques, « radicaliser la démocratie » (Dominique Rousseau, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, 2015) en expérimentant des procédures inédites de participation des habitants aux affaires locales ? L'arrivée, en 2014, à la tête de la ville de Grenoble d'une majorité issue de la société civile s'est accompagnée d'une volonté politique de transformer en profondeur la relation entre les administrés et leurs élus. L'intention affichée par la nouvelle majorité municipale rejoint les nombreux dispositifs participatifs qui se sont fortement développés en France, sous diverses formes, au cours des dernières années. Ces outils de « démocratie coopérative » (Sénat, *Rapport d'information n° 0556 fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France ?*, p.73) se distinguent des instruments normatifs de participation citoyenne que sont le référendum local (art.72-1 de la Constitution), le droit de pétition (art.72-1 de la Constitution), la consultation pour avis des électeurs (art.L. 112-15 du Code général des collectivités territoriales), l'initiative consultative (art. L.112-16 du Code général des collectivités territoriale) et la consultation des habitants d'une aire territoriale afin de recueillir leur avis sur un projet ayant un impact sur l'environnement (art. L. 123-22 du Code de l'environnement ; pour un usage récent, Décret n° 2016 du 23 avril 2016 relatif à la consultation des électeurs des communes de la Loire-Atlantique sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes).

<sup>2</sup> En marge du droit, différentes communes ont mis en place des ateliers participatifs, des forums ouverts, des sondages, des pétitions en ligne, des budgets participatifs (la municipalité de Grenoble le pratique depuis 2015), des consultations numériques (Assemblée nationale, *Le rendez-vous des réformes, La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne*, Rapport du Groupe de travail sur la démocratie numérique, 20 juin 2018, p.268-273). Le

point commun de ces dispositifs réside dans la recherche d'une association immédiate ou renforcée des habitants aux décisions qui les concernent. En partant du principe que la démocratie représentative ne suffit plus à satisfaire les aspirations démocratiques des citoyens, les élus locaux expérimentent de nouveaux instruments participatifs et ils sont d'ailleurs invités par le législateur à faire preuve d'imagination en ce sens (Patrick Mozol, « Les conseils de jeunes de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : entre classicisme et futilité (s) de la participation », *JCPA*, n° 35, 4 septembre 2017, p.2009).

3

Dans la présente affaire, la commune de Grenoble a institué en mars 2016, sur son site internet et par voie de presse, la « procédure d'interpellation et de votation citoyenne ». Ce dispositif ouvre la faculté aux habitants âgés d'au moins 16 ans de signer un projet de pétition relevant de la compétence du conseil municipal. S'il recueille 2000 signatures, le projet est inscrit à l'ordre du jour dudit conseil. Deux hypothèses sont alors envisageables : le projet peut être adopté, dans ce cas la pétition ressemble à une initiative populaire (mais n'en est pas une car, en droit constitutionnel, l'initiative citoyenne est toujours réservée au corps électoral et son domaine d'application est encadré) ; le projet n'est pas adopté, dans ce cas il est soumis au vote des habitants de la commune âgés de plus de 16 ans et, s'il recueille plus de 20 000 voix en faveur de son adoption, le maire s'engage à le mettre en œuvre dans un délai de deux ans. Une première application de la procédure est intervenue avec une pétition citoyenne, de plus de 2000 signatures, demandant l'abrogation de la délibération du conseil municipal du 20 juin 2016 votant l'augmentation des tarifs de stationnement dans la commune de Grenoble. La proposition d'abrogation, présentée et débattue sans vote lors du conseil municipal du 26 septembre 2016, fut soumise au vote des habitants sans atteindre les 20000 voix exigée pour sa mise en œuvre (elle récolta 4515 voix). Par un courrier du 17 octobre 2016, le préfet de l'Isère demanda au maire de Grenoble de transmettre la décision portant création de cette procédure et d'indiquer sa base légale. S'appuyant, par un courrier du 3 novembre 2016, sur l'article L. 2141-1 du Code général des collectivités territoriales qui consacre le droit des habitants à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent, le maire de la ville de Grenoble justifie son initiative par ce « principe essentiel de la démocratie locale » (art. L-2141-1 CGCT). Par un courrier du 8 décembre 2016, le préfet de l'Isère a adressé un recours gracieux invitant la commune de Grenoble à retirer l'acte instituant la procédure d'interpellation et de votation citoyenne. Cette demande fut rejetée par la collectivité par un courrier du 17 janvier 2017. En vertu des dispositions de l'article L. 2131-6, le préfet de l'Isère décida de déférer la décision portant création de la procédure d'interpellation et de votation citoyenne.

<sup>4</sup> Le tribunal administratif de Grenoble admet la recevabilité du déféré préfectoral en écartant, préalablement, l'argument soutenu par la municipalité selon lequel le recours préfectoral était dirigé contre une mesure préparatoire et non contre un acte décisif. Le juge raisonne en deux temps. Il constate, d'abord, l'existence de *faits* de nature à prouver la volonté de la commune d'instituer une procédure d'interpellation et de votation citoyenne. Il considère, ensuite, que le nouveau dispositif ainsi créé « comporte, en lui-même, des effets juridiques et constitue une décision qui nécessitait le vote du conseil municipal ». Dans ces conditions, le déféré préfectoral est parfaitement recevable et il l'eût été, en tout état de cause, contre une simple déclaration d'intention ou une mesure préparatoire.

<sup>5</sup> Sur le fond, le tribunal administratif apprécie la procédure d'intention et de votation citoyenne comme une combinaison inédite du droit de pétition et du référendum (I) dont la concrétisation s'avère illégale (II).

## I. La procédure d'interpellation et de votation citoyenne : une combinaison inédite du droit de pétition et du référendum local ?

<sup>6</sup> Le tribunal administratif considère que « compte tenu de l'objet et de la portée de cette procédure, et malgré son originalité, la commune de Grenoble doit être regardée comme ayant règlementé la mise en place combinée d'un droit de pétition au sens de l'article 72-1 de la Constitution et d'un référendum local au sens du deuxième alinéa de ce même article ». La qualification retenue par le juge peut se comprendre. Si l'expression directe des habitants n'avait pas conduit à un projet de décision, le tribunal n'aurait sans doute pas pu appréhender la procédure de cette manière : ainsi, la CAA de Versailles considère qu'en l'absence de projet de décision, la consultation des électeurs d'une commune n'est qualifiable ni de référendum local ni de consultation au sens de la CGCT (CAA Versailles, 1<sup>er</sup> décembre 2016, n° 15VE02366, *Commune des Essarts-Le-Roi*). C'est donc logiquement que le tribunal administratif de Grenoble perçoit l'interpellation et la votation citoyenne comme une combinaison entre le droit de pétition et le référendum local. Mais cette qualification - utile pour trancher le cas d'espèce - n'en reste pas moins approximative au regard du droit constitutionnel.

### A. Première approximation : le rapprochement entre l'interpellation et la pétition.

<sup>7</sup> Le droit de pétition est né sous la Révolution française. Il est inscrit dans l'article 32 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de la Constitution montagnarde de 1793, jamais appliquée. Il a ensuite disparu des textes constitutionnels depuis 1852. La révision du 28 mars 2003 opère sa réhabilitation en droit constitutionnel en le cantonnant toutefois au niveau local. L'article 72-1 (alinéa 1<sup>er</sup>) issu de la LC n° 2003-276 dispose : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Le droit de pétition permet ainsi aux électeurs d'obtenir l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante. Son usage reste subordonné à certaines conditions fixées par la loi : seuls les électeurs (citoyens français et ressortissants de l'Union inscrits sur les listes électorales complémentaires) détiennent ce *droit de demander* (et non d'obtenir), dans un domaine relevant obligatoirement de la compétence de la collectivité et son exercice n'emporte aucun effet obligatoire sur les élus de l'assemblée délibérante (saisi d'une pétition en vue de la consultation de la population, le conseil municipal peut ne pas donner suite à la demande : *CAA Paris, 22 février 2005, Association les amis du Val d'Ysieux / Commune de Luzarches*).

<sup>8</sup> En l'espèce, le tribunal administratif rapproche la procédure d'interpellation et de votation citoyenne du droit de pétition en raison des modalités et des finalités du dispositif imaginé par la municipalité de Grenoble. Il s'agit en effet d'une procédure « qui tend à faire inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal une affaire relevant de sa compétence à la demande d'une partie des habitants de Grenoble et qui fait intervenir, en cas de rejet par le conseil municipal du projet porté par la *pétition* (nous soulignons), un vote des habitants de la commune pour que cette proposition soit « mise en œuvre » dans un délai de deux ans ».

<sup>9</sup> L'interpellation est donc assimilée, par le juge, à une « pétition ». Mais cette assimilation s'effectue - selon nous - par défaut. En effet, si l'interpellation se distingue clairement d'une autre modalité d'association des administrés aux décisions de l'administration (celle prévue par l'article L.131-1 du Code des relations entre le public et l'administration - CRPA), elle se distingue également de la pétition au sens de l'article 72-1 de la Constitution.

<sup>10</sup> L'interpellation imaginée par la municipalité de Grenoble a pour finalité de permettre aux habitants d'imposer aux élus l'examen d'une proposition initiée par certains habitants. Le tribunal administratif considère - à juste titre - qu'une telle procédure se distingue de la simple association du public au sens de l'article L.131-1 du CRPA. L'objet du dispositif de l'interpellation est d'aller plus loin que la simple association des administrés à une décision ou un projet en

préparation. Il s'agit, dans l'esprit du nouvel instrument, de donner à une minorité d'administrés le droit de proposer une décision, de révoquer une décision déjà adoptée (en l'espèce, la délibération du conseil municipal décidant d'augmenter les tarifs de stationnement) et de voter (si le conseil municipal s'abstient de le faire) sur cette proposition. Le tribunal administratif a donc raison de voir l'interpellation comme autre chose que les dispositions de l'article L.131-1 du CRPA. S'appuyant sur l'existant, le juge estime que l'interpellation entre dans le champ des articles qui mettent en œuvre le droit de pétition au niveau local, à savoir - outre l'article 72-1 de la Constitution - les articles LO 1112-1 (et suivants) et les articles LO. 1112-15 (et suivants) du CGCT. Les premiers concernent la mise en œuvre du référendum local. Les seconds aménagent la consultation des électeurs sur des décisions que la collectivité envisage de prendre et la faculté pour les électeurs de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante une consultation sur une affaire relevant de sa compétence. Le tribunal administratif cite à cet égard le premier alinéa de l'article LO. 1112-16 du CGCT qui dispose que : « Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs peuvent demander que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. (...) ». Comparant ces dispositions avec le mécanisme de l'interpellation, le juge constate « que la commune de Grenoble a directement méconnu les dispositions précitées de l'article 72-1 de la Constitution qui réserve le droit de pétition aux seuls électeurs de la collectivité territoriale ». Le droit de pétition est en effet réservé aux électeurs, c'est-à-dire aux nationaux français âgés de 18 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques auxquels s'ajoutent les citoyens de l'Union européenne inscrits sur la liste électorale complémentaire. Ce droit n'est donc pas ouvert à toute personne âgée d'au moins 16 ans. Ces conditions constitutionnelles restrictives de l'exercice du droit de pétition sont probablement à l'origine du système de l'interpellation mis en œuvre à Grenoble. La mairie n'a-t-elle pas cherché à contourner l'obstacle constitutionnel de l'article 72-1 en inventant un mécanisme local ouvert aux résidents, nationaux et étrangers, âgés d'au moins 16 ans et vivant sur le territoire de la commune ?

11

Néanmoins, il nous semble qu'en amont, l'objet de l'interpellation n'est pas assimilable à une pétition pour une raison bien plus fondamentale : la pétition - par définition - n'est qu'une demande ! L'article LO. 1112-6 rappelle à cet égard dans son dernier alinéa que : « La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ». Or tel n'est pas le cas en

l'espèce puisque l'interpellation conduit mécaniquement à une décision. Assimiler cette procédure à l'exercice du droit de pétition ne convainc donc pas pleinement.

## B. Seconde approximation : le rapprochement entre la votation populaire et le référendum local

12

Le référendum local prévu par le second alinéa de l'article 72-1 de la Constitution est décisionnel. Cette caractéristique le distingue précisément des formes de consultations destinées à renforcer la démocratie locale (en ce sens voir Pascal Jan, *Institutions administratives*, Lexisnexis, 5ème édition, 2015, p.199 et suivantes). L'instrument référendaire est toujours déclenché par les représentants. L'initiative populaire référendaire n'a jamais été consacrée en France, tant au niveau national (le référendum d'initiative partagée de l'article 11 de la Constitution, qui est initié par un cinquième des membres du Parlement puis soutenu par un dixième des électeurs inscrits, n'est pas un véritable référendum mais une initiative partagée pouvant conduire à l'organisation d'un référendum législatif) qu'au niveau local. La Constitution précise, à propos du référendum local, qu'une collectivité territoriale peut « à son initiative » soumettre « par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité » les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité. Par principe, le référendum reste maîtrisé par les élus locaux. Ils ont le choix de d'inviter les électeurs de la commune à se prononcer sur des décisions qui les concernent.

13

La procédure de votation citoyenne aménagée par la municipalité de Grenoble se distingue à un double titre du référendum local. En premier lieu, en cas de déclenchement du dispositif de l'interpellation, la votation citoyenne intervient automatiquement si le conseil municipal n'adopte pas la proposition présentée par 2000 habitants au moins. La collectivité territoriale ne décide pas de l'organisation de la consultation populaire : en l'espèce, le vote des grenoblois sur la demande d'abrogation de la délibération du 20 juin 2016 instituant des tarifs de stationnement résulte de l'absence de vote, lors de la séance du 26 septembre 2016, en conseil municipal sur cette interpellation. La votation populaire n'a pas été décidée par les élus et elle ne peut, dès lors, être assimilée à l'organisation d'un référendum local initié par la commune de Grenoble. En second lieu, la votation citoyenne ne remplit pas les conditions constitutionnelles et légales qui s'imposent lorsqu'une commune organise un référendum. Trois conditions méritent ici notamment d'être rappelées : la condition constitutionnelle qui réserve aux électeurs le droit de participer au référendum local (article 72-1 de la Constitution) ; la condition légale qui oblige l'autorité municipale à transmettre au préfet la délibération qui organise le référendum local

(« Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicable à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif » article LO. 1112-7 du CGCT) ; la condition légale qui prévoit les conditions d'adoption d'un référendum local (« Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits à pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés » article LO. 1112-7 du CGCT).

14

Une comparaison rapidement menée entre la procédure d'interpellation et de votation citoyenne et celle du référendum local conduit à distinguer les deux mécanismes. Dans le système mis en place à Grenoble, le maire s'engage à « suivre le résultat de la votation » si la proposition soumise à votation recueille 20 000 voix. Cet engagement s'affranchit des règles du droit électoral qui exigent un seuil minimal de participation et l'obtention d'une majorité de suffrages exprimés lors de la votation. Ce seuil de 20 000 voix correspond à peu près à un quart du nombre des électeurs inscrits sur les registres de la commune de Grenoble (84 820 inscrits lors de l'élection présidentielle de 2017), à quoi il convient d'ajouter les non-inscrits (résidant de moins de 16 ans et résidants étrangers). Comment le maire pourrait-il suivre « le résultat de la votation » dans l'hypothèse où 20000 électeurs se prononceraient favorablement tandis que 21000 électeurs se prononceraient défavorablement ? On le perçoit aisément, ce mécanisme destiné à renforcer la démocratie locale comporte, dans ses implications, des effets contraires aux exigences élémentaires de la démocratie électorale. Le tribunal administratif a donc, avec raison, conclu à l'illégalité de la décision de la commune de Grenoble d'instituer une procédure d'interpellation et de votation citoyenne.

## II. La procédure d'interpellation et de votation citoyenne : une concrétisation illégale du droit de pétition et du référendum local

15

A partir du moment où le juge rattache la procédure d'interpellation et de votation citoyenne au droit de pétition et au référendum local, il tire toutes les conséquences de l'absence de respect des règles juridiques encadrant ces deux instruments. Plus globalement, ce jugement est l'occasion de rappeler que les initiatives engagées par les communes, en matière de démocratie locale, doivent respecter le cadre et les principes de la démocratie représentative.

## A. Ce que dit le jugement sur la procédure d'interpellation et de votation citoyenne : une violation de la Constitution et de la loi

16

Le tribunal administratif estime qu'en ouvrant l'interpellation et la votation citoyenne aux habitants âgés de plus de seize ans, c'est-à-dire « à diverses catégories de personnes n'ayant pas la qualité d'électeurs au sens du code électoral », la commune de Grenoble a, d'abord, méconnu les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution. Cette solution découle directement de l'application de la Constitution qui réserve effectivement aux seuls « électeurs » l'exercice du droit de pétition (article L.1112-22 CGCT) et le droit de participer au référendum local (article LO. 1112-11 CGCT). Elle s'inscrit en continuité avec le CGCT et a donné lieu à une jurisprudence bien établie. Ainsi, dès 1996 (donc avant la consécration constitutionnelle du droit de pétition en 2003) le Tribunal administratif de Versailles rappelle qu'en matière de consultation locale seuls les électeurs sont habilités à participer au scrutin sollicitant l'avis de la population locale. Le Tribunal administratif de Versailles annule une consultation de la population décidée par la commune de Chelles qui étend la qualité d'électeur aux mineurs de moins de 16 ans et aux étrangers âgés de 16 ans et domiciliés dans la commune depuis au moins 5 ans (*TA Versailles, 23 juillet 1996, Prefet de Seine-et-Marne, Melle Philippon / Commune de Chelles*). Cette solution sera confirmée dans d'autres espèces (par exemple TA Melun, ordonnance du 8 janvier 2002, *Prefet du Val-de-Marne / Commune de Vitry*). Elle est, en toute logique, appliquée également pour le référendum local. Est, en ce sens, illégale une délibération d'un conseil municipal qui prévoit la participation des résidents étrangers majeurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (CAA Versailles, 13 décembre 2007, *Commune de Saint-Denis*).

17

Le tribunal administratif de Grenoble considère, ensuite, qu'en décidant d'instituer la procédure d'interpellation et de votation citoyenne « la commune a excédé ses pouvoirs ». Plus précisément, la municipalité de Grenoble n'a pas respecté « le cadre constitutionnel et législatif » qui régit le droit de pétition et le référendum local. Le considérant n° 8 du jugement souligne que l'interpellation et la votation s'écartent des dispositions énoncées par les articles LO 1112-1 du CGCT (« L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité ») et L. 1112-16 du CGCT (« Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales...peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée »). Sans revenir sur l'ensemble des insuffisances constatées à propos de la

procédure mise en place à Grenoble par rapport aux exigences constitutionnelles et législatives, le juge nous invite à constater que le déclenchement du dispositif ne tient nullement compte du seuil minimal de participation imposé par les textes, que le décompte des voix s'avère totalement dérogatoire au droit électoral et que l'interpellation - en tant que faculté de demander - ne saurait conduire automatiquement (en cas de seuil de 20000 votants en faveur d'une proposition) à une décision. En somme, il n'est pas possible de combiner l'initiative des électeurs avec le référendum décisionnel local.

## B. Ce que dit le jugement sur la démocratie locale : le nécessaire respect des principes de la démocratie représentative

18

Le tribunal administratif adopte une conception juridique de la démocratie locale. Loin d'autoriser les élus municipaux à s'affranchir du cadre constitutionnel et légal qui s'impose à tous, le droit des habitants à être consultés s'exerce dans les formes et selon les prescriptions normatives. Le droit comparé conforte cette conception de l'interpellation citoyenne : toute démocratie qui pratique, de façon plus habituelle que la France, la participation des électeurs pour initier ou décider au niveau local exige le respect de normes constitutionnelles et légales particulièrement précises.

19

La procédure d'interpellation citoyenne mise en place à Grenoble s'apparente - dans ses modalités de déclenchement - à une *initiative populaire*. Il s'agit, dans l'esprit de ses concepteurs, de donner aux habitants la faculté de proposition qui peut conduire à l'organisation d'une votation si le conseil municipal ne donne aucune suite à la proposition. Cette procédure, dont l'« originalité » est mise en exergue par le présent jugement, ressemble - dans ses grandes lignes - à une (imparfaite) transposition de l'« initiative populaire décisionnelle » (Stéphane Schott, *L'initiative populaire dans les Etats fédérés allemands. Contribution à la connaissance d'une institution démocratique*, LGDJ, 2012) qui se pratique dans des communes en Allemagne. Par cette expression, il faut entendre une association de « la faculté de proposer et la faculté de provoquer la décision » (Stéphane Schott, op.cit., p.11). Inconnu en droit français, ce mécanisme d'association des électeurs (et jamais des habitants) à la décision d'une collectivité locale reste toujours encadré juridiquement par les Constitutions des Länder. Cet encadrement porte non seulement sur les étapes de la procédure mais également sur les acteurs de la participation citoyenne. Les textes délimitent les titulaires du droit de participer (il faut, généralement, être citoyen), fixent le champ d'application de la procédure (il n'est pas possible de proposer une initiative populaire sur un domaine aussi sensible que

les tarifs municipaux de stationnement), prévoient des règles procédurales strictes (le contrôle administratif préalable est systématique), rappellent les lois électorales (en matière de seuil de votation ou de majorité) et aménagent la portée de l'initiative (elle peut, en principe, être surmontée par un vote des élus municipaux) etc... En Allemagne, le droit public « nomme, définit, habilite et encadre les instances populaires susceptibles de prendre l'initiative » (Stéphane Schott, op. cit., p.81).

<sup>20</sup> Le droit comparé montre ainsi que l'initiative populaire n'a rien à voir avec la démocratie directe ou spontanée : le « peuple » ou les « habitants » ne sont pas capables d'agir spontanément et d'imposer leurs décisions aux élus. Loin de s'opposer, la démocratie représentative et la participation sont imbriquées (*contra* Romain Rambaud, « Le droit d'interpellation citoyenne. Un angle mort de la démocratie participative », *AJDA*, 2016, p.22).

<sup>21</sup> L'interpellation citoyenne n'est sans doute pas un projet à abandonner. Elle permet à une minorité de citoyens d'exprimer une volonté générale potentielle sur un sujet local. Mais, en l'espèce, on est loin de cet idéal démocratique. Outre les violations flagrantes du droit par le dispositif créé, on rappellera que le fait générateur de la première interpellation grenobloise concerne une décision de la municipalité d'augmenter les tarifs de stationnement. La démocratie locale marque peut-être un temps d'arrêt ; les caisses de la commune de Grenoble non !