

# **Le People's Rule en Californie**

**Favre-Bulle, Thomas, ENAC-SAR**

Projet SHS de 1<sup>ère</sup> année master

Encadré par  
Favre, Anne-Christine  
Jungo, Fabia

Etat, droit(s) et individus

Rapport accepté le 28.05.2009

Lausanne, année académique 2008 – 2009



# Le People's Rule en Californie

Thomas Favre-Bulle  
EPFL – ENAC – SAR

Projet SHS de 1ère année master

Encadré par  
Anne-Christine Favre  
Fabia Jungo

## L'autre pays de la démocratie directe.

Si la Suisse fait figure en Europe d'exception quant à son usage massif de procédures de démocratie directe et semi-directe, il est étonnant que peu d'études croisées ne s'attachent à la diversité de leur modes d'expression aux États-Unis. Les juristes Suisses sont peu nombreux à se pencher sur la question<sup>1</sup>, mais les américains leur rendent bien la pareille. Toutefois, ces considérations sont revenues quelque peu sur le devant de la scène à la faveur des interrogations sur les mutations et la diversification de la légitimité démocratique, qui tendrait à prendre des formes de plus en plus variées, se combinant entre exercice direct et représentations diversifiées pour offrir des formes plus complexes mais aussi plus satisfaisantes<sup>2</sup>.

---

1 On citera a contrario Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis* (Economica, 1997). et Nicolas von Arx, *Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz*, Collection Genevoise (Schulthess, 2002).

2 Voir en ce sens les travaux de Pierre Rosanvallon au Collège de France, ou de Thierry Menissier. Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité* (Seuil, 2008). Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée : Histoire de la souveraineté du peuple en France* (Editions Gallimard, 2003).

## Table des matières

People's Rule et People Themselves.....	4
1 Home Rule et autonomie locale.....	6
1.1 Le Home Rule.....	6
1.1.1 Un principe général aux inscriptions diverses.....	6
1.1.2 Le Home Rule en Californie.....	7
1.1.2.1 La compétence générale de législation.....	8
1.1.2.2 L'autonomie d'organisation.....	8
1.2 L'architecture du politique en Californie.....	8
1.2.1 Une République originale et autonome.....	8
1.2.1.1 Le système fédéral.....	8
1.2.1.2 Les spécificités californiennes.....	11
1.2.2 Des subdivisions diverses et concurrentes.....	12
1.2.2.1 Le Comté.....	13
1.2.2.2 La Ville.....	18
1.2.2.3 Le District spécial.....	21
1.2.2.4 Les Circonscriptions électorales.....	25
2 Mécaniques de démocratie directe.....	27
2.1 Le référendum et le recall.....	27
2.1.1 Le référendum.....	27
2.1.2 Le recall.....	28
2.2 L'initiative populaire.....	30
2.2.1 Émergence de l'initiative.....	31
2.2.2 Typologies de l'initiative.....	31
2.2.2.1 Type de texte.....	32
2.2.2.2 Échelle.....	32
2.2.2.3 Matière.....	32
2.2.3 Techniques de l'initiative.....	32
2.2.3.1 Élaboration de l'initiative.....	33
2.2.3.2 Contrôle et traitement de la requête.....	34
2.2.3.3 Collecte des signatures.....	36
2.2.3.4 Vérification et qualification.....	40
2.2.4 Politiques de l'initiative.....	41
2.2.5 Après la votation.....	42
2.2.5.1 Le développement d'un contrôle juridictionnel spécifique.....	42
2.2.5.2 L'initiative, un objet législatif à forte inertie.....	43
2.2.5.3 Des effets parfois imprévisibles.....	43
Bibliographie et références.....	44
Ouvrages et articles.....	44
.....	45
Textes de loi.....	46
Institutions.....	46

## People's Rule et People Themselves

Il n'aura pas échappé au lecteur que le titre de ce mémoire fait appel à un vocabulaire en langue originale. on y parle de People's Rule, et l'on n'y emploie ni traduction ni paraphrase. La notion de People's Rule dessine un champ juridique et politique original par là difficilement traduisible. Il recoupe les mécaniques juridique de contrôle de la démocratie représentative par les citoyens d'un territoire spécifique. On pense immédiatement aux divers aspects de la démocratie directe bien sûr, mais il ne s'agit pas seulement de cela. Ce champ comprend aussi des instruments d'autodétermination locale, ou des pratiques populaires de définition des frontières électorales.

Même si, comme nous le verrons plus tard, la conjonction de ces mécanismes à une échelle très localisée peut brouiller cette lecture, la définition du People's Rule fait appel à la démocratie représentative. Elle prend place dans la dialectique entre la représentation, le mandat, et l'exercice direct de certaines prérogatives par les citoyens. C'est en ce sens dialectique qu'elle contraste avec la notion de People themselves, que l'on approchera par le peuple lui même.

La notion de People ne recoupe que partiellement la champ sémantique du Peuple en langue française, et en cela elle devient intraduisible, justifiant que l'on use de l'original. Car People porte, ou semble porter depuis une position francophone, une double acception. C'est le peuple, en tant qu'entité spécifique et distincte, doté de caractère propre et même d'une certaine manière de personnalité. Mais c'est aussi l'ensemble des individus qui composent cette entité singulière. Ce point de vue est une fiction, car nous ne pouvons en français trouver un terme qui correctement rassemble les deux, et aussitôt ceci expliqué, il faut garder à l'esprit que c'est à l'intérieur d'une seule et même notion que ces aspects sont rassemblés<sup>1</sup>.

Le People Themselves, qui fit son retour avec fracas sur la scène du débat politique américain avec le livre éponyme de Larry Kramer en 2004<sup>2</sup>, se situe plutôt dans rapport conflictuel avec la démocratie représentative. C'est le présupposé que le peuple, et rappelons-nous ici de la distance que ce terme a en anglais américain avec sa traduction littérale en français, a toujours la capacité de décider ce qui est bon pour lui, c'est la considération que la politique, la conduite de la nation, est par essence un acte de volonté populaire. Il n'exclue par la représentation, car se pose des problèmes pratique de gouvernabilité de grands ensembles de populations, mais la considère toujours avec suspicion, et à tout le moins comme un pis-aller. L'exercice direct du pouvoir est la norme, la représentation toujours une concession. Le mandat impératif n'a par ailleurs jamais

1 La définition du Collins est celle qui est la plus éclairante dans sa concision. People y est défini comme « persons collectively or in general », Sans tomber dans le maraboutisme étymologique, il est intéressant de noter pour la précision de la distinction que le mot *people* dérive du vieux français *persone*, la personne, alors que le *peuple* en français dérive du latin *populus* qui désigne dans toute ses acceptions un ensemble déterminé et distinct de la somme de ses membres: l'ensemble des habitants d'un État, le peuple comme entité politique regroupant la Plèbe et le Patriciat, ou le public en général.

2 Larry Kramer, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review* (Oxford University Press Inc, USA, 2004). L'éclat théorique nouveau de cette notion aux États-Unis, dont il n'est pas anodin que la pointe que constitue le livre de Larry Kramer émerge justement de Californie (Kramer est enseignant et chercheur à Stanford, en Californie) prend sans doute ses racines locales dans le retour en exercice des mécaniques de démocratie directe à partir des années 1970, puis de manière plus marquée dans les années 1980 avec la « révolte fiscale » et les mouvement « slow growth » et dans la manière dont une dialectique spécifique s'est mise en place avec les pouvoirs législatif représentatif et surtout judiciaire. C'est à cette dialectique, les cours suprêmes jouant de plus en plus le rôle de contre-pouvoir et de garde-fou, que s'oppose Larry Kramer, brandissant l'épouvantail, également bien connu sous d'autres cieux, du trop grand pouvoir des juges.

connu aux États-Unis le caractère tabou qu'il a aujourd'hui dans les démocraties européennes<sup>1</sup>.

Cette texture spécifique du People peut nous aider à comprendre comment se pense la nation en Amérique, jusque dans son exercice de la souveraineté. Pas seulement sur la grande scène internationale, où ses interventions incontournables et spectaculaires retiennent l'attention, et fournissent la matière aux dissertations de droit international public depuis des décennies, mais aussi comment elle se diffuse, et comment elle structure l'organisation politique de la société sur le territoire jusque dans ses ramifications les plus ténues.

Les États-Unis mettent en œuvre une conception plus rousseauiste et composite de la souveraineté que nous ne le faisons en Europe. Elle y est à la fois populaire et nationale, dans une même conception. En tant qu'elle procède de chaque citoyen, qu'elle se construit par des processus au moins conceptuellement en partie contractuels, elle peut se composer à différentes échelles et s'imbriquer sans incompatibilité. Et pourtant elle reste unique, portant sa part d'indivisibilité héritée de sa fondation républicaine et des heurts qui en ont construit la cohérence. La souveraineté américaine, c'est l'étrange alliance de Rousseau et de Siéyès.

Granulaire, elle offre un visage, une texture, une composition différente selon l'échelle à laquelle on la regarde. Et pourtant, ce que l'on en perçoit alors sont les expressions d'un même ensemble.

---

1 Le mandat impératif est ainsi interdit par la constitution en France, en Allemagne, en Belgique, en Suisse, en Italie et en Espagne. L'introduction récente par l'Ukraine de possibilités de révocation de députés en République autonome de Crimée, c'est-à-dire un degré tout de même assez faible d'impérativité du mandat par l'instauration d'une menace, a dévoilé l'ampleur du rejet par les démocraties européennes, donnant lieu à une condamnation par le Conseil de l'Europe, sous le motif que celle-ci était « incompatible avec la doctrine traditionnelle et généralement acceptée de la démocratie représentative » *Avis sur la loi d'Ukraine portant modification de la législation concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux* (Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit 2007).

# 1 Home Rule et autonomie locale

## 1.1 Le Home Rule

### 1.1.1 Un principe général aux inscriptions diverses

Le Home Rule est un principe général d'autonomie locale, de self-government. Nous pourrions le définir de manière satisfaisante par « le gouvernement d'une collectivité territoriale et de ses affaires internes par ses propres citoyens »<sup>1</sup>. Cette définition nous conduit à mettre en lumière deux caractéristiques du Home Rule. D'une part il s'exerce sur une entité politique juridiquement définie et dotée d'un territoire propre. D'autre part il implique une autonomie de décision sur les affaires internes à la collectivité tout en maintenant le principe de subordination à une entité souveraine qui lui est supérieure. Enfin il faut noter que notre définition, qui reprend en cela celle de certains dictionnaires en langue anglaise, pointe l'exercice du contrôle par les propres citoyens de la collectivité. En cela, notre définition est déjà localisée sur un champ de pratique spécifique aux États-Unis et à la Californie, ouvrant la porte d'une articulation avec les dispositifs de démocratie directe.

Car le Home Rule est un terme d'acception très générale qui prend une coloration spécifique aux États-Unis, mais qui est aussi utilisé dans un contexte plus global pour désigner des processus, effectifs ou souhaités, d'autonomie locale. Il faut signaler tout de suite que si il recouvre un terme plus fort que la simple autonomie administrative, il s'exerce toutefois sous une souveraineté plus large. Ainsi, le Home Rule désigne aussi le dispositif d'autonomie accordée à l'Irlande en 1912 après plus de 40 ans de batailles parlementaires sur la question. Le point d'achoppement restant toutefois le maintien de la souveraine tutelle britannique sur l'île. De même, le statut d'autonomie du Groenland est un dispositif de Home Rule<sup>2</sup>.

En cela le Home Rule est une notion qui pose fortement la question du caractère unitaire ou pluraliste de la souveraineté, ainsi que des questions sur la territorialité de cette même souveraineté. On le voit de manière plus évidente dans les cas où il est la modalité d'organisation

---

1 Différentes définitions du Home Rule selon des dictionnaire en langue anglaise:

« The government of a place by its own citizens. » *Compact Oxford English Dictionary*;

« The government of a country and its internal affairs by its own citizens. » *Chambers 21st Century Dictionary*;

« A political arrangement in which a part of a country governs itself independently of the central government of the country » *Cambridge Advanced Learner's Dictionary*;

« The principle or practice of self-government in the internal affairs of a dependent country or other political unit » *American Heritage Dictionary*;

« Self-government or limited autonomy in internal affairs by a dependent political unit (as a territory or municipality) » *Merriam Dictionary*.

D'autre part Wikipédia nous apprend que « Home rule refers to a demand that constituent parts of a state be given greater self-government within the greater administrative purview of the central government. » (*Wikipédia En, Home Rule, 24 mars 2009*)

2 Le cas du Groenland est intéressant. Colonie danoise jusqu'en 1953, puis partie intégrante du Royaume de Danemark jusqu'en 1978 où un statut d'autonomie élargi lui est accordé par le Folketing (parlement danois) suite à des désaccords importants sur l'adhésion à l'union européenne. Le Groenland, bien que toujours sous souveraineté danoise, dispose d'une autonomie si élargie qu'elle lui confère une quasi-souveraineté: il a quitté l'union européenne, et dispose de la capacité à contracter en tant que sujet de droit international, et à siéger dans les institutions internationales.

d'une autonomie nationale au sein d'un espace politique et étatique souverain plus large, surtout lorsqu'il est prélude à une véritable indépendance: l'Irlande, le Groenland<sup>1</sup>. Largement spécifique à l'espace juridique et politique anglo-saxon, on utilise très peu la notion de Home Rule dans les autres parties du monde, et elle est notablement absente du continent européen, terre largement dominée par les droits romano-germaniques, et il est sans doute significatif que le seul état continental y faisant appel est un état nordique, le Danemark, dont dépend le Groenland. Peut-être aussi est-ce lié à l'ambiguïté de la notion et à la difficulté de la traduire correctement autrement qu'en en donnant une définition.

Si ces question se posent de manière exacerbées dans le grand jeu des nations, et de ceux qui aspirent à être reconnus comme tel, sur la scène internationale, elles n'en imprègnent pas moins une pratique plus locale du Home Rule aux États-Unis. En effet la mise en place de tels dispositifs, conséquence juridique logique de la reconnaissance de droits au self-gouvernement est aussi marqueur d'une conception spécifique de l'État et de la souveraineté. Il est difficile de traduire la notion de people, qui recoupe à la fois une entité spécifique et l'ensemble de ses membres, et qu'à tout moment cette dualité y est présente. Le rapport à l'état d'abord dans sa définition, sa constitution comme entité politique, puis comme entité politique détentrice de la souveraineté porte la trace de cette dualité d'acception, trace que l'on peut lire dans l'institution du Home Rule à une échelle locale. Si l'on considère que l'État n'est pas seulement une forme juridique dotée d'une personnalité morale propre, mais aussi l'émanation d'une multitudes d'individus citoyens des droits et du consentement desquels découle la souveraineté, alors on peut comprendre que cette souveraineté peut se redistribuer à différentes échelles, émanation toujours des individus citoyens qui composent des entités politiques emboîtées. Il n'y a alors plus de contradiction théorique entre les souveraineté, puisque chacune d'entre elle dépend des mêmes individus citoyens. Au delà de ce fondement théorique des souverainetés emboîtées ou de la souveraineté déclinée à différentes échelles (peu importe finalement par quel bout l'on prenne le problème en ce cas), édifice politique théorique fluide, les mécaniques quotidiennes de l'exercice des prérogatives qui y sont attachées grippe un peu plus. D'autant plus si l'on considère la distance entre le fondement théorique sur tous les individus citoyens égaux, et l'exercice réel mécaniques de droit qui y sont associés. Mais nous y reviendrons plus tard car l'on devine ici des forts effets de géographie.

### 1.1.2 Le Home Rule en Californie

Le Home Rule en Californie prend place s'inscrit principalement dans deux dimensions, qui garantissent une large autonomie à l'échelle locale de la décision. C'est d'abord la compétence générale de législation des collectivités locales. C'est ensuite la capacité à définir son organisation et ses modes de relation en autonomie.

---

1 Encore faudrait-il définir ce qu'est une nation, et par quel processus on fait nation, que l'on pourrait traduire par « ennationement » en paraphrasant la notion d'empowerment. Mais bien que liée, l'échelle du Home Rule qui nous intéresse ici nous permet de nous dispenser relativement de discussions à ce sujet. Nous nous contenterons de renvoyer le lecteur intéressé à ces question, au delà de la fameuse conférence d'Ernest Renan « Qu'est-ce qu'une nation? » prononcée en Sorbonne en 1882, à un ensemble d'études post-nationaliste, tentant de faire l'archéologie du faire nation, et l'analysant comme projet politique spécifique. Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens* (Gallimard, 2003). Il convient de faire une place spécifique aux études sur la question nationale autour de l'État d'Israël. Shlomo Sand, *Comment le peuple Juif fut inventé* (Fayard, 2008).



### **1.1.2.1 La compétence générale de législation**

En Californie la compétence de décision des collectivités locales est générale. Elle ne relève pas d'une attribution de matières spécifiques par un texte supérieur et toute collectivité peut donc, sous réserve de respecter la hiérarchie des normes. Mais il est par exemple toujours possible à une collectivité inférieure de compléter une législation supérieure, et, par exemple, d'adopter des règles locales plus sévères en matière pénale. La hiérarchie se brouille par ailleurs dans ses couches les plus basses et une législation municipale peut tout à fait contrevenir à une législation du Comté. De même, pour être effective, une règle édictée par ce dernier doit, si il entre dans le champ de compétence des municipalités, être transcrite, faute de quoi elle restera inopposable.

### **1.1.2.2 L'autonomie d'organisation**

Le Home Rule se marque aussi dans l'autonomie de droit qu'ont les collectivités de définir leur propre mode d'organisation, bien qu'il y ait une obligation constitutionnelle pour l'État de fournir des règles de droit commun. L'architecture effective de la décision dans les collectivités qui définissent leurs propres règles, en rédigeant et en adoptant une Charte, prend d'ailleurs souvent le droit commun pour base.

## **1.2 L'architecture du politique en Californie**

### **1.2.1 Une République originale et autonome**

Adoptée en 1879, la Constitution qui remplaçait alors celle de 1849 sous la poussée progressiste, est l'une des plus longues<sup>1</sup> et des plus complexes du monde. Mais la diversité de ses matières et l'originalité de sa structure ne l'empêche pas de fournir à l'État une forme républicaine de gouvernement, comme garanti par la Constitution fédérale. C'est d'ailleurs cette diversité et complexité même qui a conduit la Cour Suprême à développer des pratiques originales de droit constitutionnel.

La Constitution Californienne met en œuvre, à l'instar de la Constitution fédérale et de celles des 49 autres États de l'Union, une répartition tripartite des pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire, et organise entre eux une autonomie dialoguante. Basée sur une stricte séparation des pouvoirs, leur complémentarité rend leur collaboration nécessaire et la constitution laisse du jeu dans les rapports de force entre les pouvoirs. Ainsi tout au long de l'histoire politique des États-Unis, on a pu voir certains pouvoirs prendre un rôle prépondérant à certains moments. C'est aujourd'hui entre les mains du président que le leadership s'exerce, mais on aurait tort de négliger le rôle majeur de la Cour Suprême, notamment en matière de société.

Nous rappellerons dans un premier temps l'architecture du système politique fédéral, avant d'étudier les colorations spécifiquement californiennes.

#### **1.2.1.1 Le système fédéral**

Le régime fédéral américain est, tous les bons livres de droit constitutionnel l'affirment, un régime

---

1 Après celles de l'Alabama et de l'Inde.

Brian Janiskee et Ken Masugi, *Democracy in California: Politics and Government in the Golden State*, 2<sup>e</sup> éd. (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007).

présidentiel. C'est une appellation bien mal appropriée, mais passée largement dans l'usage. Écartons tout de suite le lien avec la prédominance du Président dans la vie politique, les raisons de celles-ci sont bien plus contingentes et contextuelles que structurelles et inhérentes à l'édifice constitutionnel. Le régime présidentiel se caractérise par deux traits principaux: une forte séparation fonctionnelle des pouvoirs, et l'unicité de l'exécutif en la personne du Président.

Le Président est seul, en effet, à détenir l'entier du pouvoir exécutif. Et si il dispose d'une équipe étoffée et d'une administration importante, c'est sur sa personne que se concentre la décision. Il est assisté de secrétaires qui dirigent les départements ministériels<sup>1</sup>. Il forme le Cabinet qui n'est pas un gouvernement collégial. Si il peut les réunir collectivement, ils ne sont pas investis, en particulier, d'un pouvoir de signature autonome et répondent chacun individuellement du Président. Le Président dispose aussi d'une administration personnelle conséquente<sup>2</sup> et dirige l'administration fédérale, forte de plus de 3 millions d'agents. De nombreuses agences en réfèrent directement à lui.

Le Congrès est le dépositaire exclusif du pouvoir législatif. Il est bicaméral et se compose du Sénat et de la Chambre des Représentants. Le Sénat est la chambre haute et l'organe fédéral spécifique. Il représente également tous les États de l'Union. Indifféremment à leur taille, chacun y envoie deux sénateurs. Leur mandat est de six ans, renouvelable par tiers tous les deux ans, lors de l'élection des représentants, le premier mardi de novembre. Il a le même pouvoir législatif que la Chambre des Représentants, les lois devant être adoptées dans les mêmes termes, mais il a en plus le pouvoir de ratifier les traités à la majorité des deux tiers, et celui d'approuver un grand nombre de nominations du Président à la majorité simple, y compris celle des juges de la Cour Suprême.

La Chambre des Représentants est la chambre basse du régime. Elle dispose à égalité avec le Sénat du pouvoir législatif dans toutes ses phases, de l'initiative au vote en passant par l'examen. Elle est renouvelée entièrement tous les deux ans, une fois sur deux le même jour que l'élection Présidentielle, le premier mardi de novembre. Contrairement au Sénat qui met les États sur un pied d'égalité, le nombre de Représentants qu'un État y envoie est fonction de sa population, et peut donc varier dans une proportion très importante entre la Californie qui en envoie 53 et le Wyoming qui n'en envoie qu'un. Par effet de la faible durée du mandat, le temps de l'installation de la chambre et le temps de campagne pour les prochaines élections, la session ne dure qu'une année, de janvier suivant les élections à décembre suivant, avec un ajournement durant l'été. La Chambre est maîtresse de son ordre du jour et les commissions y jouent un rôle très important<sup>3</sup>. La commission des lois peut refuser d'examiner un texte ou en différer l'examen sine die.

La Cour Suprême est la tête du pouvoir judiciaire aux États-Unis. De par son indépendance, son inamovibilité, l'unicité du droit américain, et sa maîtrise de son emploi du temps, elle joue un rôle important dans le fonctionnement des institutions et influe sur la politique du pays. Les États-Unis sont aussi pour partie un pays de Common Law, et l'autorité du juge comme créateur de droit y est forte, et les juridictions supérieures ont un effet important sur celles qui leur sont inférieures.

---

1 Au nombre de 15 en 2009. Ce nombre est variable. Les plus connus sont le Département d'État chargé de la politique étrangère et dirigé par le Secrétaire d'État, le Département de la Justice dirigé par l'Attorney General, le Département de la Défense ou le Département du Trésor. Le dernier, le Département de la Sécurité Intérieure, a été créé en novembre 2002, en lien direct avec les événements du 11 Septembre 2001.

2 L'[Executive Office](#), l'administration directement reliée au Président, emploie en 2009 environ 2000 personnes à plein-temps. Il a été créé et réglementé par le Reorganization Act de 1939 sous la présidence de F.D. Roosevelt.

3 Leur nombre varie entre 18 et 25, sans compter les commissions d'enquête qui jouent un rôle très important.

Si la Cour Suprême est la tête, il y a en dessous d'elle 94 Cours de District et 13 Courts d'Appel. Elle juge principalement en appel de ces juridictions, mais est aussi investie de quelques compétences propres<sup>1</sup>. La Cour est composée de neuf juges nommés à vie par le Président et confirmés par le Sénat, dont l'un fait office de président, le Chief Justice. Ils sont inamovibles mais ont la possibilité de se retirer volontairement à 70 ans, et leur traitement important les place dans une situation d'indépendance totale<sup>2</sup>. Le droit américain est unitaire, et la Cour Suprême a à connaître en cassation et en appel, car elle juge en droit et en fait, de litiges tant de droit public que de droit privé. Mais elle a surtout la capacité, qu'elle s'est reconnue dans le célèbre arrêt *Marbury c/Madison* de 1803<sup>3</sup>, de contrôler la constitutionnalité des lois. Ce contrôle par voie d'exception est reconnu à toutes les juridictions fédérales, mais en tant que chef d'orchestre de la jurisprudence, c'est la Cour Suprême qui mène le jeu dans ce rôle. La Constitution laisse un jeu important à l'interprétation dans certaines de ces dispositions, notamment la Charte des Droits Fondamentaux, le Bill of Rights. C'est la partie molle de la constitution, celle dans laquelle l'interprétation et la jurisprudence s'enfoncent aisément, par contraste avec une partie plus dure et mécanique, qui règle les procédures et l'agencement des pouvoirs. Au point que l'un des anciens Chief Justice, C.E. Hughes, a pu déclarer que « *la constitution est ce que les juges disent qu'elle est* »<sup>4</sup>. Le rôle proprement politique est renforcé par sa capacité à enrichir le débat public. Elle n'est pas tenue de juger, contrairement à beaucoup d'autres cours suprêmes et de cassation qui sont ainsi exposées à l'engorgement. Elle choisit librement les requêtes auxquelles elle fait droit. Enfin, les juges ne sont pas tenus de maintenir une illusion d'unanimité et ceux qui sont en désaccord avec une décision, conformément à une tradition bien établie, des avis dissidents.

A la différence des régimes parlementaires, le régime présidentiel américain n'organise pas la collaboration des branches du pouvoir de manière explicite et mécanique. Au contraire, il les sépare, et ne met en place que des garde-fous ou des pouvoirs d'empêchements qui garantissent une certaine sécurité et les forcent aussi à trouver des voies de collaboration, chacun ayant le pouvoir d'empêcher l'autre de mener la politique qu'il entend.

Ainsi, le Président n'est pas responsable politiquement, ni aucun autre membre de l'exécutif. Il l'est en revanche pénalement par le biais de la procédure d'impeachment qui sert aussi de moyen de pression politique. Ayant chacun la possibilité de s'empêcher, de se gêner, le Congrès et le Président doivent trouver des voies de collaboration sur lesquelles la Constitution reste largement muette. Elles passent par le biais des machines des partis, et le bipartisme joue ici un grand rôle, mais pas seulement. Remarquons en effet la grande souplesse des positions politiques et les clivages qui se forment sur une question précise transcendent largement les frontières des partis. Une majorité peut être trouvée en rassemblant des représentants ou sénateurs des deux bords, mais la minorité dispose elle aussi de moyens d'empêchements tirant parti des mécaniques spécifiques du travail parlementaire. Parmi ceux-là, le plus connu est le *filibuster*<sup>5</sup>, une forme

1 [US Const. Art. III. Sect.2](#) Elle est notamment compétente en première instance pour les litiges où l'État est partie, ou pour tous ceux concernant des hautes personnalités fédérales comme des ambassadeurs ou les secrétaires. Le Congrès peut lui attribuer des compétences supplémentaires.

2 Les juges de la Cour Suprême reçoivent un traitement comparable au Vice-Président des États-Unis.

3 [Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 \(1803\)](#) Pour plus de précisions sur cet arrêt, voir Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 21e édition, 219.

4 « *The Constitution means what the judges say it means.* »

5 Le filibuster, dont l'appellation dérive du français flibustier, tire parti de l'absence de limitation du temps de parole des sénateurs qui peuvent ainsi intervenir aussi longtemps qu'ils le désirent et retarder d'autant le vote sur un projet ou une disposition. Il peut être déjoué par un vote de clôture à la majorité des deux tiers, introduit en 1917

originale d'obstruction parlementaire au Sénat.

Il faut également modérer l'indépendance des pouvoirs par l'importance qu'ont pris les structures technocratiques et administratives<sup>1</sup>. Si le développement de l'administration au service de l'exécutif est ancien et est un vecteur important de traitement de l'information qui sera matière à décision, en revanche le Congrès n'a développé que récemment ses propres structures administratives, qui continuent à s'étoffer aujourd'hui<sup>2</sup>. C'est un mouvement à double effet. Si la montée en puissance du personnel parlementaire offre aux Représentants et aux Sénateurs les moyens de mener leur action plus efficacement, l'arrivée en masse d'un personnel formée aux mêmes écoles intègre le Congrès dans les réseaux administratifs et tend à faciliter les échanges. Il est aussi plus délicat pour les Sénateurs et Représentants de rester maîtres du jeu politique lorsqu'il doivent composer et dialoguer avec ces spécialistes.

### 1.2.1.2 Les spécificités californiennes

La Californie, comme la quasi-totalité des États de l'Union, reproduit une organisation politique parallèle à celle de la fédération<sup>3</sup>, avec une organisation des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaires séparés, mais devant collaborer car disposant chacun du pouvoir d'empêcher les autres. Le poids politique est pourtant différent de celui que connaît l'État Fédéral, et le jeu d'articulation est perturbé par la présence de la démocratie directe à une échelle qu'aucun autre État américain ne connaît. Le rôle des différents pouvoirs est également affecté par le fait que la Californie cultive le paradoxe d'élire presque systématiquement un gouverneur républicain face à une législature démocrate. Il y a donc deux facteurs principaux d'originalité dans la structure politique institutionnelle de la Californie. C'est d'une part la situation de cohabitation permanente et d'autre part l'infiltration des mécanismes de démocratie directe à toutes les échelles.

Le Gouverneur est le dépositaire du pouvoir exécutif. La fonction créée en 1849 est antérieure à l'accession de la Californie au rang d'État de l'Union en 1850, à l'époque où déjà passée sous administration américaine suite à la guerre Américano-Mexicaine<sup>4</sup>, elle était encore un territoire. Bien qu'il dispose personnellement à l'instar du Président des États-Unis du pouvoir exécutif et qu'il soit à la tête d'une conséquente administration comprenant de nombreuses agences étatiques, le Gouverneur exerce un leadership politique beaucoup moins marqué qu'à l'échelle fédérale. Cela peut s'expliquer en premier par le fait que le phénomène de prééminence de l'exécutif qui se rencontre dans la plupart des démocraties occidentales est surtout marquée à l'échelle de l'État nation, qu'il est notamment lié à des questions d'exercice de la souveraineté internationale, et est localement beaucoup moins présent.

---

par la Règle 22, souvent difficile à obtenir. La menace du filibuster est souvent un instrument de pression efficace pour la négociation plus que son utilisation véritable. Le record est détenu par le Sénateur [J. Strom Thurmond](#) qui en 1957 a parlé durant plus de 24h d'affilée contre le Civil Rights Act.

- 1 Structures que Pierre Pactet appelle assez improprement des technstructures, ce terme recouvrant un élément précis de la théorie économique de John Kenneth Galbraith, mais il a le mérite d'être évocateur. Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 21e édition.
- 2 En 2002, environ 30,000 personnes travaillent pour le Congrès, dont 10,000 dans les cabinets et équipes des Sénateurs et Représentants.
- 3 Seule la Constitution du Nevada de 1864 met en place un parlement monocaméral.
- 4 Ce conflit eu lieu de 1846 à 1848 et entraîna pour le Mexique la perte de 1.300.000 km<sup>2</sup> au nord du Rio Grande, passés sous domination américaine, notamment les actuels États de Californie, Arizona et Nouveau-Mexique, auxquels il faut ajouter le Texas qui, bien qu'ayant fait sécession du Mexique en 1936, est passé à l'occasion de la guerre dans le giron américain.

Le pouvoir législatif est détenu par la Législature, bicamérale, qui comprend un Sénat de 40 membres et une Assemblée qui en compte 80. Les membres de l'assemblée sont renouvelés entièrement tous les deux ans, alors que ceux du Sénat ne le sont que par moitié. Leur mandat est donc de 4 ans.

La Cour Suprême de Californie est la tête du système judiciaire de l'État<sup>1</sup>. La constitution de 1879 a porté sa composition à 7 membres, sous l'autorité du Chief Justice. Ils sont nommés à vie par le Gouverneur, sur avis conforme de la Commission des Nominations Judiciaires<sup>2</sup>. Toutefois, leur nomination doit être confirmée par le peuple aux prochaines élections générales, et ensuite tous les 12 ans, soit une fois toutes les trois élections générales.

### 1.2.2 Des subdivisions diverses et concurrentes

Les institutions locales de gouvernement sont celles qui donnent une texture si spécifique à l'organisation politique californienne<sup>3</sup>. Ces collectivités sont diverses et, plus étonnant, elles se recoupent de diverses manières, géographiquement et matériellement. Elles sont de plus fortement marquées par l'infiltration de la démocratie directe à toutes les échelles, qui se traduit notamment par un double statut, à la carte. L'un est régi par le droit commun. La Législature a obligation constitutionnelle d'organiser ces collectivités et de fournir les règles de leur fonctionnement. Mais elles ont la possibilité d'y déroger, par décision populaire, et de se doter d'une charte. Leurs frontières sont par ailleurs elle-même définies par décision populaire et les lignes peuvent bouger souvent selon les stratégies des électeurs.

Il y a trois types de subdivisions. c'est tout d'abord le Comté, *County*, division de base du territoire de la Californie, qu'elle partage d'ailleurs avec les autres États de l'Union<sup>4</sup>. Puis on trouve les Villes, *Cities*, qui sont une circonscription territoriale de compétence générale. Les communautés qui ne forment pas une *City* peuvent se constituer en *Community*, qui ne sont pas des circonscriptions territoriales proprement dites, mais plutôt des lieu-dits, une reconnaissance de la communauté qui n'apporte pas de droit supplémentaire véritablement opératoire<sup>5</sup>, le territoire en question restant sous administration directe du Comté. Ce sont enfin les Districts Spéciaux, *Special Districts*, qui sont inscrits sur un territoire spécifique et prennent en charge une ou plusieurs compétences d'attribution. Il existe également des Districts Scolaires, *School Districts*, qui relèvent d'une législation spécifique. Enfin, marqueurs également du caractère politique du territoire, les circonscriptions électorales, qu'elles soient à l'échelle de l'État ou de la Fédération suivent des règles de découpage parfois étonnantes.

1 [Cal. Const. Art. 6](#) règle l'organisation du pouvoir judiciaire de l'État.

2 [Cal. Const. Art. 6 Sect. 7](#) La Commission des Nominations Judiciaires, ou Commission on Judicial Appointments est composée dans ce cas de l'Attorney General, du Chief Justice de la Cour Suprême, et du doyen des Présidents de Cour d'Appel de l'État.

3 Les collectivités locales sont instituées et en partie régies par l'article 11 de la constitution.

[Cal. Const. Art. 11](#)

La Californie étant particulièrement bien pourvue en institutions de recherche politique, et d'organismes à but non-lucratif de vulgarisation politique, de nombreux ouvrages et documents sont disponibles sur la question. *Guide to California Government* 1992, 14 éd. (League of Women Voters of, 1992). Joseph R. Grodin, Calvin R. Massey, et Richard B. Cunningham, *The California State Constitution: A Reference Guide* (Greenwood Press, 1993). Janiskee et Masugi, *Democracy in California*.

4 Seuls deux États n'utilisent pas le terme de *County*, mais ont des subdivisions équivalentes. Ce sont les *Parish* en Louisiane et les *Boroughs* en Alaska.

5 En revanche la constitution en communauté ouvre un rôle consultatif.

Ces collectivités ne sont pas parfaitement synthétiques. Si le Comté est la subdivision de base de l'État, et que chaque portion du territoire fait partie d'un Comté, de droit commun ou à charte, aucune des autres division n'est en revanche obligatoire, mis à part pour les circonscriptions électorales, qui ne sont pas des outils directs d'administration. Leurs compétences sont largement à la carte, et elles peuvent se recouper géographiquement de mille manières. Il existe des zones où l'intégralité des services publics est fournie par le Comté. D'autres où c'est la Municipalité qui les prend en charge intégralement. Entre ces deux extrêmes, une infinité de configurations sont possibles. Une portion de territoire donné peut ainsi faire partie d'une municipalité qui ne prend que certains services à sa charge, le comté pouvant en assurer certains par contrat. Il peut également faire partie de plusieurs Districts Spéciaux, et d'un District Scolaire ne recoupant pas l'intégralité du territoire municipal et pouvant s'étendre sur des zones non-municipalisées. On entrevoit toute la complexité des enchevêtrements possibles, et tout le potentiel d'optimisation, essentiellement fiscal car le financement de ces services est le nerf de la guerre, qui s'ouvrent aux navigateurs motivés de l'édifice institutionnel.

### **1.2.2.1 Le Comté**

Le Comté est la subdivision légale de base de l'État<sup>1</sup> et, en Californie comme dans presque tous les autres États, le territoire est entièrement découpé en Comtés<sup>2</sup>. L'État en compte 58, et leur configuration est des plus diverse. Il y a peu en commun entre le Comté d'Alpine et ses 1.200 habitants, ne comptant aucune subdivision, et le Comté de Los Angeles qui où résident presque 10 millions de personnes, où l'enchevêtrement des territoires institutionnels est des plus complexes. Pourtant, leurs attributions légales sont les mêmes.

La carte ci-dessous montre la configuration des Comtés dans les différents États. On voit que la Californie, pourtant l'un des plus grands États, a une densité relativement faible de Comtés. On devine également les traces de la colonisation, et les conséquences du quadrillage territorial sont particulièrement visible dans le Midwest.

---

1 [Cal. Const. Art. 11 Sect. 1](#)

Cal. Gov. Code. Sect. [23.000](#) à [33.205](#)

2 La seule exception, en dehors bien sûr du District de Columbia, est l'Alaska, où pour des raisons de densité de peuplement et de configuration du territoire, la majeure partie de la surface de l'État dépend directement de lui.



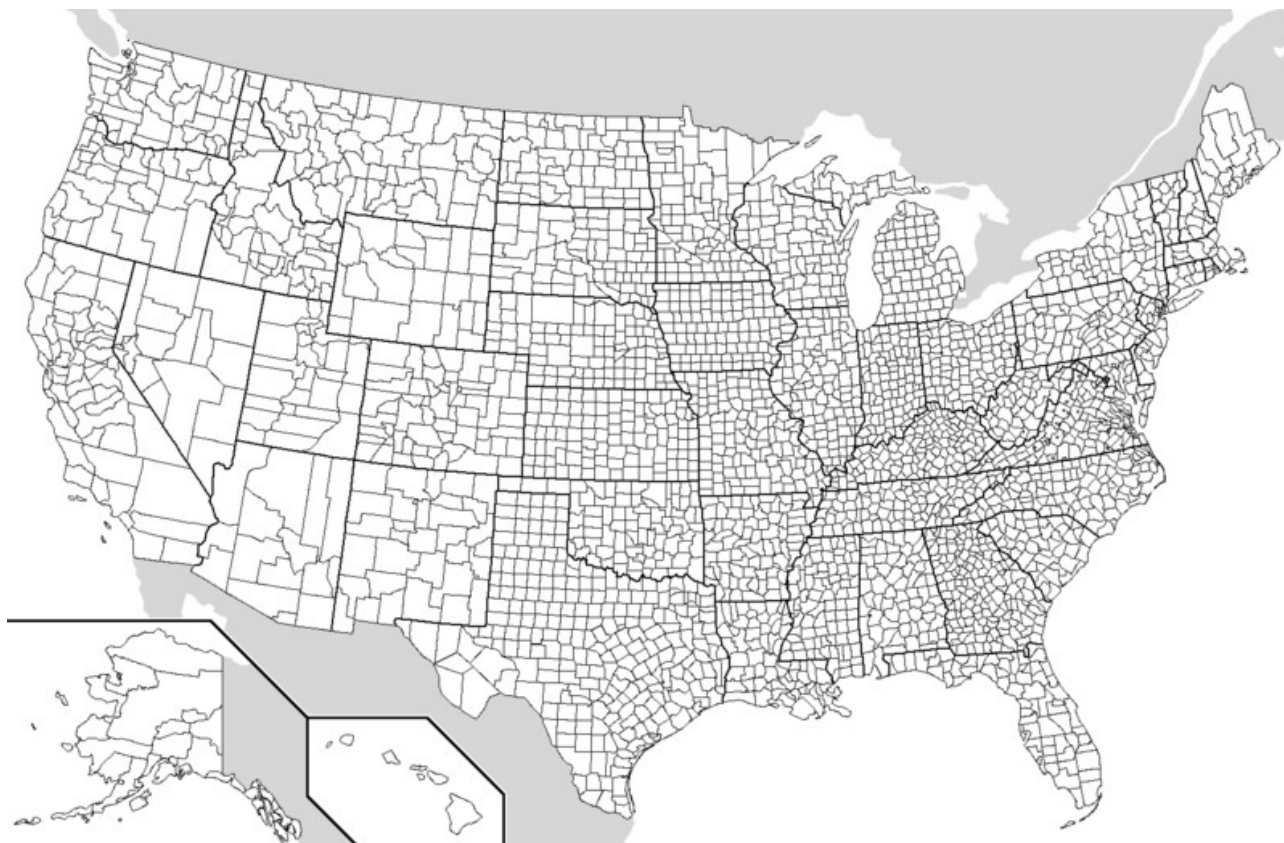


Illustration 1: Carte des Comtés des États-Unis. Wikimedia Commons, GNU.

Lors de l'intégration de l'État dans l'Union en 1850, la Californie ne compte que 27 Comtés<sup>1</sup>, mais leur nombre monte rapidement et se cristallise en 60 ans. Le dernier à être formé fût celui d'Imperial en 1907. Depuis, même si la Constitution et le Government Code prévoient des procédure de division, de fusion et de modification de frontières passant à chaque fois par la consultation populaire de tous les Comtés concernés, ils n'ont pas bougé. Bien qu'en 1974, la Législature assoupli les condition de modification et de création de nouveaux Comtés<sup>2</sup>, chacune des huit tentatives a depuis échoué.

---

1 Nombre déjà augmenté par rapport aux 18 proposés par la commission constitutionnelle.

2 Cal. Gov. Code. Title 3 Div. 1 Ch. 3 Sect. [23350-23374](#)



Illustration 2: Carte des Comtés de Californie, 2009, California Secretary of State

Les tâches du Comté sont variées et n'ont fait qu'augmenter avec le temps. Il faut en effet garder en mémoire que le territoire qui s'intègre à l'Union en 1850 est configuré de manière très différentes dans ses dimensions démographiques, sociales et économiques, que celui que nous connaissons aujourd'hui. Dans un État faiblement et non densément peuplé, les Comtés étaient originellement en charge de la diffusion sur le territoire des services publics de base: construction et entretien du réseau routier, prisons (sous la direction du County Sheriff), aide sociale de base pour les plus pauvres, registres de propriété foncière, et statistiques démographiques. Aujourd'hui les services qu'ils fournissent sont bien plus importants, et de nombreuses lois leurs permettent de mettre en œuvre des compétences optionnelles. Ils sont par ailleurs également visés directement par nombre de lois fédérales.

Les Comtés se répartissent en trois classes: de droit commun, ou *general law county*, à charte, ou *charter county*, et enfin consolidé, ou *consolidated county*. Les Comtés de droit commun sont les plus nombreux. Ils suivent les règles générales d'organisation telles que définies dans le California Government Code.

Un Comté à Charte est simplement un Comté qui a adopté, par votation populaire, une Charte



organisant spécifiquement son organisation institutionnelle. Ils ne sont que 18 dans ce cas<sup>1</sup>, essentiellement des Comtés urbains et fortement peuplés. Il n'y a pas de condition particulière pour ce faire, l'adoption d'une charte est possible à tout moment pour tout comté<sup>2</sup>. Elle ne donne ni droits ni devoirs supplémentaires, si ce n'est une liberté plus grande dans l'organisation, sous réserve de répondre à des exigences minimales et constitutionnelles, par l'institution d'un certain nombre d'officiers publics<sup>3</sup>, et le respect d'une organisation démocratique et à même de fournir les services publics requis. La distinction tend à se faire plus discrète à mesure que la législation a donné de plus en plus d'autonomie aux Comtés qui en sont dépourvu, mais elle reste pourtant présente. Si les compétences et l'organisation administrative des Comtés de droit commun tendent à offrir plus d'autonomie, son organisation proprement politique est en revanche figée.

Un Comté consolidé, et San Francisco est seul dans ce cas, rassemble au sein d'une même institution un Comté et une Ville à charte, avec les pouvoirs et devoirs des deux<sup>4</sup>, et réalise une confusion de certains organes, comme le Bureau des Superviseurs, l'organe législatif et exécutif local, tandis qu'il en superpose d'autres. Il y a ainsi à San Francisco à la fois une police municipale et un sheriff.

Le Bureau des Superviseurs, *Board of Supervisors*, est l'organe majeur du Comté<sup>5</sup>. Il est à la fois organe législatif et exécutif. Cela s'explique notamment par le fait que la branche exécutive locale, des représentants au mandat court, est distinct des fonctions administratives. C'est le plus souvent un County Manager qui prend la tête de l'administration. Il n'est pas élu, et c'est un professionnel, salarié de la collectivité.

Dans les Comtés de droit commun, il y a 5 superviseurs<sup>6</sup>, dont l'un d'entre eux est élu *Chairman*<sup>7</sup> par ses pairs, et préside à ce titre aux réunions du bureau, mais n'a que peu de prérogatives supplémentaires. Le bureau est essentiellement un organe collégial. Il est responsable de la fourniture des services publics et des travaux publics<sup>8</sup>. Le Gouvernement Code s'est peu à peu enrichi d'obligations supplémentaires de services qui font de la fourniture d'eau à l'organisation des foires, de la réglementation de la publicité à l'entretien de bibliothèques publiques. Notons toutefois que l'enseignement public ne relève pas de leur compétence, mais de celle des *School Districts*.

Les superviseurs ont aussi un rôle de représentation du Comté dans les instances extérieures. Au près de l'État par exemple, mais ils peuvent aussi faire partie du conseil d'administration des Districts Spéciaux qui sont mis en place pour exercer des compétences normalement dévolues aux Comtés par le droit commun.

1 Ces Comtés sont Alameda, Butte, Fresno, Los Angeles, Placer, Sacramento, Sans Bernardino, San Diego, San Francisco (consolidé), San Mateo, Santa Clara et Tehama.

2 [Cal. Const. Art. 11 Sect. 3](#)

3 Essentiellement le County Sheriff et l'Attorney General.

[Cal. Const. Art. 11 Sect. 4](#)

4 [Cal. Const. Art. 11 Sect. 6](#)

« (a) A county and all cities within it may consolidate as a charter city and county as provided by statute.

(b) A charter city and county is a charter city and a charter county. Its charter city powers supersede conflicting charter county powers. »

5 Cal. Gov. Code. Title. 3 Div. 2 Part. 2 Sect. [25000-25210](#)

6 Cal. Gov. Code Title. 3 Div. 2. Part. 2 Sect. [25000-25008](#)

7 Cal. Gov. Code Title. 3 Div. 2. Part. 2 Sect. [25020-25022](#)

8 Tels qu'énumérés longuement dans le Gouvernement Code.

Cal. Gov. Code Title. 3 Div. 2. Part. 2 Sect. [25200-26157](#)

Le Bureau des Superviseurs est investi également des fonctions quasi-judiciaire, servant de juridiction d'appel pour le recouvrement des impôts locaux ou les conflits de droit du sol.

Ils ont élus pour quatre ans, par circonscription, mais seuls au maximum trois sièges peuvent être renouvelés à chaque élection régulière, c'est à dire tous les deux ans. Il s'ensuit généralement une alternance entre 2 et 3 renouvellements de sièges tous les deux ans.

Les *Municipal Advisory Councils*, autorisés par une loi étatique en 1971<sup>1</sup>, sont des organes consultatifs représentant des communautés reconnues comme cohérentes par le Comté, mais non incorporées comme Ville à part entière. Le Comté peut toutefois lui déléguer certains pouvoirs, et régler son mode de fonctionnement. Contrairement à la pratique des chartes, il s'agit donc d'une gestion déléguée, dont les conditions restent entre les mains du Comté, bien qu'il ait la possibilité, et non l'obligation, de la soumettre à l'approbation d'une votation populaire des citoyens concernés.

C'est donc en partie une alternative à la fois à l'incorporation et à la création de Districts Spéciaux, tout en permettant la reconnaissance d'une véritable identité à la communauté, avec un nom et des frontières précises. Autant d'éléments qui peuvent paraître bien symboliques, mais qui ont une vraie incidence sur la valeur du patrimoine foncier de ses membres<sup>2</sup>. Le *Municipal Advisory Council* est donc aussi le moyen de mettre en œuvre un séparatisme doux, moins demandeur d'expertise qu'une incorporation complète, moins coûteuse aussi, et mieux à même de fournir une identité collective qu'un District Spécial.

L'administration du Comté est dirigé par un *Chief Administrative Officer*, qui est donc un administrateur professionnel<sup>3</sup>. Les Comtés à Charte ont la possibilité de mettre en place un *County Manager* ou un *County Executive*, qui a dans ce cas plus d'autonomie. Il a sous sa responsabilité l'administration du Comté, mis à part l'administration des finances, qui dépend d'un officier spécifique, le *Chief Financial Officer*, et l'administration de l'aménagement du territoire, qui est gérée par une commission spécifique.

Il faut enfin signaler le rôle des Local Agency Formation Commissions (LAFCO)<sup>4</sup>, une commission indépendante, existante dans chaque Comté, qui examine et valide les demandes de formations de Villes incorporées et de Districts Spéciaux. Elles sont composées de représentants du Comté, des Villes et du public. Ce sont elles qui définissent les sphères d'influences des Villes incorporées,

1 Cal. Gov. Code Title. 3 Div. 4. Part. 1 Sect. [31010](#)

2 Des incidences étudiées notamment dans:

Renaud Le Goix, "Les "Gated Communities" aux Etats-Unis. Morceaux de villes ou territoires à part entière ?" (Thèse de Doctorat en Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2003), [http://tel.archives-ouvertes.fr/documents/archives0/00/00/41/41/index\\_fr.html](http://tel.archives-ouvertes.fr/documents/archives0/00/00/41/41/index_fr.html). Frédéric Douzet, "Ségrégation et balkanisation politique de la Californie," *Hérodote*, no. 122 (Mars 2006): 66-91, [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=HER\\_122\\_0066](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=HER_122_0066). Ceyhan Ayse, "La fin de l'en-dehors : les nouvelles constructions discursives de l'ennemi intérieur en Californie," *Text*, Février 28, 2003,

<http://www.conflits.org/index569.html#tocfrom1n5%23tocfrom1n5>. Stéphane Degoutin, *Prisonniers volontaires du rêve américain* (Editions de La Villette, 2006).

3 On peut faire un parallèle historique, toute proportion gardée, avec les pratiques des Républiques Italiennes, où bien souvent, en dehors d'organes de décisions républicains oligarchiques, c'était un administrateur professionnel qui prenait les rênes de la gestion au jour le jour. Pour garantir son indépendance, il était étranger, son mandat était limité et il lui était même parfois interdit de quitter une zone déterminée de la ville ou d'avoir quelques contacts avec des locaux, pour prévenir d'éventuelles relations corruptrices.

4 Tami Bui et Bill Ihrke, *It's time to draw the line*, California Senate Committee on Local Government. (Sacramento, CA, 2003). Cal. Gov. Code Title. 5 Div. 3. Part. 1 Sect. [56300](#) et suivants

un espace en dehors du territoire municipal, mais sur lequel la collectivité a une certaine prise, y compris réglementaire, notamment au regard de la politique d'aménagement.

#### **1.2.2.2 La Ville**

Les Villes sont le second type de collectivité à compétence générale<sup>1</sup>. En Californie, les termes de *City* et *Town* sont équivalents pour désigner ces entités politiques<sup>2</sup>. De droit commun ou à Charte, selon le même principe que les Comtés, elles ne recouvrent pas l'intégralité du territoire. C'est une subdivision facultative et volontaire. La constitution en Ville requiert l'approbation par votation populaire de la majorité des citoyens concernés, mais pas du Comté. Ni l'accord du Bureau des Superviseurs, ni celui des autres citoyens du Comté ne sont nécessaires. Le Comté sera pourtant touché par le changement de configuration budgétaire que la l'incorporation entraîne.

Il y a 468 Villes incorporées en Californie, dans lesquelles vivent 75% de la population de l'État, et les trois quarts sont de droit commun. Elles ont une compétence générale de législation et leur actes rentrent dans un système de hiérarchie assez spécifique. Si ils sont soumis à la conformité aux lois fédérales et étatiques, elles ne sont en revanche pas tenus par la réglementation du Comté.

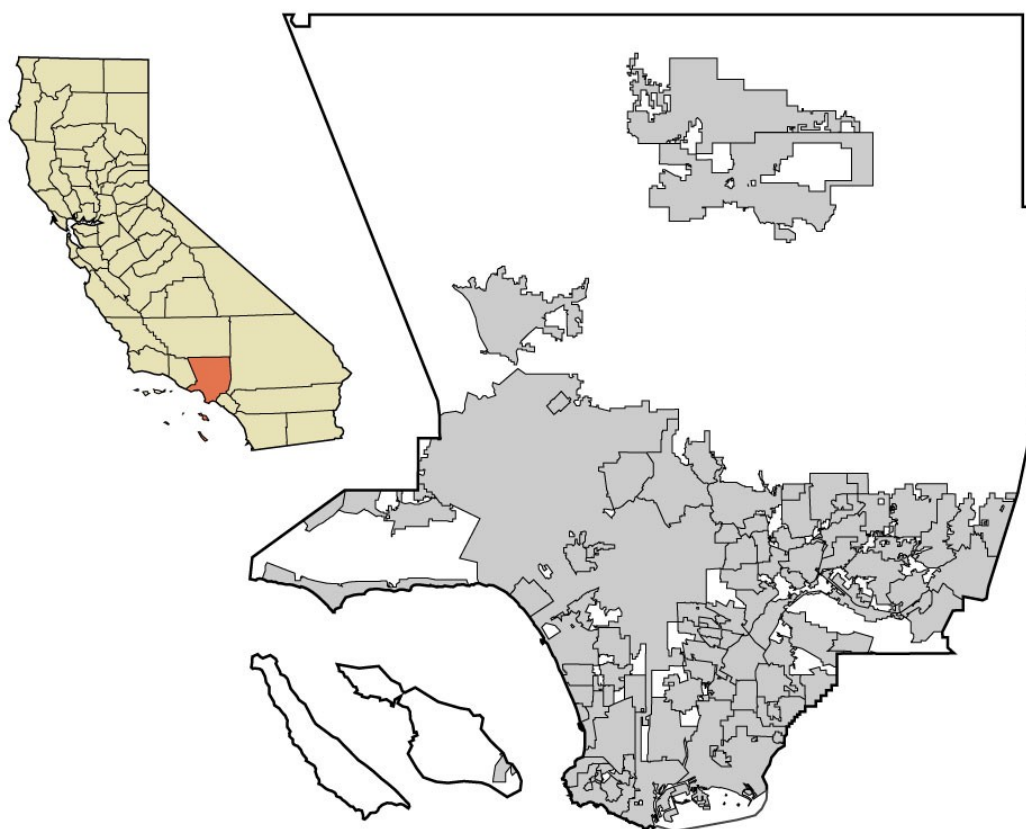
Les Villes sont particulièrement compétentes en matière de législation sur la santé, la sécurité et les programmes sociaux, pourvu qu'ils aient une implication locale.

---

1 [Cal. Const. Art. 11 Sect. 2](#)

Cal. Gov. Code Sect. [34000-51298](#)

2 [Cal. Gov. Code Sect. 34500-34504](#)



*Illustration 3: Carte des Communautés incorporées dans le Comté de Los Angeles, Los Angeles County.*

## Incorporation

Une Ville est formée par un processus d'incorporation<sup>1</sup> qui peut être initié soit par le Bureau des Superviseurs du Comté, soit par une pétition rassemblant au moins 25% des électeurs inscrits sur le territoire susceptible d'être incorporé. Une pétition des propriétaires est également possible, mais c'est un moyen très peu utilisé.

Le territoire proposé à l'incorporation doit être continu et ne pas former d'îlots isolés de territoires non-incorporés. De même, elle ne peut aboutir à l'enclavement d'une nouvelle communauté incorporée dans une autre. Ces règles n'ont pas toujours existé, et il est ainsi fréquente de voir de tels îlots dans la carte des communautés incorporées.

Le dossier d'incorporation proposé est soumis pour examen à la *Local Agency Formation Commission* (LAFCP) du Comté, qui conduit une étude de faisabilité sur les frontières du territoire, son potentiel fiscal, ses dépenses probables et son équilibre financier possible. Après des suggestions d'adaptation, la LAFCO approuve ou désapprouve la proposition. En cas d'approbation, la Commission tient une audience pour rassembler les avis du public. Si à ce stade elle reçoit une contre-pétition de la majorité des électeurs inscrits en défaveur du projet, elle abandonne la procédure. Dans le cas contraire, elle planifie une votation des électeurs du

<sup>1</sup> [Cal. Gov. Code Sect. 56720-56724](#)

territoire proposé à l'incorporation. Si le projet est rejeté, aucune autre procédure ne peut être entamée dans les deux années suivantes.

Les frontières d'une communauté incorporée peuvent en outre bouger selon une procédure parallèle à l'incorporation<sup>1</sup>. On parle d'annexion, si il s'agit d'adjoindre une portion de territoire non incorporée à une Ville existante, et de consolidation, si il s'agit de fusionner plusieurs communautés incorporées.

### Désincorporation

Le cas est rare, puisqu'unique en Californie, mais il est possible pour une communauté incorporée de revenir en arrière, et de se désincorporer<sup>2</sup>, c'est à dire de revenir sous l'administration du Comté. La procédure peut être engagée par une pétition rassemblant au moins 20% des électeurs inscrits.

La seule Ville à avoir mis en pratique cette possibilité est la ville de Cabazon, dans le Comté de Riverside au sud de l'État, en 1974, après des années de déficit budgétaire incontrôlable. Toutefois, elle pourrait être suivie par la ville Vallejo, dans le Comté de Solano, qui a entamé une procédure de banqueroute. Vallejo, qui fût l'une des premières villes à mettre en place des procédures de démocratie directe en Californie, avec San Francisco, pourrait ainsi disparaître ici en tant qu'entité politique.

### Charter Cities

La possibilité est ouverte à toute Ville qui souhaite se détacher du droit commun de rédiger une Charte<sup>3</sup>, qui sert de constitution locale. La proposition peut en être faite par le conseil municipal ou par une pétition<sup>4</sup>, signée de 15% des électeurs inscrits. Cette proposition provoque l'élection d'une commission de rédaction, mais le conseil municipal peut en faire office. Le projet est ensuite soumis à votation populaire.

### Organisation

La Ville est dirigée par un conseil municipal élu, *City Council*, qui, à l'instar du Bureau des Superviseurs d'un Comté, est à la fois doté de prérogatives législatives et exécutives. La possibilité d'intervention du peuple par référendum, initiative ou rappel est par ailleurs garanti dans tous les cas par la constitution. Selon le droit commun, le conseil est composé de 5, 7 ou 9 membres élus par circonscription.

Il y a deux formes principales d'organisation<sup>5</sup>, au choix, selon le droit commun. La première est le *Council-Manager System*, parallèle au système du manager administratif que connaît le Comté. Trois quart des villes suivent ce système, souvent les plus petites où le conseil est composé de postes à temps partiel qui ne sont pas occupés par des professionnels de la politique. L'autre système, plus familier des structures européennes, est celui du *Mayor-Council*, dans lequel un maire est élu par ses pairs ou par la population pour présider le conseil. Dans la majeure partie des

---

1 [Cal. Gov. Code Sect. 56737-56759](#)

2 [Cal. Gov. Code Sect. 57400-57425](#)

3 [Cal. Gov. Code Sect. 34400-34414](#)

4 Voir notre étude de l'initiative.

5 [Cal. Gov. Code Sect. 34851-34906](#)

collectivités qui l'ont adoptés, surtout celles de droit commun, c'est un poste purement honorifique, à l'instar du *Chairman* du Bureau des Superviseurs, dans un système de décision collégial. C'est le système faible, *weak-mayor system*. Quelques collectivités importantes à Charte mettent en pratique une version différente du système mayoral, le *strong-mayor system*. En ce cas, le maire est élu directement par les électeurs et est investi de pouvoirs plus importants, définis précisément dans la charte. Le chef de l'administration s'en réfère à lui directement. Parfois, certaines matières sont retirées de la compétence du conseil ou du maire pour être confiées à des organes élus indépendants. En effet, au delà des deux systèmes manager et maire qui constituent les deux pôles de l'organisation des villes incorporées, la grande liberté laissée aux collectivités à charte de définir leur propre organisation conduit à une grande variété d'architectures.

### **Municipal Advisory Councils et Census-designated Places**

Ces deux types de communautés sont ce que la ville incorporée n'est pas. Elles lui sont incompatibles et ne doivent pas être confondues avec elle. Nous avons déjà évoqué le Municipal Advisory Council qui est une manière de reconnaître l'identité d'une communauté, de lui déléguer certaines compétences et de lui permettre une représentation face au Comté sans aller jusqu'à l'incorporation.

Le Census-designated Place, littéralement un lieu désigné par le recensement, est une délimitation statistique et purement descriptive qui n'ouvre droit à aucun droit politique spécifique. Elle ne dépend d'ailleurs même pas de l'État de Californie, mais de l'administration fédérale du recensement. Elles sont un moyen de faire exister des communautés, de les rendre visible pour le traitement des données administratives et statistiques, et ne sont déterminées qu'aux endroits où l'urbanisation définit un centre résidentiel en dehors d'une collectivité incorporée ou d'un *Municipal Advisory Council*.

#### **1.2.2.3 Le District spécial**

Contrairement aux villes et aux comtés qui ont une compétence générale de législation sur leur territoire, les Districts Spéciaux<sup>1</sup> n'existent que pour exercer une ou plusieurs compétences d'attribution sur un territoire déterminé. Il en existe plus de 3400 en Californie, remplissant les rôles les plus divers. Seuls 500 d'entre eux ont plusieurs compétences. Ensemble, ils manient plus de 26 milliards de dollars de budget chaque année.

### **Compétence**

Il n'y a pas de limites à leur compétence. Un District Spécial peut être formé pour fournir à une zone un service qui ne rentre pas dans la attributions du Comté ou la Ville, ou pour gérer plus localement un service déjà pris en charge par ces institutions, avec souvent, un arrière-plan d'optimisation fiscale. Le tableau ci-dessous montre qu'ils sont très largement concentrés sur quelques domaines d'activités. Ils sont ainsi particulièrement utilisés par les Comtés pour gérer localement des services qui sont à leur charge, mais aussi pour gérer conjointement des services entre plusieurs collectivités.

Ils peuvent être situés en tout ou partie sur un territoire incorporé, pour permettre par exemple

---

1 Cal. Gov. Code [58000-61226.5](#)

d'étendre certains domaines de service à la périphérie d'une ville, mais la majorité d'entre eux servent des territoires non-incorporées. Ils sont aussi une alternative plus légère à l'incorporation pour une communauté qui souhaiterait prendre en charge certains services spécifiques. Leur taille considérablement. Un district consacré à l'éclairage urbain peut n'être pas plus grand que quelques blocs, tandis que certains districts de distribution d'eau couvrent plusieurs Comtés. Historiquement, c'est d'ailleurs par la distribution d'eau qu'ils sont apparus. Les premiers ont été mis en place dans la San Joaquin Valley à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Certains districts sont aussi mis en place par les autorités publiques pour gérer des grands équipements comme les aéroports, les zones de loisir, les hôpitaux ou les cimetières.

**Compétences des Districts Spéciaux<sup>1</sup>**

Zone de service du Comté	891
Exercice conjoint de compétences	718
Protection contre le feu	377
Services à la communauté	325
Maintenance diverse	255
Cimetière	252
Organisation à but non-lucratif	197
Eaux du Comté	167
Éclairage des autoroutes	138
Eaux de Californie	137
Parcs et loisirs	109
Conservation des ressources	98
Irrigation	94
Contrôle sanitaire du Comté	93
Hôpital	80
Sanitaire	73
Contrôle sanitaire	73
Équipement public	53
Protection contre les inondations	52
Drainage des eaux de pluie	49
Contrôle des moustiques	46
Eaux Municipales	37
Pollution de l'air	31
Agence de l'eau	30
Travaux publics liés à l'eau, Comté	29
Mémorial	27
Drainage	23
Parking	23
Égouts	22
Transit	15
Barrage	14
Ports	13
Bibliothèque	13
Conservation de l'eau	13
Aéroport	10
Contrôle de la peste des agrumes	10
Déchetterie	8
Stockage de l'eau	8
Contrôle de la peste	6
Amélioration municipale	5
Équipement municipal	5
Santé	3
Police	3
Maintenance des routes	3
Ponts et autoroutes	2
Renouvellement des eaux	2
Contrôle sanitaire et des inondations	2
Eaux de la Métropole	1
Péage	1
<b>Total</b>	<b>4636</b>

1 Les chiffres sont extraits de:  
California State Controller, *Special Districts Annual Report* (California State Controller, 2007), 1061.



## Financement

A l'instar de la distinction française entre services public administratifs et services publics industriels et commerciaux, les Districts Spéciaux se répartissent en deux catégories, et de leur place dépend leur mode de financement et de relation avec les usagers.

Ce sont tout d'abord les services commerciaux, qui sont financés par les contributions des usagers, qui payent ainsi le service rendu. Il peuvent être cela dit obligés de le faire, mais il y a un lien direct entre la contribution et le service rendu. C'est le cas des aéroports, des ports, des hôpitaux, qui tirent leur revenu de leur activité, mais aussi des services de distribution d'eau, ou des égouts.

Ce sont ensuite les services non commerciaux, qui ne tirent par leurs revenus de la contribution des usagers, mais des impôts, et dont le budget est alloué par la ou les collectivités qui les collectent. C'est généralement une part de l'impôt foncier qui est leur source de revenu principale. La police ou les pompiers en sont des exemples caractéristiques.

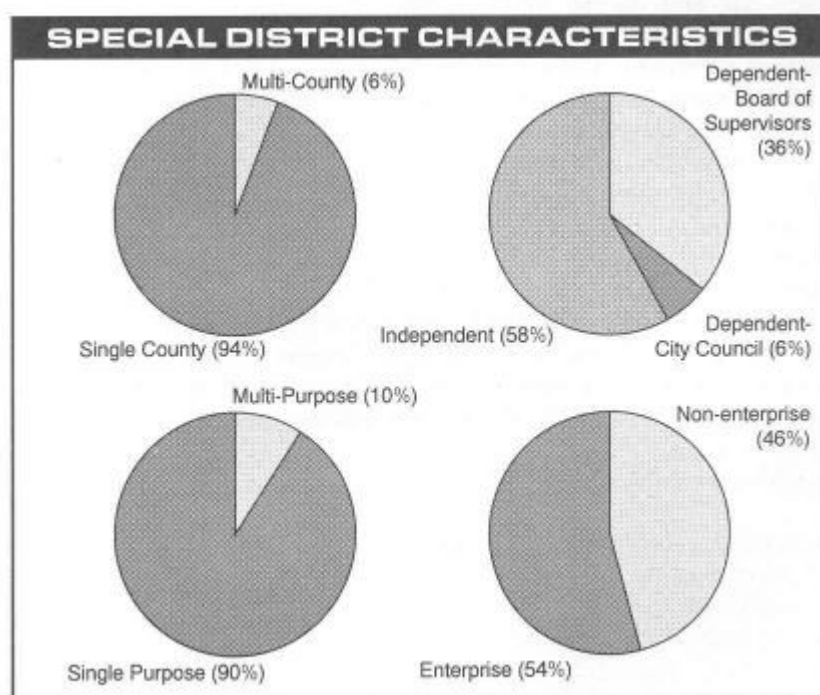


Figure 17.2

Illustration 4: Répartition des types de Districts Spéciaux en 1990.

Comme le montre le graphique joint, la majorité des services est aujourd'hui de nature commerciale. C'est une tendance qui date de l'adoption par voie d'initiative de la Proposition 13 en 1978 qui a sévèrement plafonné la capacité de lever l'impôt foncier pour les collectivités publiques, et, dès lors, d'alimenter le budget des services non-commerciaux. La tendance est donc depuis à la commercialisation d'un nombre croissant de services qui permet d'assurer leur

financement sur d'autres bases, c'est à dire essentiellement des contributions directes des usagers, au détriment des mécaniques redistributives, et donc des usagers les plus pauvres.

### Organisation et gouvernance

Il y a deux formes de gouvernance du district, selon qu'il est dépendant ou non d'une collectivité et de ses organes de décision. Une forte majorité des districts son indépendants, c'est-à-dire qu'ils sont dotés d'une organe décisionnel élu localement. Les autres opèrent sous le contrôle d'un Conseil Municipal, ou, plus fréquemment, sous celui du Bureau des Superviseurs d'un Comté. Ils sont toutefois la plupart dotés d'une administration propre qui gère les affaires courantes.

#### 1.2.2.4 Les Circonscriptions électorales

Les circonscriptions électorales ne sont pas des collectivités, mais elles ont un impact politique et territorial important, et font l'objet de certaines pratiques qui nous conduisent à l'évoquer ici. Le problème est, là encore, essentiellement étudié à grande échelle, mais il peut se retrouver y compris aux plus petites. Les représentants sont essentiellement élus par circonscription, à toutes les échelles, et se pose par là la question de leur découpage. Des découpages différents peuvent influencer de manière extrêmement importante sur le résultat des élections<sup>1</sup>. Il est tentant donc, dans un système où ce sont les élus eux-même qui votent les modifications de carte électorale<sup>2</sup>, de procéder à des découpages qui prennent en compte bien plus que des considérations démographiques. C'est un problème particulièrement prégnant en Californie, où le dynamisme démographique conduit à de fréquents remaniement, et où le nombre de sièges à pourvoir à la Chambre des Représentants, 52, ouvre autant d'opportunités.

On parle de *gerrymandering* pour qualifier cette pratique. Ce nom vient de celui du Gouverneur du Massachusetts, Elbridge Gerry, qui fût accusé en 1811 d'avoir redécoupé une circonscription en forme de salamandre, *salamander*, pour favoriser son parti aux élections. Du mariage de son nom et de celui de cet animal vient le terme de *gerrymandering*.

Le gerrymandering est aujourd'hui utilisé essentiellement dans deux cas de figure. Le premier est la consolidation des position politiques. C'est une stratégie bi-partisane, particulièrement tentante dans une configuration où, en Californie, le parti Républicain n'a presque aucune chance de remporter la majorité, et le parti Démocrate largement majoritaire. Le second est porté par la volonté d'assurer une représentation aux minorités ethniques, et donc de faire coller les frontières des circonscriptions avec celles où vivent ces communautés. Le constat est largement fait qu'en général aucun élu issu de ces minorités n'est élu si la majorité de la population n'en fait pas partie dans une circonscription donnée, à quoi il faut même ajouter une certaine marge pour tenir compte de la sociologie particulière du vote. Les électeurs issus des minorités ethniques s'inscrivent et votent moins que la moyenne.

---

1 Roger Brunet, "Territoires : l'art de la découpe / ~Pinking shears applied to territories~~," *Revue de géographie de Lyon* 72, no. 3 (1997): 251-255, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113x\\_1997\\_num\\_72\\_3\\_4699](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1997_num_72_3_4699).

2 Les États-Unis sont de plus en plus seuls dans ce cas. Le Canada qui avait recours à ce type de pratiques a confié dans les années 1950 le découpage électoral à une commission indépendante.

## Congressional District 38

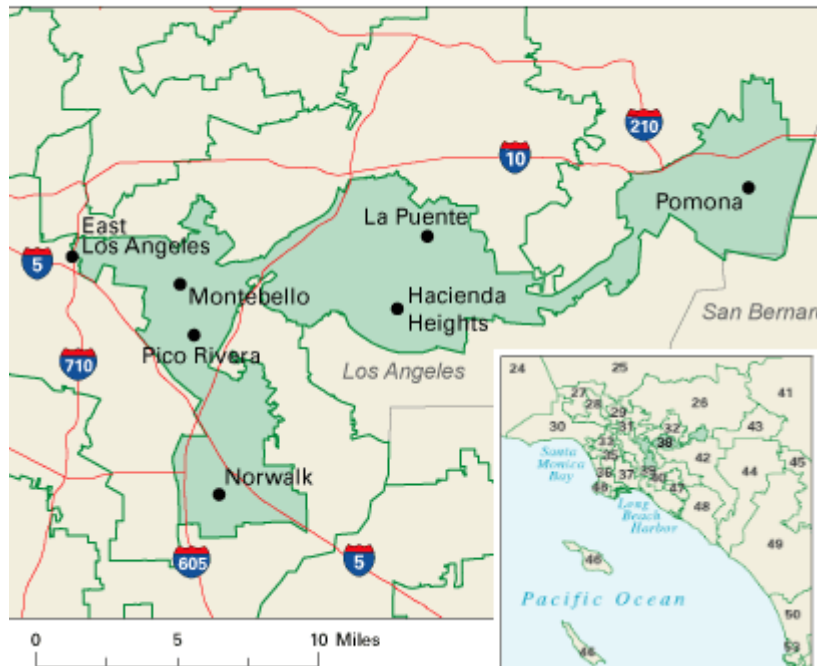


Illustration 5: District 38 pour l'élection à la Chambre des Représentants, Nationalatlas.gov.

## Congressional District 23



Illustration 6: District 23 pour l'élection à la Chambre des Représentants, Nationalatlas.gov.

## 2 Mécaniques de démocratie directe

### 2.1 Le référendum et le recall

#### 2.1.1 Le référendum

Le référendum est le fait de mettre au vote le retrait ou la validation d'un texte adoptée par un organe législatif, soit le conseil municipal dans le cas d'une ville par exemple, ou la Législature pour les référendums à l'échelle de l'État<sup>1</sup>. Il est apparu pour la première fois en Californie, à San Francisco, en 1898, par ailleurs en même temps que l'initiative.

Il en existe de trois types. C'est tout d'abord le référendum obligatoire, *mandatory referendum*, prévu par la Constitution ou la Charte, et qui oblige à la votation après le vote par l'organe législatif de certains types de textes. L'intéressant en Californie est que ce type de textes étant amendables, et largement amendés, par voie d'initiative populaire, il se crée un type de boucle de contrôle populaire, où l'électorat institue sa consultation obligatoire dans certains cas. La révision de la Constitution elle-même est par ailleurs un cas de référendum obligatoire, en Californie comme dans la plupart des autres États<sup>2</sup>.

C'est ensuite le référendum volontaire, ou *voluntary referendum*, où l'organe législatif décide discrétionnairement de soumettre à la votation populaire un texte qu'elle a préalablement adopté. Ce cas de figure se présente rarement. Enfin, et l'on peut faire un parallèle avec les pratiques suisses, c'est le référendum populaire, *popular referendum*. Dans le cas où il est question du retrait d'un texte, on parle de *People's veto*, veto populaire. Certaines matières en sont toutefois exclues par la Constitution, comme les lois urgentes ou celles organisant des élections prochaines.

Réglé par l'article 2 de la constitution pour ce qui est du référendum à l'échelle de l'État, il est relativement facile à mettre en œuvre. Le seuil de signatures à récolter n'est que de 5% des suffrages exprimées aux dernières élections gubernatoriales, et le délai de circulation de 90 jours. Le référendum populaire a toutefois tendance à tomber en désuétude, en Californie comme ailleurs, et ceci en raison de plusieurs facteurs. Tout d'abord les mandats courts propres à la démocratie américaine jouent le rôle d'un contrôle efficace sur les représentants. Les électeurs n'oublient pas une loi qui les a mécontentés, et souvent les controverses législatives se jouent sur un temps assez long pour comprendre une élection. Elles s'y cristallisent aussi. C'est aussi la présence de l'initiative populaire, qui est le vecteur privilégié d'action populaire, au détriment des autres, peut-être moins originaux face à la démocratie représentative. Enfin, et c'est une problématique spécifique à l'échelle de l'État, ce n'est bien souvent pas face à la Législature que s'engagent les batailles législatives, mais bien face à la Cour Suprême et au système judiciaire, cette fois largement hors (atteinte par les voies de la démocratie représentative. Les Justices de la Cour Suprême ne sont pas élus, et si ils sont confirmés par le peuple, ils le sont sur un temps

1 [Cal. Const. Art. 2 Sect. 9](#) « *The referendum is the power of the electors to approve or reject statutes or parts of statutes except urgency statutes, statutes calling elections, and statutes providing for tax levies or appropriations for usual current expenses of the State.* »

2 Seul le Delaware prévoit une procédure de révision sans consultation populaire.

assez long, 12 ans, pour pouvoir leur garantir une relative indépendance. Ainsi, ils sont souvent en Californie à la pointe d'un certain progressisme qui n'est souvent pas du goût de bien des électeurs. Une décision de justice qui déclare telle ou telle loi contraire à la constitution ou à la charte des droits n'est pas susceptible de referendum. Seule une initiative est de nature à la contrer, essentiellement de nature constitutionnelle. Ce fût le cas de la Proposition 8 de 2008, qui cherchait à contrer sur le terrain constitutionnel la validation de l'ouverture du mariage civil aux couples de même sexe.

### 2.1.2 Le recall

Le recall, ou rappel, est « *une élection organisée après la réunion d'un certain nombre de signatures et destinée à relever un élu de sa fonction avant le terme normal* »<sup>1</sup>. Elle est d'origine locale et c'est la ville de Los Angeles qui la première l'a implémenté en 1903, bientôt suivie par de nombreuses autres collectivités locales à travers l'Union. Elles seront plus de 1500 en 1926. En 1920, il était en vigueur à l'échelle de l'État dans dix d'entre eux, la plupart à l'Ouest, dont la Californie<sup>2</sup>.

Cette procédure est proprement politique, et aucune justification n'est demandée aux signataires. Un recall motivé par des raisons pénales entrerait en concurrence avec la procédure d'impeachment, probablement plus efficace en la matière. La conjonction de procédures généralement longues et, comme toute campagne, coûteuses, avec la brièveté des mandats<sup>3</sup> explique que son utilisation effective reste exceptionnelle. Le temps de la mettre en œuvre et l'on est déjà proche du terme normal. Il ne faut pourtant pas négliger son poids politique, comme moyen de pression sur les élus, et la menace de la mettre en œuvre peut s'avérer efficacement dissuasive, particulièrement au niveau local, où elle est plus populaire, plus facile à mettre en œuvre, et plus utilisée. Elle y est par ailleurs généralisée, la Législature étant tenue par la Constitution de fournir aux collectivités de droit commun une procédure de rappel, tandis que les collectivités à charte s'organisent elles-mêmes<sup>4</sup>.

Le recall est étroitement lié à l'idée de mandat impératif qui voit dans l'élu le mandataire du peuple plus que son représentant. Il n'est même, selon Jean-Jacques Rousseau<sup>5</sup>, que son commissaire. Il est donc élu en vertu d'une tâche et de modalités précises que ses électeurs lui confient, et il ne peut y déroger ni s'en écarter. Cette notion découle de la conception populaire de la souveraineté, en vertu de laquelle chaque citoyen est dépositaire d'une fraction de souveraineté et peut à tout moment l'exercer lui-même, au besoin en contrôlant et censurant l'élu<sup>6</sup>.

On peut analyser à l'instar de Pierre Pactet<sup>7</sup> une jonction de fait entre ces deux conceptions, la représentation et l'exercice direct, la souveraineté populaire et la souveraineté nationale. Mais cette alchimie délicate et hautement contingente prend à chaque fois une texture spécifique. La manière dont se déploie dans l'espace la souveraineté américaine, avec un contrôle rapproché des

1 La définition est de Thomas Glozoz. Thomas Glozoz, *L'état fédéré américain* (Atelier National de Reproduction des Thèses, 2004), 472.

2 Elle y est réglé par l'article 2 de la Constitution. [Cal Const. Art. 2 Sect. 13 à 19](#)

3 En Californie comme dans la plupart des États de l'Union, le mandat d'un gouverneur est de quatre ans.

4 [Cal. Const. Art. 2 Sect. 19](#)

5 Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social* (Flammarion, 2001).

6 Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel : Tome 1, Fondements et pratiques*, 2 éd. (Flammarion, 2005), 224, 319.

7 Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 21e édition, 88.

politiques locales, des mandats courts propres à la sanction régulière, une forte ingérence du populaire et l'absence de tabou du contrôle, du rappel et du mandat impératif plaide pour la présence de la conception populaire de la souveraineté plutôt plus forte que dans les démocraties du vieux continent.

Il n'y a eu que trois procédures victorieuses de rappel d'un gouverneur. La première dans le Dakota du Nord en 1921<sup>1</sup>, la deuxième dans l'Oklahoma en 1929<sup>2</sup> et enfin en Californie en 2003, qui a vu le rappel du Gouverneur démocrate Davis et l'élection du Gouverneur Schwarzenegger, républicain.

Cette dernière péripétie mérite un détour. La procédure est en Californie particulièrement facile et rapide, ce qui la rend politiquement rentable pour ceux qui la mettent en oeuvre. Tout d'abord il n'est besoin d'aucune faute avérée, comme d'autres États le réclament, ni même de justification. Le nombre de signatures nécessaires est de 12% des votes exprimées aux dernières élections gubernatoriales, alors que certains États réclament plus de 25%. En 2003, ce chiffre était particulièrement bas, 900.000, du fait de la faible participation aux élections de 2002. Enfin, la pétition peut circuler durant 160 jours, ce qui laisse un temps relativement pour la collecte. Il faut toutefois signaler que la capacité à mobiliser des fonds est, comme nous le verrons plus en détail en matière d'initiative, d'une importance cruciale. Mobiliser des fonds suppose de toucher des intérêts, et c'est en l'espèce le député républicain Darrell Issa qui va apporter une contribution décisive, de plus de 3 millions de dollars, avec l'espoir, qui sera déçu, de remporter l'élection.

La procédure est originale enfin par le fait qu'elle combine en une même votation le rappel du gouverneur en poste et l'élection de son successeur. Il y a ici une combinaison qui peut sembler paradoxale. En effet, le gouverneur en poste doit obtenir la majorité absolue des suffrages pour rester en poste et ne peut évidemment pas se présenter lui-même, mais son successeur remporter la majorité relative. C'est le candidat arrivé en tête, quelque soit son score, qui est élu, ceci dans un contexte où les candidatures sont individuelles, une primaire n'étant pas organisée par les partis, et leur nombre pléthorique. En 2003, pas moins de 135 candidats se sont qualifiés. Seules 65 signatures et une caution de 3500 dollars sont nécessaires.

Un second paradoxe réside dans le fait qu'il est délicat pour le parti du gouverneur en poste, en l'espèce le parti démocrate, de faire campagne à la fois pour le refus du rappel et pour l'élection d'un candidat démocrate. Grâce à l'absence de primaires où il n'aurait pas passé le filtre des républicains les plus conservateurs<sup>3</sup>, à sa fortune personnelle lui permettant de financer une campagne, et à la dispersion des votes sur ses concurrents. Si 55,39% des électeurs se prononcent pour le rappel, il remporte les élections avec 48,58% des voix, très loin devant son challenger démocrate qui plafonne à 31,47%<sup>4</sup>.

---

1 Rappel du Gouverneur Lynn J. Frazier

2 Rappel du Gouverneur Henry S. Johnston

3 Dans un pays où les frontières politiques entre les deux grands partis peuvent être très floues, Arnold Schwarzenegger est classé parmi les républicains modérés. Contraint à la collaboration avec une Législature démocrate, il gouvernera le plus souvent au centre, ses tentatives de passage en force par la voie de l'initiative s'avérant fort peu fructueuses.

4 Amusant pour celui qui en 1990 avait ravi les spectateurs de sa prestation dans *Total Recall*. Paul Verhoeven, *Total Recall*, Carolco, 1990

[illegible]

*Illustration 7: Reproduction du bulletin de vote du  
rappel du gouverneur Davis en 2003*

## 2.2 L'initiative populaire

L'initiative populaire aux États-Unis est un mécanisme qui est relativement abondamment et généralement bien décrit.<sup>1</sup> Peu nombreuses sont les études qui s'attachent spécifiquement à la Californie<sup>2</sup> en dehors de celles qui émanent des institutions locales de recherches en sciences politiques. L'initiative est en général étudiée dans le contexte américain plus global, tant dans son origine que dans sa mise en œuvre. En tant que nous nous intéressons à des effets localisés de ce dispositif, nous nous concentrerons sur la Californie, sans nous interdire des digressions vers des dimensions plus larges.

La Californie n'est pas un espace politique clos, et ce qui se passe dans le plus grand et l'un des

- 1 Parmi les ouvrages généralistes de référence, nous citerons:  
Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*. Gliozzo, *L'état fédéré américain*. Joseph F. Zimmerman, *The Initiative: Citizen Law-Making* (Greenwood Press, 1999). Rocco C. Siciliano, *Democracy by Initiative Shaping California's 4th Branch of Government* (Los Angeles: Center for Governmental Studies, 2008).
- 2 Pour un descriptif très sommaire, mais synthétique, du processus, voir:  
Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes, *Le référendum d'initiative populaire*, Document de travail à l'intention des parlementaires, Législation comparée (Paris: Sénat, Septembre 2002), 19-23, <http://www.senat.fr/lc/lc110/lc110.pdf>. En langue originale, toujours dans les études et descriptifs de synthèse, voir:  
California Secretary of State, *California Initiative History* (California Secretary of State, 2003), [http://www.sos.ca.gov/elections/init\\_history.pdf](http://www.sos.ca.gov/elections/init_history.pdf).

plus progressistes des états de l'union résonne dans les autres États et dans le débat national de bien des manières. C'est aussi l'une des spécificités des États-Unis, et témoigne de l'impact important de la forme fédérale de l'État sur le fonctionnement de ses institutions. Ainsi bien souvent la jurisprudence de la Cour Suprême de Californie est suivie par d'autres cours dans d'autres États. Il est trop réducteur de faire de l'État de Californie un monde politique à part, qui met en jeu des processus étranges, tout autant que d'en faire l'avant-garde de processus tendant à se généraliser, Los Angeles comme capitale d'un futur pas toujours très attractif<sup>1</sup>.

Nous avons expliqué en ouverture la pertinence de la Californie comme terrain d'étude sur ces questions. Ce choix est corroboré par la structure de l'historiographie sur l'initiative, et, plus généralement, de la littérature juridique et politique sur la question. Cet État a à la fois une place de choix dans les études généralistes, et fait l'objet de nombre d'études spécifiques, œuvres des nombreuses institutions de recherche et autres observatoires qui y sont basés. La grande majorité du savoir produit sur l'initiative tant à l'échelle nationale que locale, l'est en Californie<sup>2</sup>. Cette abondance de savoir produit sur et en Californie sur l'initiative témoigne d'une double spécificité. D'une part, c'est un des États qui ouvre le plus grand l'usage de l'initiative, à différentes échelles, et qui l'entrave le moins possible par des mécanismes de contrôle. D'autre part, c'est aussi l'État où l'initiative est la plus utilisée, dans un large champ de domaines.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la mise en place du droit d'initiative, spécifiquement en Californie. Nous dresserons ensuite une typologie de l'initiative, selon les échelles qu'elle met en jeu, et les types de textes qu'elle cherche à faire adopter. Puis, nous nous intéresserons à son mécanisme juridique de mise en œuvre. Nous décrirons ensuite la manière dont il est mis en mouvement. Enfin, nous nous intéresserons au sort des initiatives une fois le vote passé.

### 2.2.1 Émergence de l'initiative

Si des mesures locales de contrôle populaire par le biais du Home Rule ont été mises en place en Californie à la fin du 19<sup>ème</sup>, c'est le 10 Octobre 1911 que la Californie devient le 10<sup>ème</sup> État de l'Union à mettre en place l'initiative populaire à l'échelle de l'état, à la fois dans les matières législatives et constitutionnelles.

### 2.2.2 Typologies de l'initiative

Depuis l'adoption des premières mesures du People's Rule à la fin 19<sup>ème</sup>, puis l'ouverture de l'initiative populaire à l'échelle de l'État, le champ de l'initiative s'est largement étendu, et présente les marques de processus récurifs, comme le recourt à l'initiative constitutionnelle pour ouvrir l'initiative dans d'autres champs par exemple. On peut les classer selon trois types de critères, qui bien sûr se combinent pour former autant de possibilités différentes. C'est d'abord le type de texte sur lequel elle porte: constitution ou charte, loi ou règlement. C'est ensuite l'échelle,

1 Mike Davis, *City of Quartz : Los Angeles, capitale du futur* (Editions La Découverte, 2006).

2 Voir le Who's who de la recherche en annexe, qui est assez éloquent en ce sens. Il y a deux grandes catégories de structures qui en Californie mènent des recherches dans le domaine. Ce sont d'une part les universités: Stanford Law School, University of California in Berkeley, University of Southern California, et d'autre part des organismes de recherche indépendants (private nonprofit organization) comme le Public Policy Institute of California ou le Center for Governmental Studies. Ces structures font appel largement à des financement privés, utilisant pour cela des mécanismes d'incitation fiscale au mécénat qui sont propres aux États-Unis. Pour une étude plus poussée, il serait intéressant de s'intéresser plus avant à la structure de ces financement.



en fonction du type de collectivité, État, Comté ou Municipalité où elle prend forme. C'est enfin la matière dans laquelle elle s'exerce: fiscalité surtout, mais aussi aménagement, occupation du sol ou services publics. Il faut passer en revue ces différentes distinctions en tant qu'elles sont importantes pour la mise en œuvre du processus de l'initiative, mais certaines de leurs conséquences seront abordées plus tard<sup>1</sup>.

### **2.2.2.1 Type de texte**

L'initiative peut porter sur un texte qui règle l'organisation de la collectivité elle-même, ou sur un texte qui relève de son pouvoir législatif ou réglementaire. Il peut ainsi s'agir d'amender la constitution dans le cas d'un État ou la charte d'un Comté ou d'une Municipalité, qui en est en quelque sorte la constitution en modèle réduit. Il peut aussi être question de créer ou d'amender une loi, ou de modifier un règlement du comté ou municipal.

L'usage même de l'initiative a provoqué une complexification de l'imbrication juridique de ces textes, créant ainsi plusieurs niveaux de constitutionnalité.

### **2.2.2.2 Échelle**

Si la majorité des publications est consacré à l'initiative à l'échelle de l'État, ou statewide, son recours est ouvert en Californie à toutes les collectivités locales, comtés et municipalités, qu'elles bénéficient ou non du Home Rule. La constitution de l'État garantit sa disponibilité à tout citoyen à toutes les échelles. Une charte de Ville ou de Comté ne saurait ainsi l'exclure, mais elles sont plus ou moins difficiles à mettre en œuvre. L'organisation du processus, comme des élections, est une compétence de droit des collectivités à charte.

### **2.2.2.3 Matière**

## **2.2.3 Techniques de l'initiative**

De sa rédaction à la votation, l'initiative suit un chemin balisé, rythmé par les échéances légales que doivent respecter les proposants et les intervenants officiels. Après une étape de rédaction, éventuellement assistée, le projet est déposé, traité et validé par les autorités. Le proposant doit alors se charger de collecter un nombre suffisant de signatures valides pour qualifier le projet pour la votation. La procédure suivie dans les collectivités, comtés ou municipalités, est plurielle mais largement parallèle à celle qui a cours dans l'État, réduit et adaptée aux échelles différentes, même si certaines ont implémenté ce dispositif avant sa généralisation à l'État. Les collectivités à charte, par opposition à celles de droit commun, ont une grande latitude pour l'organisation des élections locales, et cette procédure est de leur ressort. Toutefois, elles sont minoritaires dans l'État, et une grande partie d'entre elles renvoie au code des élections de l'État de Californie<sup>2</sup>. La

---

1 Voir notamment les section *Politiques de l'initiative* quant à son usage, et *Après la votation* quant à ses conséquences juridiques et politiques.

2 California Elections Code Sect. [9100 à 9126](#) pour les Comtés et [9200 à 9226](#) pour les Municipalités. Ce genre d'organisation, avec une compétence de principe des collectivités, mais la présence d'un modèle de droit commun à l'échelle de l'État, si il est compréhensible essentiellement par le fait que certaines collectivités de droit commun (general law) n'ont pas cette compétence, n'est pas sans rappeler une particularité du fonctionnement législatif de la fédération américaine. Le champ de compétence des États est très large, même si il s'est réduit au fil du temps par une extension très prononcée de certains autres champs dévolus à la fédération bien loin de leurs frontières

procédure est donc assez largement unifiée dans ses enchaînements, mais des différences importantes de délais et de seuils ont cours entre les différentes collectivités à charte. A chaque étape, nous passerons en revue la procédure étatique, avant de nous pencher sur les adaptations et les différences qui courent entre les collectivités.

### 2.2.3.1 *Élaboration de l'initiative*

Il est du ressort du proposant d'écrire le texte de l'initiative. Une rédaction inappropriée, l'usage de termes ambigus, une structure peu claire, sont des problèmes majeurs pour l'applicabilité des textes adoptés par initiative, et peuvent conduire à deux conséquences majeures: l'inapplicabilité du texte adopté, ou la largeur des voies d'interprétations qu'ouvre un texte mal rédigé permettant de dévier fortement des intentions initiales de ses rédacteurs. Cette dernière conséquence, dont on comprend le caractère fâcheux pour des rédacteurs qui utilisent l'initiative comme un moyen de contrôle, et parfois de bornage de l'activité des représentants, explique que l'initiative comprenne parfois une définition de nombre de mots utilisés, réduisant autant que possible le champ ouvert à l'interprétation, des représentants tout autant que des juges. Il y a ainsi des articles au sein même de la Constitution qui comprennent un glossaire des termes utilisés.<sup>1</sup>

Certains États ont mis en place une procédure d'assistance obligatoire pour les proposants<sup>2</sup>. En Californie, et pour les initiatives à l'échelle de l'État, cette assistance est facultative<sup>3</sup>. Le ou les proposants peuvent présenter un projet d'initiative, signé par au moins 25 électeurs, au Legislative Counsel<sup>4</sup>. Celui-ci détermine si la proposition a une chance raisonnable d'être effectivement soumise au vote des électeurs et, le cas échéant, rédige un projet. Ce projet ne lie pas le proposant, qui reste libre de proposer un autre texte. Cette assistance n'étant que facultative, il est tout à fait possible aux proposants de faire appel à leur propre conseil privé, ou de rédiger eux-

d'origine, mais deux mécanismes contribuent à l'unification de la législation dans les 50 états. Il y a un effet d'imitation qui fait qu'un dispositif législatif adopté dans un État important, typiquement la Californie, a de grandes chances d'essaimer à travers le territoire. Mais il existe aussi des lois modèles qui, rédigés par des organismes privés, le plus souvent des associations de juristes, fournissent un canevas aux législations étatiques. Ces textes sont souvent repris et modifiés, mais contribuent fortement à unifier la structure du droit. Nous sommes en matière d'initiative locale dans une situation parallèle, où le texte de droit commun sert de canevas pour les collectivités qui ont pourtant pleine compétence sur la question. Le fédéralisme américain offre de multiples échelles imbriquées.

- 1 C'est ainsi le cas de l'article [34](#), portant sur un sujet typiquement inséré par voie d'initiative, la régulation des projets de logement sociaux, et qui contient des dispositions définissant des termes comme « Gouvernement Fédéral » ou « personne à bas revenu », sous la forme « *For the purposes of this Article only persons of low income shall mean [...]* ». L'insertion de définitions détaillées dans un texte de loi est une pratique qui remonte au système de Common Law britannique où la loi, ayant eu longtemps essentiellement pour rôle de corriger la jurisprudence, devait détailler son dispositif pour être efficace.
- 2 Notamment le Colorado, l'Idaho, Washington et le Wyoming pour les plus élaborées. Zimmerman, *The Initiative*, 33.
- 3 Cal. Government Code Section 10243:  
« The Legislative Counsel shall cooperate with the proponents of an initiative measure in its preparation when:  
(a) Requested in writing so to do by 25 or more electors proposing the measure; and  
(b) In the judgment of the Legislative Counsel there is reasonable probability that the measure will be submitted to the voters of the State under the laws relating to the submission of initiatives. »
- 4 Le [Legislative Counsel](#) est une agence publique non -partisane fondée en 1913, basée à Sacramento et dépendant de l'État de Californie, dont la mission est de fournir une assistance à la rédaction des textes de loi, et autres services législatifs, à la Législature de l'État et aux proposants d'initiative à l'échelle étatique. Elle est régie par les sections 10200 à 10248 du Cal. Government Code, qui en règle le [fonctionnement général](#), et précise en détail ses [missions](#).

même le texte de la proposition.

Ces dispositions ne sont valables que pour les initiatives à l'échelle de l'État, et il revient à chaque collectivité de plus petite échelle de mettre en place un dispositif d'assistance et d'encadrement le cas échéant, mais aucune disposition étatique, ni constitutionnelle ni législative, ne les y oblige. Ces dispositifs locaux sont, de fait, extrêmement rares, quasi-inexistants. Or l'écrasante majorité des initiatives votées à chaque élection l'est au niveau local. La plupart d'entre elles n'ont donc aucune chance de bénéficier d'une assistance publique à la rédaction.

Pourtant, comme nous le verrons plus loin<sup>1</sup>, cette assistance est dans la pratique très peu utilisée. Les initiatives sont en effet largement supportées par des groupes d'intérêts capables d'investir des sommes importantes dans la campagne de signatures, et dans la campagne référendaire. Dès lors, et même si en droit l'initiative reste déposée un citoyen ou un groupe de citoyens, ils ont les moyens de faire appel à leurs propres conseils juridiques pour la rédaction des projets. Il existe des firmes juridiques spécialisées dans ce domaine, et capables de fournir un service complet de la rédaction du projet à l'organisation de la collecte des signatures<sup>2</sup>.

En matière d'assistance à la rédaction, les dispositions locales sont encore plus faibles que les dispositions étatiques, et n'en fournissent généralement aucune. Il n'est pas dans les attributions du Legislative Counsel de fournir ce type de service à cette échelle, alors que, par contraste, les initiatives locales portant sur des sujets locaux, elles sont portées bien plus souvent par des groupes de citoyens non adossés à des structures capables d'engager des firmes spécialisées. Le processus local est plus artisanal. Cet énoncé est à nuancer toutefois. D'une part parce que les initiatives locales portent souvent sur des sujets récurrents (fiscalité locale, utilisation du sol, sécurité, services publics...) et il existe donc des modèles de texte dans l'expérience accumulée à travers l'État. D'autre part parce que l'initiative est plus utilisée dans les grandes collectivités<sup>3</sup>, et là il peut se trouver des groupes plus structurés et plus à même de financer une part du processus. On pense aux promoteurs, à certains milieux d'affaires par exemple. Le zoning<sup>4</sup> et la concentration des fonctions en certains points du territoire font aussi qu'une initiative relativement localisée, par exemple en matière de développement d'une zone spécifique, pourra mobiliser et structurer facilement une faction homogène de la scène économique et politique. Enfin, l'initiative locale est principalement utilisée par des populations ayant des revenus supérieurs, et qui pour les mêmes raisons de concentration géographiques, sont souvent concernés en groupe. Ils ont donc les moyens de faire appel à un conseil privé pour la rédaction des projets.

### **2.2.3.2 Contrôle et traitement de la requête**

L'initiative passe ensuite par une phase de contrôle et de traitement par les autorités publiques. C'est une phase procédurale et formelle, en aucun cas l'initiative ne peut être bloquée à ce stade

---

1 Cf. Politiques de l'initiative.

2 Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes, *Le référendum d'initiative populaire*, 19.

3 Tracy M. Gordon, *The Local Initiative in California* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 2004), vii, 28, [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_904TGR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_904TGR.pdf).

4 Le zoning est dans sa forme la plus brute la réglementation de l'usage du sol en entités monofonctionnelles et homogènes. Ici du commerce, là de l'habitat. Ces zones sont imperméables. Nous poursuivrons cette réflexion en partie 2, voir en particulier les paragraphes sur la discrétisation de l'espace. Il existe bien sûr des formes plus subtiles, mais qui s'éloignent de cette acception emblématique de la politique d'aménagement urbain en Amérique du Nord.

par les autorités.<sup>1</sup>

Le proposant soumet le projet à l'Attorney General, qui occupe une fonction proche de ministre de la justice, qui, moyennant une caution de 200\$, est chargé de rédiger le titre et un résumé de l'initiative. La caution est remboursable si le projet arrive au stade de la votation dans les deux ans suivant ce premier dépôt. On notera que cette somme est particulièrement faible face aux enjeux financiers qui sont en général en jeu dans une initiative à l'échelle de l'État et ne présente donc aujourd'hui aucun caractère dissuasif. Le proposant signé également à ce stade un engagement de ne pas utiliser les signatures collectées pour un autre but que la seule qualification de la présente initiative à la votation.

L'Attorney General dispose 15 jours pour élaborer le titre et le résumé, qui seront officiellement joint dans les prochaines étapes. Le proposant dispose toujours de la possibilité d'adjoindre des amendements au projet qu'il a présenté dans ce délai, mais il le fait en ce cas repartir à zéro si l'amendement est significatif, autre que simplement technique. L'Attorney General juge si l'impact fiscal de la mesure nécessite une estimation, et diligente le cas échéant une telle étude. Le Département des Finances de l'État, et la Commission du Budget de la Législature ont 25 jours ouvrables pour mener l'estimation. La remise de l'estimation ouvre à l'Attorney General un nouveau délai de 15 jours pour compléter le titre et le résumé en conséquence, et transmettre le tout au Sénat, à l'Assemblée des représentants, et au Secrétariat d'État. La Législature peut formuler des remarques publiques sur une proposition, mais ne peut l'amender. La phase de collecte de signatures s'ouvre immédiatement.

En dehors d'une estimation menée rapidement (25 jours) et dont l'opportunité est laissée à la discrétion de l'Attorney General, la Californie n'impose aucune étude d'impact tant budgétaire et financière que juridique. Certes, la professionnalisation croissante de la rédaction des initiatives laisse penser que les proposants ont une idée de la manière dont l'ensemble législatif existant va être affecté par la proposition, mais outre le problème que ces études, si elles sont menées, ne sont pas rendues publiques, le manque de maîtrise des conséquences de certaines d'entre elles, particulièrement en matière fiscale, laisse penser que c'est loin d'être toujours le cas. Et cela ne fait en tout cas l'objet d'un débat public. Les proposants ont parfois intérêt à ne pas dévoiler certaines conséquences indirectes ou à long terme de leur proposition, sur parfois de tout autres champs des politiques publiques<sup>2</sup>. L'absence de conclusions publiques en la matière rend difficile voir impossible l'appréciation des conséquences d'une initiative.

Le processus californien de l'initiative réduit au minimum le dialogue entre les proposants et les autorités publiques, tant avec l'Exécutif qu'avec la Législature. Dans d'autres États, le dépôt, outre qu'il a pu être précédé d'une assistance obligatoire, ouvre une phase de dialogue avec la Législature. Celle-ci peut s'emparer de l'initiative, la voter elle-même, ou en proposer un projet amendé. Ce n'est qu'en cas de désaccord entre les deux projets que le texte sera finalement proposé en votation populaire. Rien de tel en Californie, où la Législature peut toutefois proposer un projet concurrent. Ce court-circuit total de la Législature est important dans la mesure où, comme nous le verrons un peu plus tard, les conditions de révision d'une initiative sont bien plus

---

1 Le processus est réglementé par le [California Elections Code Sect. 9000-9015](#)

2 Par hypothèse une initiative qui tend comme c'est souvent la cas à limiter la capacité de l'État ou des collectivités à lever des impôts conduit d'une part à une réorganisation générale de la dépense publique dont il est difficile de prévoir les conséquences, et d'autre part à une réorganisation conjointe des stratégies de recette. La collectivité peut chercher ailleurs des recettes qu'elle a perdu dans un champ donné.

sévères que pour une loi votée par la Législature.

Le processus local de droit commun est parallèle, si ce n'est qu'il se déroule devant l'officier local en charge des élections. Ce peut être le *county clerk*, le *city clerk* ou le *county registrar of voters*, selon le cas. Les collectivités à charte, qui ont pleine compétence dans l'organisation du processus local de votation, peuvent adopter une organisation différente, bien que la majorité suive le processus de droit commun. Le proposant doit remplir une note d'intention de faire circuler une pétition, ou *notice of intent*<sup>1</sup>, qui comprend le texte de la proposition et, facultativement, un exposé des motifs de 500 mots au maximum, il doit lui aussi déposer une caution de 200\$. L'officier transmet ensuite le dossier au City Attorney ou au County Counsel qui dispose de 15 jours pour préparer un titre et un résumé impartiaux. Ces éléments sont déférables devant une juridiction si il existe des indices clairs de leur partialité<sup>2</sup>. Le proposant doit ensuite publier le tout dans un journal local de circulation générale<sup>3</sup>.

### 2.2.3.3 Collecte des signatures

#### Procédure, seuils et délais

La remise des documents préparés par l'Attorney General au Secrétariat d'État, dit « official summary date », commence à faire courir les délais pour la récolte des signatures. Ce même jour est remis au proposant le calendrier officiel de ces délais par le Secrétariat d'État<sup>4</sup>. Les proposants ont alors 150 jours pour récolter le nombre requis de signatures<sup>5</sup> et en tout état de cause la collecte doit être terminée au moins 131 jours avant la prochaine votation étatique pour pouvoir y être soumis aux électeurs<sup>6</sup>.

Le nombre de signatures requises dépend de son champ. Pour les initiatives législatives, elles doivent être égales à au moins 5% des suffrages exprimées lors de la dernière élection gouvernatoriale. Pour les initiatives constitutionnelles, cette proportion monte à 8%<sup>7</sup>. Le Secrétariat d'État tient un compte du nombre de signatures requises. Il est actuellement autour de 430.000 pour les initiatives législatives et de 700.000 pour les initiatives constitutionnelles. Ce nombre est assez faible, au regard de la population totale de l'État, 36,5 millions en 2007<sup>8</sup>. A cela plusieurs explications. La Californie est l'un des États dont la population immigrée est la plus importante, et où la population blanche non hispanique est d'environ 40%. Il y a beaucoup d'immigrés en provenance d'Amérique Latine qui sont soit illégaux, soit n'ayant pas ou pas encore acquis la nationalité américaine. Le nombre de personnes pouvant voter est donc relativement faible comparativement à d'autres États. Ensuite le nombre de citoyens exerçant effectivement ce

1 Cal. Elections Code Sect. [9103](#) (Comté) et [9202](#) (Municipalité)

2 Cal. Elections Code Sect. [9106](#)

3 Cal. Elections Code Sect. [9103](#) (Comté) et [9205](#) (Municipalité). Le statut de journal local de circulation générale, newspaper of general circulation, est réglé par Cal. Government Code Sect. [6000](#) et suivants. C'est une démarche volontaire qui nécessite une accréditation et une procédure relativement lourde de vérification. Il existe donc des alternatives si il n'existe pas de journal de ce type dans la collectivité, telles que l'affichage dans les lieux publics.

4 Cal. Elections Code Sect, [336](#)

5 Cal. Elections Code Sect, [336](#)

6 Cal. Elections Code Sect, [9013](#) et Cal Const, [Art. II Sect. 8](#)

7 Cal Const, [Art. II Sect. 8](#) et Cal. Elections Code Sect. [9035](#)

8 Estimation du Bureau de recensement des Etats-Unis. Elle devrait dépasser les 46millions en 2030, de loin le plus peuplé des états de l'Union.

US Census Bureau, California, People Quickfacts, <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06000.html>

droit est lui aussi relativement faible, mais c'est un fait assez général aux États-Unis. Le taux de participation est dans l'État en baisse constante depuis les années 1960<sup>1</sup>.

Pour les initiatives locales, le taux dépend, du type de votation. Il est moins élevé pour insérer un texte dans une votation régulière que pour en provoquer une exceptionnelle. Ce taux n'est pas relatif à la participation aux dernières élections gubernatoriales, mais aux électeurs inscrits dans la circonscription, ce qui est en soit moins favorable, puisque le taux de participation n'est alors pas pris en compte. Les collectivités à charte ont toutefois la possibilité de spécifier des règles différentes, et il est fréquent que taux requis se rapportent aux votants aux dernières élections municipales<sup>2</sup>.

Selon le régime de droit commun, le taux requis dans une municipalité pour qualifier une initiative pour les prochaines élections régulières est de 10%, montant à 15% pour provoquer une election spéciale. Dans les comtés, il est respectivement de 10% et 20%. Il existe des seuils différents pour provoquer une election spéciale dans les petites municipalités de moins de 1000 électeurs inscrits, soit 25% ou 100 votants au minimum.

La conduite des élections locales étant une matière spécifiquement énumérée comme rentrant dans le champs du Municipal Home Rule, les municipalités à charte ont toute latitude pour spécifier des règles différentes, et le taux requis peut varier en proportion importante. Pour provoquer une votation spéciale, il n'est ainsi que de 8% des inscrits à San Jose, et monte à 30% des votants aux dernières élections municipales à San Bernardino. Le délai de circulation est de 180 jours, mais peut aussi être spécifié différemment dans les collectivités à charte, variant de 90 à 200 jours.

En revanche la procédure pour l'amendement d'une charte suit le Code des Élections pour les municipalités et comtés à charte. Le taux requis est de 15% des inscrits pour les municipalités et 10% pour les comtés, avec un délai de circulation de 200 jours.<sup>3</sup>

- 
- 1 Il se situait à 77,5% lors des élections générales de novembre 2008, mais c'est un taux relativement haut qui a marqué un intérêt exceptionnel pour l'élection. Il se montait à 50,1% pour l'élection étatique de 2002. La participation est très inégale selon les comtés et les élections générales, qui comprennent celle du Président des États-Unis, montrent un taux bien plus élevé que les élections locales. Il faut relativiser ces chiffres en fonction des motivations. Le fait que l'élection présidentielle ait soulevé un intérêt exceptionnel en 2008 ne signifie pas que les votants avaient une motivation particulière pour les nombreuses autres élections et initiatives pour lesquelles ils étaient consultés, ni qu'ils s'en étaient bien informés.
  - 2 Soit relatives à l'élection du bureau des superviseurs, *board of supervisors*, soit relatives à l'élection du maire, les deux étant différentes.
  - 3 Cal. Elections Code Sect. [9255 à 9269](#). San Francisco, comté consolidé à la fois comté et municipalité à charte, s'aligne sur les règles du comté, et ne demande donc que 10% pour qualifier une proposition d'amendement de charte.

**Synthèse droit commun: signatures et délais**

	Signatures	Index	Délais
État	5% loi	gouv.	150
	8% constitution		150
Comté	10% régulière	inscrits	180
	20% spéciale		180
	10% charte		200
Municipalité	10% régulière	inscrits	180
	15% spéciale		180
	15% charte		200

**Villes à charte: signatures et délais**

Ville	Signatures requises (%)		Circulation
	Élection régulière	Élection spéciale	
Alhambra	15 <sup>v</sup>	25 <sup>v</sup>	40
Berkeley	5 <sup>m</sup>	10 <sup>m</sup>	180 <sup>a</sup>
Los Angeles	15 <sup>m</sup>	15 <sup>m</sup>	180 <sup>a</sup>
Oroville	25 <sup>v</sup>	25 <sup>v</sup>	180 <sup>a</sup>
Palo Alto	6 <sup>i</sup>	12 <sup>i</sup>	180 <sup>a</sup>
San Bernardino	30 <sup>m</sup>	30 <sup>m</sup>	180 <sup>a</sup>
San Diego	10 <sup>i</sup>	10 <sup>i</sup>	180 <sup>a</sup>
San Francisco	5 <sup>m</sup>	10 <sup>m</sup>	180 <sup>a</sup>
San Jose	5 <sup>i</sup>	8 <sup>i</sup>	180 <sup>a</sup>
Stockton	5 <sup>i</sup>	10 <sup>i</sup>	90

Notes:

x<sup>i</sup>: pourcentage des inscrits sur les listes électoralesx<sup>m</sup>: pourcentage des votes exprimés à la dernière élection du mairex<sup>v</sup>: pourcentage des votes exprimés à la dernière élection du conseil des superviseurs (ou équivalent selon charte)180<sup>a</sup>: délai de circulation de droit commun, non spécifié dans la charte spécifiquement**Conditions de la collecte**

La collecte des signatures étant du ressort des proposants, son encadrement a donné lieu à une réglementation et à une jurisprudence significative. La réglementation quant aux conditions matérielles de la circulation a ainsi été continuellement renforcée vers une plus grande transparence et information des signataires sollicités<sup>1</sup>. Il n'est ainsi pas possible de collecter des signatures pour plusieurs initiatives en même temps, et l'utilisation des signatures pour tout autre but que la qualification de l'initiative à la votation est prohibée<sup>2</sup>. Tous les feuillets en circulation doivent être identiques et chacun doit être rempli par le signataire lui-même, prohibant ainsi la

1 Cal. Elections Code Sect. [100 à 106](#) et [9020 à 9022](#).

2 Cal. Elections Code Sect. [9607](#)



pré-impression que le signataire n'aurait alors qu'à parafer<sup>1</sup>.

L'encadrement de la collecte, lui même contenu par l'interprétation large du Bill of Rights par la Cour Suprême des États-Unis, n'en est pas moins assez strict. En particulier, les collecteurs doivent remplir une déclaration sur l'honneur d'engagement à respecter ces conditions<sup>2</sup>. Ils engagent ainsi leur responsabilité, y compris pénale. Il leur est ainsi interdit de rémunérer les signataires<sup>3</sup>, d'empêcher les signataires de lire le texte de l'initiative ou le résumé rédigé par l'Attorney General<sup>4</sup>, de requérir les signatures d'incapables<sup>5</sup>, de collecter des signatures dans un rayon de 100m autour des bureaux de votes le jour d'une votation<sup>6</sup>.

Si elle est encadrée pour prévenir les abus et débordements, la collecte des signatures est aussi une activité protégée, et l'entraver est susceptible d'un engagement de la responsabilité pénale. Il est sévèrement puni de proposer une rémunération à un collecteur en échange de l'arrêt de ses activités<sup>7</sup>, de voler des feuillets ou de menacer un collecteur<sup>8</sup>. Il est aussi interdit à un collecteur de refuser de remettre les feuillets signés au proposant<sup>9</sup>.

### Statut des collecteurs de signature

Ce statut est l'un des principaux point de controverse, et concentre les critiques des tenants de la théorie du détournement des processus de démocratie directe de ses buts progressistes initiaux<sup>10</sup>. La possibilité de les rémunérer a été l'une des problématiques significatives du renouveau de l'initiative à partir des années 1970. En 1974 la législature de Californie a voté une loi limitant à 25 cents par signature la possibilité de rémunérer les collecteurs. Sept autres États l'avait rejoint dans ce mouvement de sévère restriction de la rémunération en 1976<sup>11</sup>. Mais cette même année la loi fût invalidée par une décision de la Cour Suprême de l'État, au motif qu'elle contreviendrait au premier amendement de la Constitution fédérale des États-Unis, garantissant la liberté de parole, d'association et de pétition<sup>12</sup>.

La décision suivait en cela une jurisprudence de la Cour Suprême des États-Unis, qui a rendu une décision au même visa du premier amendement dans le contexte plus large d'une loi sur la restriction et l'encadrement des dépenses de campagne<sup>13</sup>. Cette jurisprudence a mis un net coup d'arrêt au mouvement de réglementation dans tous les États qui l'avait mis en œuvre, et a été

1 *Assembly v. Deukmejian* (1982) 30 Cal.3d 638, 180 Cal.Rptr. 297

Une décision importante qui pose certaines bases quant à la forme des pétitions, notamment les champs à inclure et la manière de les libeller.

2 Cal. Elections Code Sect. [9610](#)

3 Cal. Elections Code Sect. [18603](#)

4 Cal. Elections Code Sect. [18601](#) et [18602](#)

5 Cal. Elections Code Sect. [18610](#) à [18614](#)

6 Cal. Elections Code Sect. [18370a](#)

7 Cal. Elections Code Sect. [18620](#) à [18622](#)

8 Cal. Elections Code Sect. [18630](#) et [18631](#)

9 Cal. Elections Code Sect. [18640](#)

10 Voir notamment Gliozzo, *L'état fédéré américain*, 503.Zimmerman, *The Initiative*.

11 Colorado, Idaho, Massachusetts, Ohio, Oregon, Dakota du Sud et Washington. Zimmerman, *The Initiative*, 40.

12 *Hardie v. Eu*, 18 Cal.3d 971, 556 P.2d 301, 1976

Le premier amendement fait avec les 9 suivant partie du *Bill of Rights*, ou déclaration des droits, adopté en 1791.

« Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances. »

13 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976)



répercutée jusque dans les cours de District.

Différents États dont la Californie ont, tout en garantissant la possibilité de rémunérer les collecteurs, encadré cette pratique, notamment par l'obligation de fournir aux signataires sollicités une information claire sur le statut de celui qui les sollicite. Il est ainsi légalement obligé de répondre aux question concernant son statut rémunéré ou volontaire<sup>1</sup>.

Du fait de leur échelle, des matières dans lesquelles elles se déploient et de l'impact qu'elles peuvent avoir, ce sont les initiatives à l'échelle de l'État qui sont les plus concernées par cette problématique. Rémunérer des collecteurs suppose une véritable campagne organisée et financée, composants rarement mobilisables à une échelle véritablement locale. Mais la situation très hétérogène des collectivités californiennes conduit à nuancer ce constat. Le Comté de Los Angeles, avec ses 9 millions d'habitants soit un quart de l'État tout entier, a une réelle capacité de mobilisation de structures organisées.

### **Signataires de la pétition**

Des conditions spécifiques s'attachent à la qualité des signataires de la pétition. Seuls les citoyens dûment inscrits sur les listes électorales peuvent signer une pétition en circulation, et bien sûr une seule et unique fois<sup>2</sup>. Un collecteur de signature peut lui-même signer la pétition qu'il fait circuler<sup>3</sup>.

Tout signataire a le droit de retirer sa signature d'une pétition, mais cela passe par une procédure assez lourde de requête auprès de l'officier en charge des élections dans le comté avant la fin de la période de circulation<sup>4</sup>.

#### **2.2.3.4 Vérification et qualification**

A la fin de la période de circulation de la pétition, le ou les proposants, et personne d'autre<sup>5</sup>, doit déposer un dossier comprenant les feuillets signés. Le Secrétariat d'Etat, pour les initiatives à l'échelle de l'État, ou l'officier local en charge des élections le cas échéant, ont alors pour charge de compter et valider les signatures nécessaires à la qualification de l'initiative à la votation. La procédure suit un même cours, mais peut être simplifiée localement si le faible nombre de signatures le justifie.

Le Secrétariat d'État a huit jours pour déterminer le nombre exacts de signatures. Ce sont les officiers locaux en charge des élections qui font remonter leurs chiffres dans chaque comté où la pétition a circulé. Si le Secrétariat constate que ce nombre total, non encore vérifié et validé, est inférieur au nombre requis pour qualifier l'initiative, il constate l'échec et en informe les officiers locaux<sup>6</sup>.

Si ce nombre est suffisant, il entame la procédure de vérification pour déterminer dans un délai de trente jours combien de signatures sont effectivement valables. Cette vérification est faite dans chaque comté où la pétition a circulé, sous la responsabilité de l'officier local. Chacun d'entre eux doit vérifier un échantillon sélectionné au hasard de 3% des signatures recueillies, avec un minium

---

1 Cal. Elections Code Sect. [18600](#)

2 Cal. Elections Code Sect. [18612](#)

3 Cal. Elections Code Sect. [102](#), [105](#) et [9021](#)

4 Cal. Elections Code Sect. [103](#) et [9602](#)

5 Cal. Elections Code Sect. [9032](#) et [18671](#)

6 Cal. Elections Code Sect. [9030](#)

de 500. Si le nombre total de signatures recueillies dans le comté n'atteint pas ce chiffres, elles doivent alors toutes être vérifiées<sup>1</sup>.

Le Secrétariat d'État applique ensuite la règle dite des 95/110%<sup>2</sup>. Si le nombre total de signatures valides, extrapolé à partir de l'échantillon, est inférieur à 95% du nombre requis pour la qualification, l'échec est constaté. Si au contraire il est supérieur à 110%, l'initiative est considérée comme qualifiée sans autre mesure. Si ce nombre se situe entre ces deux seuils, le Secrétariat d'État doit ordonner une vérification exhaustive de toutes les signatures. Les officiers locaux ont 30 jours pour la mener à bien à compter de la notification.

La procédure locale est exactement la même, si ce n'est que les acteurs concernées sont bien sûr à l'échelle locale, et le rôle du Secrétariat d'État est joué par les officiers locaux en charge des élections. De même, le dépassement du seuil de 500 signatures autorise le recours à la validation par échantillonnage, mais elle reste facultative. Néanmoins, l'initiative locale étant essentiellement utilisée dans les grands ensembles urbains, ce seuil est la plupart du temps dépassé de loin.

## 2.2.4 Politiques de l'initiative

L'usage de l'initiative est très différent selon que l'on se place dans le champs local ou dans celui plus global, de l'État. Beaucoup plus largement médiatisé, les initiatives à l'échelle de l'État se répartissent en deux groupes principaux. Il y a d'abord celles qui touchent à des questions de société, et se situent notamment dans un rapport dialectique avec la Cour Suprême. C'est le cas de la récente proposition 8 sur le mariage par exemple. Face à une Législature soumise au vote sanction régulier, et sous la menace du recall, c'est souvent la Cour Suprême, plus stable et plus indépendante, qui joue un rôle moteur dans l'évolution législative sur certaines questions.

C'est ensuite, et c'est là qu'elle est la plus abondante, en matière budgétaire que l'usage de l'initiative à l'échelle de l'État joue un rôle prépondérant. Depuis la proposition 13 de 1978, qui limita drastiquement la capacité de l'État, mais aussi de toutes les autres collectivités, à lever l'impôt par une limitation du taux des impôts fonciers, entraînant un effet domino sur les équilibres budgétaires.

Localement, les initiatives sont plus directement reliés à des sujets touchant le territoire, les effets de délimitation et d'accessibilité. Elles concernent typiquement trois sujets principaux<sup>3</sup>: l'usage du sol, particulièrement centré sur le contrôle de la croissance urbaine, les modes de gouvernance, et la sécurité.

Elles sont plus nombreuses enfin dans les grandes villes. Il faut noter en effet qu'un nombre important de collectivités incorporées correspondent aussi à des Gated Communities, une seule ou un ensemble de ces entités. Or, celle-ci sont dotées de leurs propres moyens de gouvernance, de type associatif, en dehors du système des collectivités locales, et prend en charge la majeure partie de la décisions. Ainsi, ces collectivités deviennent politiquement furtives, ne présentant qu'un visage public sous les formes municipales, mais dissimulant des systèmes de décision largement hors de portée des regards.

---

1 Cal. Elections Code Sect. [9030](#)

2 Cal. Elections Code Sect. [9030 à 9034](#)

3 Tracy M. Gordon, *The Local Initiative in California* (San Francisco: Public Policy Institute of California, 2004), [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_904TGR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_904TGR.pdf).

## 2.2.5 Après la votation

L'initiative entre en vigueur par défaut le jour suivant son adoption, à moins qu'elle n'en dispose autrement. Toutefois, elle a une vie spécifique qui ne se déroule pas tout à fait de la même manière qu'un texte adopté par un organe délibérant ordinaire. Elle fait d'abord l'objet d'un contrôle spécifique de conformité par la Cour Suprême. Elle est ensuite plus solide, ne pouvant être modifiée que par les mêmes voies qui ont conduit à son adoption. Enfin, de part sa solidité même, elle conduit à une réorganisation autour d'elle du paysage législatif.

### 2.2.5.1 *Le développement d'un contrôle juridictionnel spécifique*

Les initiatives locales sont soumises au même contrôle que les textes adoptées par la voie délibérative classique. Elles doivent respecter la hiérarchie des normes, c'est à dire, de manière obligatoire, les législations fédérales et étatiques, mais ne sont pas tenues par celles des collectivités supérieures. Toutes les cours étant compétentes pour examiner la conformité des lois et des règlements, il n'y a en effet pas de compétence exclusive de la Cour Suprême, le contentieux remonte rarement jusqu'à elle. Et ce d'autant plus que, maîtresse de son calendrier, elle peut refuser d'examiner les requêtes qu'elles juge indigne d'intérêt.

En revanche, les initiatives à l'échelle de l'État posent plus de problème pour rentrer dans l'ordre juridique. Celles qui portent sur des textes législatifs sont soumises au même contrôle que les autres, mais il est plus délicat de juger des initiatives constitutionnelles. Si celles-ci ont valeur constitutionnelle, c'est donc que rien ne peut leur être supérieur, du moins à l'échelle de la Californie. Un premier contrôle peut donc s'opérer par rapport à la constitution fédérale, qui comprend déjà, notamment dans le Bill of Rights, les dix premiers amendements, des dispositions qui se prêtent à une interprétation assez large. La Cour Suprême est également fortement limitée dans son interprétation par celle de la Cour fédérale, dont elle est tenue, en vertu des principes de la Common Law et du précédent, de respecter la jurisprudence.

Pour pouvoir les contrôler quand même, parce que débordé sur le champ de la conformité par des initiatives qui se sont reportées massivement sur le domaine constitutionnel, se plaçant ainsi hors de portée du contrôle de la législation classique, et sur des bases et laissant plus de champ d'interprétation, car ne dépassant pas l'ordre juridique californien, la Cour Suprême de Californie reconnu un double niveau de constitutionnalité. Elle a ainsi reconnu dans l'article premier de la constitution, qui constitue une déclaration des droits<sup>1</sup>, des dispositions ayant une valeur juridique supérieure aux autres. Les amendements de la constitution doivent par conséquent s'y conformer. En tant que déclaration des droits, ces dispositions, bien que relativement précises sous certains aspects, n'en constituent pas moins un corpus d'interprétation confortable, d'où une marge de conformité relativement importante laissée à l'appréciation de la Cour. Plus de la moitié des initiatives ne passent pas l'étape de la Cour Suprême, ce qui en dit long sur le degré d'expertise de ceux qui les rédigent, mais est aussi une conséquence du fait que la Cour refuse, de peur peut-être de se laisser déborder, d'examiner les projets. Il faut un texte voté pour qu'il soit examiné.

---

1 [Cal. Const. Art. 1](#)

### ***2.2.5.2 L'initiative, un objet législatif à forte inertie***

Un texte adopté par voie d'initiative est une grosse pierre dans le jardin des législateurs. Celui-ci ne peut en effet être modifié que par les mêmes moyens. C'est à dire que pour être abrogé ou amendé, même de manière minime, à des fins par exemple de codification ou de mise en cohérence avec d'autres textes, il faut en passer par une nouvelle votation populaire. Pour la Législature, qui a certes bien le pouvoir, tout comme le Gouverneur d'ailleurs, d'en appeler au peuple, c'est toutefois une procédure bien plus lourde et potentiellement plus coûteuse, pour un résultat pour le moins incertain.

### ***2.2.5.3 Des effets parfois imprévisibles***

Du fait de la complexité de l'édifice législatif, et de la grande diversité des acteurs du paysage institutionnel californien, et donc des budgets, il est souvent difficile de prévoir l'effet à long terme d'une disposition adoptée par voie d'initiative, et elle peut toucher des éléments parfois très éloignés de son champ d'origine. Certes, même si l'allocation de ressources directement à certains budgets est une pratique répandue, il a néanmoins de constants arbitrages budgétaires de politique publique.

Le cas d'école est l'adoption de la Proposition 13 en 1978 qui, en plafonnant l'impôt foncier, le principal revenu des budgets publics en Californie, a fortement bousculé tous les équilibres budgétaires. Si certaines dépenses sont plus dures que les autres, et si il est difficile de couper dans certains budgets, ce sont alors d'autres, où les effets se font parfois sentir à plus long terme, qui font les frais de telles initiatives. Ainsi, le fait que la Californie soit passée d'un des tous premiers États en terme de budget universitaire dans les années 1970, à l'un des derniers aujourd'hui, n'est pas étranger à ce type de processus. A cela se rajoute le fait qu'il est difficile pour des élus soumis à une pression populaire importante de couper dans certains budgets, comme celui de la sécurité, alors que les effets de sous-financement du système universitaire sont plus lissés sur le long terme.

Les Législateurs doivent donc naviguer dans un archipel de droit où certains îlots leurs sont inaccessibles pour gérer des situations dont ils ont parfois voulu éviter les conséquences mais n'ont pu s'opposer à leur adoption.

## Bibliographie et références

### Ouvrages et articles

- Arx, Nicolas von. *Ähnlich, aber anders. Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz*. Collection Genevoise. Schulthess, 2002.
- Auer, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*. Economica, 1997.
- Avis sur la loi d'Ukraine portant modification de la législation concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux* (Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit 2007).
- Azema, Jacques, Raymond Guillien, Jean Vincent, Serge Guinchard, et Gabriel Montagnier. *Termes juridiques, Lexique, 13e édition*. 13 éd. Editions Dalloz - Sirey, 2001.
- Brunet, Roger. "Territoires : l'art de la découpe / ~Pinking shears applied to territories~," *Revue de géographie de Lyon* 72, no. 3 (1997): 251-255, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113x\\_1997\\_num\\_72\\_3\\_4699](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113x_1997_num_72_3_4699).
- Bui, Tami, et Bill Ihrke. *It's time to draw the line*. California Senate Committee on Local Government. Sacramento, CA, 2003.
- California Secretary of State. *California Initiative History*. California Secretary of State, 2003. [http://www.sos.ca.gov/elections/init\\_history.pdf](http://www.sos.ca.gov/elections/init_history.pdf).
- California State Controller. *Special Districts Annual Report*. California State Controller, 2007.
- Ceyhan Ayse. "La fin de l'en-dehors : les nouvelles constructions discursives de l'ennemi intérieur en Californie." Text, Février 28, 2003. <http://www.conflits.org/index569.html#tocfrom1n5%23tocfrom1n5>.
- Christol, M., et D. Nony. *Rome et son empire*. Hachette, 2003.
- Davis, Mike. *City of Quartz : Los Angeles, capitale du futur*. Editions La Découverte, 2006.
- Degoutin, Stéphane. *Prisonniers volontaires du rêve américain*. Editions de La Villette, 2006.
- Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. *Le référendum d'initiative populaire*. Document de travail à l'intention des parlementaires. Législation comparée. Paris: Sénat, Septembre 2002. <http://www.senat.fr/lc/lc110/lc110.pdf>.
- Douzet, Frédéric. "Ségrégation et balkanisation politique de la Californie." *Hérodote*, no. 122 (Mars 2006): 66-91. [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=HER\\_122\\_0066](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=HER_122_0066).
- Gliozzo, Thomas. *L'état fédéré américain*. Atelier National de Reproduction des Thèses, 2004.
- Gordon, Tracy M. *The Local Initiative in California*. San Francisco: Public Policy Institute of California, 2004. [http://www.ppic.org/content/pubs/report/R\\_904TGR.pdf](http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_904TGR.pdf).
- Grodin, Joseph R., Calvin R. Massey, et Richard B. Cunningham. *The California State Constitution: A Reference Guide*. Greenwood Press, 1993.
- Guide to California Government 1992*. 14 éd. League of Women Voters of, 1992.
- Jacquin, Philippe, et Daniel Royot. *Go West ! Histoire de l'Ouest américain d'hier à aujourd'hui*. Flammarion, 2002.
- Janiskee, Brian, et Ken Masugi. *Democracy in California: Politics and Government in the Golden State*. 2 éd. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
- Koolhaas, Rem. *Mutations*. Actar, 2001.
- Kranmer, Larry. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford University Press Inc, USA, 2004.

- Le Goix, Renaud. "Les "Gated Communities" aux Etats-Unis. Morceaux de villes ou territoires à part entière ?." Thèse de Doctorat en Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2003.  
[http://tel.archives-ouvertes.fr/documents/archives0/00/00/41/41/index\\_fr.html](http://tel.archives-ouvertes.fr/documents/archives0/00/00/41/41/index_fr.html).
- Lévy, Jacques, et Michel Lussault. *Dictionnaire de la géographie*. Belin, 2003.
- Pactet, Pierre. *Institutions politiques, Droit constitutionnel, 21e édition*. Editions Dalloz - Sirey, 2002.
- Rosanvallon, Pierre. *La démocratie inachevée : Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Editions Gallimard, 2003.
- — —. *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil, 2008.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Flammarion, 2001.
- Rouvillois, Frédéric. *Droit constitutionnel : Tome 1, Fondements et pratiques*. 2 éd. Flammarion, 2005.
- Siciliano, Rocco C. *Democracy by Initiative Shaping California's 4th Branch of Government*. Los Angeles: Center for Governmental Studies, 2008.
- Zimmerman, Joseph F. *The Initiative: Citizen Law-Making* (Greenwood Press, 1999).

## Textes de loi

Toutes les références aux textes de loi cités dans le présent travail s'entendent au 1er mai 2009. Les textes sont susceptibles de changements fréquents et significatifs, c'est un effet de l'usage massif de la démocratie directe et semi-directe.

### Fédéral

Constitution des États-Unis d'Amérique

<http://supreme.justia.com/constitution/>

Pour une traduction française

<http://constitutioncenter.org/NCCBeta/Images/constitution%20translations/French%20Constitution%208-19.pdf>

### Statewide

California Constitution

<http://law.justia.com/california/constitution/>

California Government Code

<http://law.justia.com/california/codes/gov.html>

California Elections Code

<http://law.justia.com/california/codes/elec.html>

### Local

City and County of San Francisco Charter<sup>1</sup>

<http://www.municode.com/Resources/gateway.asp?pid=14130&sid=5>

## Institutions

California Association of Local Agency Formation Commissions

<http://www.calafco.org/>

California Special Districts Association

<http://www.csda.net/>

---

1 On rappellera que, seule collectivité californienne dans ce cas, San Francisco est à la fois une ville et un comté, c'est un *consolidated county*.

## Index des illustrations

Illustration 1: Carte des Comtés des États-Unis. Wikimedia Commons, GNU.....	14
Illustration 2: Carte des Comtés de Californie, 2009, California Secretary of State.....	15
Illustration 3: Carte des Communautés incorporées dans le Comté de Los Angeles, Los Angeles County.....	19
Illustration 4: Répartition des types de Districts Spéciaux en 1990.....	24
Illustration 5: District 38 pour l'élection à la Chambre des Représentants, Nationalatlas.gov.....	26
Illustration 6: District 23 pour l'élection à la Chambre des Représentants, Nationalatlas.gov.....	26
Illustration 7: Reproduction du bulletin de vote du rappel du gouverneur Davis en 2003.....	30