

# Le fondement constitutionnel d'une démocratie locale participative en France : l'article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958

Arş. Gör. Atagün Mert KEJANLIOĞLU\*<sup>106</sup>

**Résumé :** La conception d'une démocratie locale participative et semi-directe peut être envisagée dans le cadre de la Constitution de 1958 suite à la révision constitutionnelle de 2003. Malgré la structure unitaire de la République, l'attachement à la démocratie représentative et la domination de la forte tendance française de centralisation, les premières tentatives de mise en œuvre d'une démocratie locale montent au début du 20<sup>e</sup> siècle. Cependant, la première reconnaissance d'un référendum consultatif local par le législateur date de la fin du 20<sup>e</sup> siècle. La portée du référendum local consultatif initialement prévu pour les communes avec la loi du 6 février 1992, a été ultérieurement étendue par d'autres lois jusqu'à 2003. De plus, introduit par la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72-1 de la Constitution prévoit un droit de pétition au niveau local, et deux types de référendum local : l'un décisionnel et l'autre consultatif. Comme tous ces outils de participation des citoyens sont soumis au contrôle juridictionnel, le Conseil d'État, grâce à sa jurisprudence, a pu créer un régime de contentieux portant non seulement sur l'acte par lequel la décision d'organiser un référendum est prise, mais aussi sur le résultat du référendum.

**Mots clés :** Constitution de 1958, collectivités territoriales, décentralisation, démocratie participative, démocratie semi-directe, référendum local, droit de pétition.

## Constitutional Foundations of a Participative Local Democracy in France: Article 72-1 of the Constitution of 4 October 1958

**Abstract:** A participative and semi-direct conception of democracy on a local level in France has a constitutional basis since the constitutional amendment, which was adopted in

\* Makale gönderim tarihi: 06.11.2016. Makale kabul tarihi: 29.12.2017.

MEF Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı (*kejanlioglum@mef.edu.tr*).

2003, regarding the decentralization of French Republic. Despite the unitary organization of French Republic, the strong attachment to representative democracy and dominance of centralism in French political tradition, attempts for a more participative local democracy can be traced back to the beginning of 20<sup>th</sup> century. However, the legislature had not recognized a local advisory referendum until the end of 20<sup>th</sup> century. Scope of the local advisory referendum, which was limited to communes as adopted by the law on local and regional authorities in 1992, has also been extended before 2003. Article 72-1 of the French Constitution, as amended in 2003, foresees regarding all local and regional authorities an extended right to petition on a local level and two different types of local referendum, one binding and the other advisory. As all these procedures of participative local democracy is under judicial scrutiny, French Council of State has developed a judicial review regime regarding the decision to organize a referendum and its result.

**Keywords:** French Constitution of 1958, local and regional authorities, decentralization, participative democracy, semi-direct democracy, local referendum, right to petition.

## Fransa’da Katılımcı Bir Yerel Demokrasinin Anayasal Temeli: 4 Ekim 1958 Anayasasının 72-1. Maddesi

**Öz:** 1958 Fransa Anayasası’nda 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin yanı sıra yerel yönetimler düzeyinde katılımcı ve yarı-doğrudan bir demokrasi anlayışının da anayasal düzlemde önü açılmıştır. Fransa’nın üniter devlet yapısına, Fransız siyasi geleneğindeki temsili demokrasiye bağlılığa ve merkeziyetçilik eğiliminin baskınlığına rağmen yerel düzeyde katılımcı bir demokrasi talebinin kökü 20. yüzyılın başına dek uzanmaktadır. Ancak yasa koyucunun yerel bir danışma referandumunu düzenlemesi 20. yüzyılın sonunu bulmuştur. 1992 yılında kabul edilen yasa ile önce yalnız belediyeler kapsamında öngörülen yerel danışma referandumunun kapsamı zamanla genişletilmiştir. 2003 yılındaki değişiklik ile de Anayasa madde 72-1’de kapsamı genişletilen bir dilekçe hakkı ve biri bağlayıcı biri danışma olmak üzere iki farklı tip yerel referandum tüm yerel yönetimler için öngörülmüştür. Bütün bu katılımcı demokrasi araçlarının kullanımı yargı denetimine tabi olduğundan, Fransız Danıştay’ının verdiği kararlarla birlikte hem yerel yönetimin referandum düzenlenmesine ilişkin işlemini, hem de referandumun sonucunu konu alan bir yargısal denetim rejimi oluşmuştur.

**Anahtar Kelimeler :** 1958 Fransız Anayasası, yerel yönetimler, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, katılımcı demokrasi, yarı doğrudan demokrasi, yerel referandum, dilekçe hakkı.

## INTRODUCTION

La démocratie locale en France permet aux citoyens de participer et de s'exprimer dans la vie politique locale par de différents moyens: les conseils de quartier, les enquêtes publiques, les référendums locaux, les consultations... Parmi ces moyens, certains, le droit de pétition et le référendum local consultatif ou décisionnel, semblent privilégiés vu qu'ils sont énoncés dans l'article 72-1 de la Constitution<sup>1</sup>, issu de la révision constitutionnelle de 2003<sup>2</sup>. Le droit de pétition n'est pas évidemment limité au niveau local. C'est un droit reconnu au niveau constitutionnel de la Constitution de 1791 au Second Empire et depuis la 3e République au niveau infra-constitutionnel et aujourd'hui règlementé par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par ses règlements.<sup>3</sup> Le référendum est «une votation par laquelle les citoyens se prononcent par oui ou non à propos d'un texte»<sup>4</sup> et si on parle d'un référendum consultatif, la réponse des électeurs n'a pas de valeur juridique contraignante mais plutôt une valeur politique. Mais tous ces concepts seront abordés ici dans leur sens dans le cadre de l'article 72-1, c'est-à-dire au niveau local.

Le droit de pétition dans le cadre de l'article 72-1 al. 1 permet aux électeurs d'une collectivité de demander l'inscription, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité, d'une question relevant de sa compétence. Dans ce cadre, c'est un droit réservé aux électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité à laquelle la pétition est adressée<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 72-1 de la Constitution du 4 octobre 1958: «La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.»

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, JORF du 29 mars 2003, p. 5568-5570.

<sup>3</sup> FOREY, 2005, pp. 152-154.

<sup>4</sup> AVRIL et a., 2001, p. 113.

<sup>5</sup> KERNÉIS, p. 100.

Ce droit leur permet de déposer des demandes au près des assemblées délibérantes des collectivités locales. Quant au référendum local, l'alinéa 2 de l'article 72-1 prévoit que les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. Cet article prévoit un référendum décisionnel dont le résultat est contraignant. Et finalement le dernier alinéa énonce un référendum consultatif spécifique : une consultation locale lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier l'organisation ou les limites d'une collectivité territoriale. Cette disposition était surtout envisagée pour la Corse et après l'échec de la consultation faite en vue de créer une collectivité territoriale unique qui viendra se substituer à la collectivité territoriale et aux deux départements de la Corse du Sud et de la Haute-Corse, cette disposition n'a pas trouvé à s'appliquer. Cependant, elle n'est pas la seule forme de consultation locale prévue par le droit français. La loi de 6 février 1992 prévoit une consultation locale pour les électeurs d'une commune concernant une question relevant de la compétence de cette commune.<sup>6</sup> Suite aux législations postérieures, cette consultation est maintenant possible dans toutes les collectivités territoriales voire les établissements publics de coopération intercommunale.<sup>7</sup>

L'un des enjeux de la décentralisation est de développer la démocratie au niveau local. Pourtant, il n'est pas possible de parler d'une forme unique de démocratie. La démocratie représentative et la démocratie directe sont basées sur le principe de la souveraineté du peuple mais avec des modalités assez différentes et variées. La démocratie directe attribuée aux institutions athéniennes est basée sur l'idée que le peuple adopte directement ses propres lois. Par contre, la démocratie représentative prévoit l'exercice de cette souveraineté par les représentants élus par le peuple. La démocratie représentative, dans sa conception originale, contient une méfiance envers le peuple. Montesquieu admettait que le peuple n'était pas «propre à gérer par lui-même»<sup>8</sup>. La théorie de la souveraineté nationale de Sieyès est aussi

---

<sup>6</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF du 8 février 1992, p. 2065-2066 (Art. 10, 21).

<sup>7</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545 et s. (Art. 122).

<sup>8</sup> MONTESQUIEU, 1826, p. 108.

devenu un moyen pour légitimer la démocratie représentative avec la notion abstraite de la Nation, qui dépasse et englobe le peuple. Les révolutionnaires, sans rester totalement fidèles aux idées de Sieyès<sup>9</sup>, les ont adoptées de sorte que les élus n'aient pas de contraintes durant leur mandat. La démocratie représentative est ancrée dans l'esprit constitutionnel français depuis la Révolution, comme prévoit la Constitution du 3 septembre 1791 «les fonctions des assemblées primaires et électorales se bornent à élire; elles se sépareront aussitôt après les élections faites» (art.1 sect. IV chap. 1er titre III).

Pourtant, cette dichotomie stricte entre une démocratie représentative et directe se dissout au niveau national grâce à la conception d'une démocratie participative semi-directe qui vise à intégrer les modalités de la démocratie directe dans la démocratie représentative. Dans la doctrine, la participation du citoyen était devenue un remède afin de faire disparaître les tensions sociales et de surmonter la crise de légitimité de systèmes politiques occidentaux au 20<sup>e</sup> siècle.<sup>10</sup> Ce changement d'esprit a trouvé son expression d'abord au niveau national avec le référendum constitutionnel prévu dans l'article 89 et le référendum législatif prévu dans l'article 11 de la Constitution de 1958.

Au niveau local, à part le système des «plus hauts imposés» de la loi 18 juillet 1837, qui est assez différent de notre perception contemporaine de la participation locale, il n'est pas possible de trouver une législation concernant un moyen direct d'expression pour les citoyens au niveau local antérieure à la Cinquième République.<sup>11</sup> Cependant, la recherche pour une démocratie locale qui donne plus d'occasions d'expression aux citoyens date de la Troisième République. Les référendums communaux se multiplient vers la fin de la 19<sup>e</sup> siècle en raison du mouvement socialiste, mais ils sont considérés comme un danger et donc sont interdits par le ministre de l'intérieur en mars 1889 avec une circulaire qui demandent aux préfets de les annuler.<sup>12</sup> L'arrêt de Commune d'Aigre du Conseil d'État prouve l'existence de telles tentatives en même temps que la réticence des juridictions. Cet arrêt du 7 avril 1905 annule une délibération du conseil municipal d'Aigre

---

<sup>9</sup> BRUNET, 2004, p. 30 et s.

<sup>10</sup> CHEVALLIER, 1976, p. 85.

<sup>11</sup> FAURE, 2016, p. 224.

<sup>12</sup> LECLERC, p. 121.

visant à organiser un référendum décisionnel pour une affaire d'intérêt communal au motif que la loi attribuait la compétence non au peuple mais au conseil municipal. En adoptant une conception totalement représentative de la démocratie locale, le Conseil d'État nous donne avec cette décision un premier exemple de la réticence des juridictions administratives françaises. Il est aussi intéressant de voir dans les avis présentés par le ministère de l'Intérieur les craintes que suscite la consultation des administrés. Il existe une croyance selon laquelle ces consultations rendraient l'État ingouvernable et que les lois étant l'expression de la volonté générale, les moyens pour présenter les objections sont suffisantes pour la participation des citoyens.<sup>13</sup> Sans doute, l'éventuelle transformation d'un référendum en un plébiscite effraye à cause de la pratique bonapartiste.<sup>14</sup>

La même conception était aussi dominante au niveau local même après l'adoption de la Constitution de 1958. Ceci est particulièrement important car, comme on vient de démontrer, la conception stricte de la démocratie représentative s'est affaiblie au niveau national avec la nouvelle constitution. Mais l'ancienne version de l'article 72 de la Constitution 1958 disposait : les collectivités «s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.» Cela témoigne de l'adhérence à une conception restrictive de la démocratie représentative au niveau local. En le comparant avec l'article 3 de la Constitution qui dispose que la souveraineté du peuple est exercée «par ses représentants et par la voie du référendum», une partie de la doctrine a analysé le silence de la Constitution comme l'expression d'une interdiction du référendum au niveau local.<sup>15</sup> Au plan politique, les élus locaux étaient hostiles à une réforme permettant au référendum.<sup>16</sup>

Ainsi, le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion du 2 août 1982 annulant la délibération du conseil général de la Réunion

---

<sup>13</sup> Avis du ministre de l'Intérieur dans l'affaire Commune d'Aigre «N'avez-vous pas des moyens plus sûrs de consulter l'opinion? Au lieu de regarder en Suisse, regardez donc en Angleterre ! Voyez ces meetings colossaux, ces pétitionnements monstres ! Faites-en autant, si vous voulez provoquer un mouvement d'opinion, et ne nous parlez plus de votre référendum qui n'aurait d'autre résultat que de rendre impossible tout gouvernement dans l'État et toute administration dans la commune. », cité par DELPECH, 1905, p. 388.

<sup>14</sup> DELPECH, 1905, pp. 301-302.

<sup>15</sup> VERPEAUX, 2002, p. 125.

<sup>16</sup> PAOLETTI, 1999, pp. 225- 226.

par lequel il avait décidé de consulter la population réunionnaise était fondé notamment sur l'article 72 de la Constitution. Dans l'un de ces considérants, le Tribunal juge : «Qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution, lesdits départements comme toutes les collectivités territoriales de la République, s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi; qu'il en découle qu'en l'état actuel, l'organisation par référendum des pouvoirs publics dans le cadre du département serait, hormis les cas très particuliers de modification territoriale, visée à l'article 53 de la Constitution et consécutive à des traités ratifiés ou approuvés en vertu d'une loi, entachée d'illégalité.»<sup>17</sup>.

Cependant, comme le jugement le constate, une particularité importante de la Constitution de 1958 dans sa version originale est l'article 53. Même si l'article ne concerne pas toutes les collectivités territoriales ou ne mentionne pas directement l'organisation du référendum, elle évoque «le consentement des populations intéressées» en matière de cession, échange ou adjonction de territoires. D'ailleurs le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 sur la loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores a jugé que les articles de la loi déferée permettant l'organisation d'un référendum décisionnel pour la cession du territoire «font une exacte application» de cette disposition.<sup>18</sup>

Au plan législatif, une disposition sur une consultation des électeurs concernant la fusion des communes est entrée en vigueur avec la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements des communes<sup>19</sup>. Cette loi prévoyait que la fusion des communes pourrait être prononcée seulement avec le consentement des électeurs. L'article 8 de la loi disposait que la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes

---

<sup>17</sup> Tribunal Administratif de Saint-Denis de la Réunion, req. n° 19994, 02.08.1982, Cité par VERPEAUX, 2002, p. 125.

<sup>18</sup> Conseil Constitutionnel, déc. n° 75-59 DC, 30.12.1975. Le Conseil Constitutionnel a aussi validé la loi du 6 avril 2000 prévoyant un référendum consultatif local à Mayotte avant le 31 juillet 2000 sur le devenir statutaire de l'île de Mayotte sur la base du deuxième alinéa de la préambule de la Constitution de 1958. V. Conseil Constitutionnel, déc. n° 2000-428 DC, 04.05.2000. Voir aussi PIASTRA, 2000, p. 12.

<sup>19</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JORF du 18 juillet 1971, p. 7091-7093.

consultées doit être en faveur de la fusion de ces communes. Un avis conforme était donc nécessaire pour procéder à une fusion et cela donnait un caractère décisionnel à ce référendum. En tout cas, le référendum restait une pratique non reconnue juridiquement au niveau local sauf les questions d'organisation territoriale et le succès de cette pratique assez exceptionnelle n'a été que marginal<sup>20</sup>.

Cependant, la pratique des référendums consultatifs existait au sein des communes. Tant que ces référendums n'étaient pas décisionnels, la compétence générale des collectivités dans les questions locales permettaient de procéder à de telles consultations. Elle était assez populaire à la fin du 19<sup>e</sup> siècle et même deux thèses lui ont été consacrées.<sup>21</sup> Le référendum local redevint populaire durant les décennies 70 et 80. Marion Paoletti constate qu'entre 1971 et 1993 il y a eu 202 référendums communaux<sup>22</sup>. Christophe Prémat en donne d'autres exemples en citant, parmi d'autres, un référendum organisé en octobre 1987 où huit communes ont refusé par référendum le projet de stockage de déchets radioactifs, et un autre en janvier 1991 où 67 communes se sont prononcées sur le maintien de l'hôpital de Sainte-Menehould<sup>23</sup>. Ceci nous montre que les consultations portaient sur des sujets divers et parfois elles étaient organisées par la participation de plusieurs communes. Mais il ne faut aussi rappeler que certaines communes sont tellement peu peuplées que la participation des habitants n'a jamais posé un véritable problème.<sup>24</sup>

Par ailleurs, le recours au référendum local était présent dans le discours politique. C'est grâce au Premier Ministre, Raymond Barre, qui a prononcé un discours favorable au référendum local en 1978 que le sujet rentre dans le discours politique<sup>25</sup>. Suite à ce discours, le projet de loi «Bonnet-Bécam» introduisant un référendum local décisionnel a été déposé devant le Sénat mais il avait été rejeté avec les arguments d'ordre constitutionnel en interprétant l'article 72-1 de la Constitution comme une interdiction du

---

<sup>20</sup> PREMAT, p. 447-451.

<sup>21</sup> PAOLETTI, 1999, p. 220.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> PREMAT, p. 203-204.

<sup>24</sup> PAOLETTI, 1999, p. 222.

<sup>25</sup> LECLERC, p. 121.

référendum au niveau local.<sup>26</sup> Parmi d'autres exemples, on peut citer Jacques Chirac, le maire de Paris, qui adressait au gouvernement pour organiser une consultation populaire sur le statut de Paris en juillet 1981 ou sénateur Charles Pasqua qui déposa une demande de discussion sur le sujet devant le Sénat.<sup>27</sup> Même si la réticence était assez importante, la pratique n'était pas complètement inexistante et les figures politiques continuaient à s'intéresser au sujet.

L'opposition à cette volonté de changement a été surmontée d'abord par la loi 6 février 1992 qui vise un référendum consultatif dans les communes, et ensuite avec l'article 72-1 issu de la révision constitutionnelle de 2003. Donc, tous les avancés faits à partir de la loi du 6 février 1992 méritent d'être examinés (I). Sans doute, cette expérience de démocratie locale participative depuis 1992 a donné lieu à la construction d'un régime du contentieux en matière des référendums locaux. (II).

## **I. DES RÉFORMES CONSIDÉRABLES POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE : DE LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992 A LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2003**

L'expérience française du référendum local a été dotée d'un cadre législatif important avec la loi du 6 février 1992 qui prévoit un référendum local consultatif, et ensuite avec d'autres lois qui ont élargi ce cadre (A). Ces lois sont particulièrement importantes pour comprendre la révision de 2003 car cette révision est bâtie sur l'expérience acquise après la loi du 6 février 1992. Ensuite, on peut enfin examiner les apports limités de la révision de 2003. (B)

### **A. La première expérience importante: un cadre législatif pour le référendum consultatif**

La loi du 6 février 1992 marque une étape essentielle dans le passage à une nouvelle conception de la démocratie locale. La loi prévoyait une consultation des électeurs dans les communes sur les questions relevant de

<sup>26</sup> L'argument se basait sur l'article 72-1 de la Constitution qui prévoit que les VERPEAUX, 1996, p. 99.

<sup>27</sup> PAOLETTI, 1999, pp. 223-224.

la compétence de la commune. La consultation était seulement possible au sein des communes en premier temps. Pourtant, sa portée était notamment importante pour démontrer la volonté du législateur en faveur d'une démocratie plus participative au niveau local.<sup>28</sup> Pourtant, la terminologie adoptée démontre toujours assez adéquatement la résistance du législateur. Cependant, le mot «référendum» n'était jamais employé dans la loi ou dans les circulaires ; le terme «consultation» lui était préféré pour désigner ce mode de participation.<sup>29</sup> En outre, comme la norme constitutionnelle demeurait la même en ce qui concerne l'administration des collectivités par les conseils élus, la portée restait limitée et le référendum n'était pas décisionnel.<sup>30</sup> Ainsi, le but de la loi était une pratique de référendum consultatif déjà existante. Donc, sur le plan juridique, le résultat est un simple avis que l'administration n'était pas tenue de suivre. Mais en régulant cette pratique, la loi contribuait aussi à la légitimation de cette méthode qui avait été déclarée comme suspect par les juridictions administratives.<sup>31</sup>

Le cadre posé par la loi du 6 février 1992 pour les référendums consultatifs s'est élargi grâce aux nouvelles lois. Le champ d'application de cette loi était limité aux communes. Un premier élargissement est fait avec l'inclusion des établissements de coopération intercommunale à cette procédure de consultation en matière de projet d'aménagement grâce à la loi du 4 février 1995. Un deuxième est intervenu en 2004, avec l'élargissement de la procédure à toutes les collectivités territoriales dans toute matière relevant de leur compétence et la possibilité de déclencher un référendum sur la demande des électeurs.

Pour une démocratie participative, l'un des enjeux les plus importants est les moyens de la participation à la procédure. Vu que la réforme visait à faire davantage participer les citoyens à l'administration, l'initiative du référendum était importante. Dans la version originale, l'initiative

---

<sup>28</sup> Il faut noter ici que les élus locaux étaient hostiles à cette réforme en voyant une menace contre leur compétence. Voir PAOLETTI, 1999, p. 225.

<sup>29</sup> FOREL, 1992, p. 256 ; KOUBI, 1999, p. 198. Voir aussi L'article 21 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF du 8 février 1992, p. 2066-2067.

<sup>30</sup> Pourtant, le Conseil Constitutionnel n'a jamais directement prononcé sur la constitutionnalité d'un référendum consultatif local. VERPEAUX, 2000, p. 127.

<sup>31</sup> AUBY, 1993, p. 37.

du referendum appartenait aux seuls conseillers municipaux. Mais la délibération était prise sur proposition, soit du maire, soit sur la demande écrite du tiers des conseillers dans les communes de 3 500 habitants et plus, de la moitié des conseillers dans les communes de moins de 3 500 habitants. Aujourd'hui, comme le référendum est possible dans toutes les collectivités territoriales, la délibération est prise dans les conseils municipaux, généraux ou régionaux soit sur la proposition de l'exécutif, soit le tiers des conseillers municipaux (la moitié dans les communes de moins de 3500 habitants), ou la commissions permanente du conseil général ou régional.

Sur ce point, la loi du 4 février 1995<sup>32</sup>, dite loi Pasqua, a apporté des avancées considérables en ouvrant l'initiative aux électeurs. Cette loi qui a ouvert la voie aux électeurs seulement en matière d'opération aménagement a été suivie par la loi du 13 août 2004<sup>33</sup> qui a rendu possible une telle demande sans limite *ratione materiae*. Ainsi, un cinquième des électeurs dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, ou un dixième des électeurs dans les autres collectivités territoriales, peuvent demander l'inscription de la pétition dans l'ordre du jour. Dans la loi du 4 février 1995, la demande était inscrite directement à l'ordre du jour par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale (article R. 125-1-2, al. 3 Code des communes) ; mais cette inscription ne déclenchait pas directement un référendum. Cette avancée a été effacée par la loi du 13 août 2004.<sup>34</sup> Aujourd'hui l'électeur ne peut demander que l'inscription de sa demande à l'ordre du jour du conseil, et le conseil n'a pas obligation de faire droit à cette demande (Code général des collectivités territoriales (CGCT) L.1112-16 al. 4). Il peut donc choisir de ne jamais se prononcer sur cette demande de consultation. Cette approche restrictive encadre strictement ce droit en le rendant quasi inutile. Même si l'intention de la réforme est la participation du citoyen, le dernier mot appartient toujours aux élus pour l'organisation d'un référendum même

---

<sup>32</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JORF du 5 février 1995, p. 1973 et s.

<sup>33</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545 et s.

<sup>34</sup> La raison de ce pas en arrière se trouve dans l'inscription du droit de pétition dans la Constitution en 2003 avec une portée restrictive. Pour une explication détaillée voir *infra* C. 1.

consultatif. Le citoyen reste dépourvu d'une procédure qui est totalement à sa discrétion pour procéder à une consultation. Vu que le résultat de cette consultation n'est qu'un simple avis et que les élus sont toujours titulaires du pouvoir décisionnel, il est plus difficile de comprendre une telle réticence sachant que le résultat n'est qu'un avis simple. Il est vrai cependant qu'au plan politique il est difficile d'aller à l'encontre d'un avis exprimé directement par les électeurs surtout lorsque les élus souhaitent de se représenter pour un nouveau mandat.<sup>35</sup>

En régulant les référendums consultatifs, le législateur a aussi tenté de les encadrer temporellement (CGCT art. L. 1112-21). Ces restrictions visent à éviter la démagogie et assurer que le référendum ne devienne pas un plébiscite par lequel les maires affirment leur légitimité ou consolident leur base électorale ou s'opposent à l'État mais une véritable consultation sur la politique en question.<sup>36</sup> Ainsi, aucun référendum n'est possible dans les six mois qui précèdent le renouvellement partiel ou total de l'assemblée délibérante, pendant les campagnes et les jours des scrutins des élections au suffrage universel direct ou indirect ou d'un autre référendum local (consultatif ou décisionnel).<sup>37</sup> De plus, plusieurs consultations sur le même objet sont interdites au moins pendant un an et si la consultation a été faite sur «initiative populaire», l'interdiction dure l'année suivante. Cette restriction a pour but de limiter l'utilisation de l'initiative populaire et éviter que le référendum ne devienne le mode normal d'administration locale.<sup>38</sup>

Quant aux les consultés, la loi stipule que les électeurs sont titulaires de ce droit. Tous les principes du droit électoral relatifs à la désignation des électeurs sont applicables ici. Les citoyens européens sont spécialement concernés. L'article 88-3 de la Constitution envisage le droit de vote des citoyens européens aux élections municipales. Cela implique qu'ils doivent être consultés dans le cadre des référendums consultatifs organisés par les communes et aussi par les établissements publics de coopération intercommunale car ces établissements sont aussi fondés par les communes.

---

<sup>35</sup> FAURE, 2016, p. 234.

<sup>36</sup> RIHAL, 1996, p. 452.

<sup>37</sup> Aucune des lois ne faisait référence au référendum national pour l'encadrement temporel jusqu'à la loi de 13 août 2004 faisant référence à l'article LO 1112-6 du CGCT. Ceci peut être considéré comme un défi vu le but du législateur. VERPEAUX, 1996, p. 97.

<sup>38</sup> FAURE, 2016, p. 232.

Enfin, la loi prévoit que la consultation ne peut être faite que dans une matière relevant de la compétence de la collectivité. Le but est ici aussi d'encadrer les consultations afin d'éviter que ces référendums ne deviennent un moyen pour les collectivités de s'opposer à l'État ou à d'autres collectivités.<sup>39</sup> Cependant, la complexité de ce critère a donné naissance à plusieurs litiges que l'on va aborder dans la deuxième partie de ce travail.

Il est possible de constater que l'expérience du référendum consultatif, sans totalement éliminer les obstacles devant une démocratie participative, a contribué largement à la décentralisation et notamment à la réforme de 2003.

## **B. La révision constitutionnelle de 2003 : Des apports réels mais limités**

La révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République est un tournant très important dans la décentralisation et le droit des collectivités territoriales. L'article 72-1 en est le fruit. Il comporte de plusieurs éléments : le droit de pétition au sens local (1), le référendum consultatif sur la création d'une collectivité du statut particulier (ou le référendum consultatif «statutaire» ou «organisationnel») (2) et finalement le référendum local décisionnel (3).

### **1) Le droit de pétition**

Le droit de pétition est originairement un droit reconnu pour compenser les effets limitatifs du suffrage censitaire après la Révolution. Avec le triomphe du suffrage universel, le développement de la société civile, des médias et du recours à la juridiction administrative, ce droit qui était le moyen principal pour faire une demande aux autorités publiques a perdu largement son utilité aujourd'hui ; d'autant que la pétition ne garantit jamais que la demande soit satisfaite. Elle est simplement un moyen pour l'individu de faire entendre ses problèmes aux autorités publiques.<sup>40</sup>

Le droit de pétition de l'article 72-1 al. 1 est de portée restreinte. La version initiale du projet prévoyait une inscription automatique de la demande des électeurs à l'ordre du jour du conseil de la collectivité locale. Cependant,

---

<sup>39</sup> FAURE, 2016, pp. 233-234.

<sup>40</sup> FOREY, 2005, pp. 152-153.

le Sénat a rejeté cette approche en soutenant qu'une inscription automatique pourrait entraîner le harcèlement par les groupes de représentation et paralyser le bon fonctionnement des conseils.<sup>41</sup> Comme Forey le montre, le Sénat protège certainement les élus locaux mais pas forcément les collectivités territoriales. Ce qui est difficile à comprendre dans cette approche du Sénat, c'est que même après une inscription automatique de la demande à l'ordre du jour, le dernier mot appartient toujours aux élus. En plus, avec un seuil raisonnable de nombre d'électeurs qui aurait pu être prévu par une loi organique, on aurait pu assurer que ce droit ne soit pas détourné par les groupes de pression. Une autre inquiétude des sénateurs était l'utilisation de cette disposition pour déclencher un référendum local mais même dans ce cas, la dernière parole appartenant aux élus, ceci n'aurait pas voulu dire un référendum local décisionnel complètement d'initiative populaire comme c'est le cas en Suisse.<sup>42</sup>

Une deuxième restriction importante vise les personnes qui peuvent exercer ce droit de pétition. Traditionnellement, le droit de pétition est un moyen qui donne une voix, un ultime recours aux plus faibles dans la société<sup>43</sup>. Sous la Révolution, il était considéré comme un droit naturel.<sup>44</sup> Mais l'article 72-1 de la Constitution réserve ce droit aux seuls électeurs. Avec le rejet de l'inscription automatique prévu par le projet initial, ce critère devient très restrictif pour un droit de portée si faible. En tant qu'un exemple contraire, on peut citer le Parlement Européen dans le cadre duquel le droit de pétition est accordé aussi aux ressortissants étrangers résidant dans un État membre<sup>45</sup>.

En outre, la loi organique qui aurait dû fixer les conditions d'exercice de ce droit de pétition n'est pas encore adoptée. Le nombre des électeurs

---

41 JO, Doc., Sénat, rapport n° 27 (2002-2003) fait au nom de la commission des lois par M. René Garrec sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

42 FOREY, 2005, p. 160.

43 DUBOURG-LAVROFF, 1992, p. 1736.

44 FOREY, 2005, pp. 162-163.

45 Article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : «Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement.»

nécessaires, les conditions de recevabilité restent toujours à déterminer. Cette absence peut être facilement interprétée comme un résultat de la portée restrictive de cette révision. Cependant, personne ne peut empêcher aujourd'hui que les citoyens fassent circuler une pétition entre eux pour la présenter au conseil de la collectivité territoriale.<sup>46</sup> Comme la pétition n'entraîne pas l'inscription automatique à l'ordre du jour, cela relève simplement de la liberté d'expression des citoyens. En tout cas, le maire peut ne pas l'inscrire à l'ordre du jour s'il ne la juge pas opportune. Il faut quand même noter ici que l'article 158 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie Française dispose que les pétitions seront recevables si elles sont signées par le dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Polynésie française. Cet article peut être considéré comme une loi encadrant l'application de cette disposition constitutionnelle en Polynésie française.<sup>47</sup>

Malgré l'absence de la loi organique, l'article 72-1 a un effet important sur la loi du 13 août 2004. Comme la Constitution ne permet pas l'inscription automatique à l'ordre du jour, la loi du 4 février 1995 qui permettait aux électeurs de faire inscrire une demande de consultation sur la matière d'aménagement à l'ordre du jour a été modifiée par la loi du 13 août 2004 et l'inscription automatique a été supprimée conformément à la Constitution.

Ainsi, au lieu de contribuer au développement d'une démocratie participative, le droit de pétition a causé la perte de certaines avancées sur ce point et montre le caractère lacunaire de cette révision.<sup>48</sup> Cependant, malgré cette opposition à la démocratie locale directe, la reconnaissance de ce droit au niveau constitutionnel a été accueillie favorablement par la doctrine.<sup>49</sup>

## **2) Le référendum local consultatif «statutaire», «organisationnel» ou «territorial»**

Comme évoqué *supra*, le référendum consultatif existait avant la révision constitutionnelle de 2003. Cependant, le champ d'application était limité à la fusion des communes et un référendum ne pouvait être organisé

---

<sup>46</sup> LUCHAIRE et a., 2003, p. 31.

<sup>47</sup> FOREY, 2005, p. 166.

<sup>48</sup> ORAISON, 2004, p. 7.

<sup>49</sup> VIALA, 2003, p. 17.

que sur une question relevant de la compétence des communes et en matière d'aménagement pour les établissements de coopération intercommunale. Entré en vigueur avec la révision constitutionnelle de 2003, le troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, prévoit que les électeurs peuvent être consultés pour doter la collectivité d'un statut particulier, l'organisation de la collectivité, ou leur territoire, des matières qui relèvent normalement de la compétence du législateur et une faculté qui avait été réservée aux collectivités d'outre-mer jusqu'à cette révision.<sup>50</sup>

Une autre différence majeure par rapport à la consultation ordinaire est l'initiative de la consultation. Vu que son propre statut ne relève pas de la compétence de la collectivité, c'est le législateur qui déclenche la procédure et détermine ses modalités par une loi. Le résultat du référendum étant consultatif, le résultat n'est qu'un avis et c'est au législateur que revient le dernier mot.<sup>51</sup> D'ailleurs, le mot «consultation» dans la deuxième phrase de l'alinéa le prouve.<sup>52</sup> En outre, le texte n'est pas très clair sur le temps de la consultation mais la logique démocratique imposerait que la consultation soit tenue avant le vote de la loi sur le statut ou l'organisation de la collectivité.<sup>53</sup> Le législateur n'est pas tenu à organiser une consultation. Il peut ne pas le faire s'il le juge opportun. La Constitution ne lui impose aucune obligation dans le texte et malgré l'écriture en deux phrases de l'alinéa, les modalités de l'organisation d'un référendum consultatif statutaire ou organisationnel doivent être aussi considérées comme valables pour la consultation sur les limites territoriales de la collectivité.<sup>54</sup>

Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, sa seule application a été le référendum en Corse. De même, la raison principale de la constitutionnalisation de la disposition peut être considérée comme l'organisation du référendum en Corse.<sup>55</sup> En effet, en vertu de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003, une consultation avait été organisée en Corse

---

<sup>50</sup> VIALA, 2003, p. 15.

<sup>51</sup> La réforme, bien qu'elle soit assez encadrée, a quand même causé des soucis parmi les parlementaires concernant le caractère non contraignant de l'avis et la réservation de l'initiative au législateur. VIALA, 2005, p. 14.

<sup>52</sup> VERPEAUX, 2003, p. 544.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> VERPEAUX, 2003, p. 545.

le 6 juillet 2003. Malgré les efforts du gouvernement qui date même avant la révision constitutionnelle, la population de la Corse a prononcé contre cette modification du statut<sup>56</sup> et depuis cet échec, aucun référendum n'a été organisé sur le statut d'une collectivité métropolitaine.

Quant aux consultations sur les limites territoriales des collectivités, la disposition légale concernant la fusion des communes datait d'avant cette révision. Mais avec cette révision, une consultation facultative pour toutes les collectivités et pour tout changement de territoire était prévue, dont le caractère facultatif a été affirmé par la décision QPC du Conseil Constitutionnel en 2010.<sup>57</sup> Ainsi, le Conseil l'a réaffirmé dans sa décision n° 2014-709 DC concernant la nouvelle délimitation des régions<sup>58</sup>. La possibilité d'un contrôle de conventionnalité par rapport à l'article 5 de la Charte Européenne de l'autonomie locale existait théoriquement<sup>59</sup> mais le Conseil d'État a refusé de faire un tel contrôle parce que selon la Haute Juridiction, c'est un moyen tiré de la procédure d'adoption de la loi.<sup>60</sup> Mais cette procédure nécessite aussi des clarifications au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales sur le même sujet. Ces dispositions n'évoquent pas la démarche à suivre au cas où le législateur déciderait de consulter les électeurs de la collectivité.<sup>61</sup> Il peut choisir le temps, le lieu de la consultation et le législateur jouit d'une liberté totale sur cette question. Cette liberté peut donner lieu à des situations dans lesquelles on devra procéder à une solution au cas par cas, donc chaque loi prévoyant une telle consultation devra établir une procédure particulière.<sup>62</sup> Pourtant, cette approche manquerait certainement de sécurité juridique. En tout cas, 13 ans après la révision de 2003, vu le caractère consultatif affirmé par les juridictions, le choix du gouvernement de ne pas procéder à une consultation pour la loi du 16 janvier 2015 concernant la délimitation des régions fait penser que dans un pays traditionnellement centralisée comme la France,

---

56 PELLEGRINETTI, 2004, pp. 169-183. 57 180 bulletins (50,98%) pour le «non», et 54 990 bulletins pour le «oui» (49,02%).

57 Conseil Constitutionnel, déc. n° 2010-12 QPC, 12.07.2010, considérant 3.

58 Conseil Constitutionnel, déc. n° 2014-709 DC, 15.01.2015, considérant 5.

59 VERPEAUX, 2015, p. 2074.

60 Conseil d'État, 3<sup>e</sup> / 8<sup>e</sup> sous sections réunies, req. n° 393026, 27.10.2015

61 VERPEAUX, 2003, p. 545.

62 VERPEAUX, 2004, p. 419.

ce mécanisme ne sera pas utilisé sauf dans des cas politiquement sensibles comme celui de la Corse.

### 3) Le référendum local décisionnel

Le référendum local décisionnel est l'apport le plus important de la révision constitutionnelle de 2003 du point de vue démocratie locale participative. A la différence de la consultation locale, ici les électeurs ont le dernier mot. Ce n'est plus un avis ; il a la même valeur juridique qu'une délibération ou un acte adopté par les organes de la collectivité territoriale. On peut remarquer ici l'utilisation expresse du terme «référendum» dans le texte qui marque le caractère décisionnel de la procédure.

Le deuxième alinéa de l'article 72-1 encadre ce référendum. En vertu de cet alinéa, le référendum peut être organisé seulement pour les projets qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales<sup>63</sup>. En plus, le texte dispose que toutes les collectivités territoriales peuvent organiser ce référendum là. Mais, les consultations locales n'étaient pas ouvertes aux départements et régions auparavant. Cependant, ceci implique en même temps l'impossibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale d'organiser un référendum décisionnel parce qu'ils ne sont que des établissements publics et ne font pas partie des collectivités territoriales énumérées exhaustivement à l'article 72 de la Constitution.<sup>64</sup> De même, comme le Conseil Constitutionnel l'affirme, la Nouvelle Calédonie au terme de l'article 72, n'étant pas une collectivité territoriale, elle ne peut pas organiser un référendum local en vertu de l'article 72-1.<sup>65</sup>

Une autre limite prévue par la disposition constitutionnelle concerne les personnes autorisées à voter dans ces référendums. L'article précise que le projet est soumis aux électeurs de la collectivité. Vu le caractère décisionnel du référendum, cette restriction est logique. Il faut préciser que les citoyens de l'Union résidant en France sont titulaires d'un droit de vote aux élections

---

<sup>63</sup> L'ambiguïté de cette condition est l'une des ressources principales des contentieux. Voir II.

<sup>64</sup> En vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. VERPEAUX, 2003, p. 544.

<sup>65</sup> DELVOLVÉ, 2004, p. 10. Voir aussi Conseil Constitutionnel, déc. n° 2003-482 DC, 30.07.2003.

municipales, donc ils sont des électeurs au niveau communal. Conformément à cette exigence, la loi organique du 1 août 2003 relative au référendum local précise que les citoyens de l'Union peuvent voter aux référendums du niveau communal (CGCT art. LO 1112-11).<sup>66</sup>

Quant à la loi organique du 1 août 2003 relative au référendum local, elle comprend une section intitulée «le référendum local» sous un chapitre II du code général des collectivités territoriales concernant la participation des électeurs au niveau local. L'initiative du référendum pose un grand enjeu pour le déroulement de cette pratique comme pour le référendum consultatif. Concernant l'initiative populaire, on a déjà vu que les restrictions introduites par le Sénat au projet de révision ont rendu cette possibilité complètement dépendante du choix de l'exécutif de la collectivité. Rien n'empêche qu'une pétition signée par les électeurs soit à l'origine du référendum<sup>67</sup> mais l'inscription de cette demande à l'ordre du jour dépend de l'exécutif de la collectivité qui peut ou non l'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante.

L'un des grands enjeux concernant l'initiative est dû au champ d'application large déterminé par la Constitution. En englobant les actes et les délibérations en même temps, l'article donne une large marge au législateur.<sup>68</sup> Comme les actes de l'exécutif et les délibérations peuvent faire l'objet d'un référendum selon la Constitution<sup>69</sup>, il faut songer d'abord à la réponse d'une question principale : qui peut être à l'origine de la demande d'un référendum concernant ces actes et délibérations? On trouve la réponse dans la loi. Elle dispose que «l'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à referendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la

<sup>66</sup> Voir aussi Conseil Constitutionnel, déc. n° 2003-482 DC, 30.07.2003, considérant 14.

<sup>67</sup> FAURE, 2016, p. 238.

<sup>68</sup> MELLA, 2003, p. 1141.

<sup>69</sup> Il faut ici évoquer l'article L. 135-1 du code des relations entre le public et l'administration. L'article n'évoque que des projets de délibération concernant les référendums locaux. Pourtant, il fait référence au code général des collectivités territoriales pour les modalités du référendum. Malgré la fameuse règle *lex posteriori derogat priori*, la Constitution citant explicitement les projets d'actes avec les délibérations comme des normes qui peuvent faire objet d'un référendum et la disposition elle-même faisant référence à la loi organique qui prévoit un référendum pour les projets d'actes, on ne devrait pas conclure que le nouveau code limite les référendums locaux aux projets de délibération.

collectivité.» (CGCT art. LO 1112-2) Par interprétation *a contrario*, on arrive à la conclusion que l'assemblée délibérante ne peut pas proposer un référendum sur une question relevant du champ d'application de l'exécutif. Donc, l'organe délibérant ne peut proposer un référendum que sur un projet de délibération. Cependant, rien n'empêche l'exécutif de convoquer l'assemblée délibérante pour un référendum sur un projet de délibération car le pouvoir exécutif de la collectivité peut réunir l'organe délibérant «chaque fois qu'il le juge utile»<sup>70</sup> (CGCT art. L. 2121-9, L. 3121-9 et L. 4132-8) Quant à la décision finale d'organiser un référendum, la loi est claire. C'est l'assemblée délibérante qui décide de soumettre le projet au référendum. (CGCT art. LO 1112-1). Son choix est libre et donc aucun référendum n'est possible sans le consentement des élus et aucun texte législatif ou réglementaire n'impose à l'assemblée de motiver son refus.<sup>71</sup> Le nouveau code des relations entre le public et l'administration n'a pas prévu une telle obligation non plus car en vertu de l'article L211-2 de ce code le refus d'organiser un référendum ne fait pas partie du champ d'application matériel de l'obligation de motivation pour une décision défavorable.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> FAURE, 2016, p. 237-238; MELLA, 2003, p. 1141.

<sup>71</sup> MELLA, 2003, p. 1141.

<sup>72</sup> L'article L211-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose: «Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui:

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police;

2° Infligent une sanction;

3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions;

4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits;

5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance;

6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir;

7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5;

8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.» Force est de constater que le refus d'organiser un référendum ne fait pas partie des décisions énoncées dans l'alinéa 2 de cet article.

Avec la décision d'organiser le référendum, l'organe délibérant fixe «les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin (...) convoque les électeurs et définit la question qui leur est posée (...)» en vertu de l'article LO 1112-3 du code. Cependant, il y a une incertitude sur le nombre de délibérations à adopter. Est-ce que cette délibération est la même délibération qui décide l'organisation du référendum ou est-ce qu'il existe deux délibérations : une décidant l'organisation du référendum et l'autre, les modalités de l'organisation? Tandis que les alinéas 2 et 3 de l'article LO 1112-3 mentionnant à la fois l'obligation pour l'organe exécutif de la collectivité de transmettre au représentant de l'État «la délibération prise en application de l'alinéa précédent» et la possibilité pour le préfet de la déférer au tribunal administratif évoque une seule délibération, l'article LO 1112-4 alinéa 1 renvoie explicitement à «la délibération décidant d'organiser un référendum local» et LO 1112-6 alinéa 2, à «la délibération organisant un référendum local». Dans un premier temps, cela peut nous conduire à croire que deux délibérations différentes existent.<sup>73</sup> Mais en pratique, on voit que les assemblées délibérantes fixent tous ces détails dans la même délibération<sup>74</sup>. Cela semble plus logique vu que la décision d'organiser un référendum ne peut pas être imaginée séparément de la question posée et de ses modalités. Le contraire aboutirait aux situations où les élus votent pour un référendum sans avoir un consensus sur la question exacte à poser aux électeurs et on pourrait se trouver dans un «purgatoire juridique» où le référendum ne peut pas être organisé car les élus ont voté pour l'organisation du référendum mais n'ont pas pu mettre d'accord sur ses modalités.

Cette délibération sur le référendum peut faire objet d'un déféré préfectoral. Elle est transmise par l'organe exécutif dans un délai de huit jours au représentant de l'État dans la collectivité qui dispose d'un délai de dix jours pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégal, et il peut également demander sa suspension. (CGCT LO 1112-3) Pour la demande de suspension, le tribunal a un délai d'un mois pour statuer sauf en cas de menace pour l'exercice d'une liberté publique et individuelle auquel cas il ne dispose que de 48 heures. En outre, il peut décider la suspension

---

<sup>73</sup> MELLA, 2003, pp. 1142-1143.

<sup>74</sup> Voir extrait de la délibération du Conseil général du département du Bas-Rhin, Réunion du 25 Janvier 2013, N° CG/2013/2, URL : [http://www.bas-rhin.fr/webdelib/files/unzip//seance\\_74991/16\\_d1359974325534.pdf](http://www.bas-rhin.fr/webdelib/files/unzip//seance_74991/16_d1359974325534.pdf)

en cas de doute sérieux d'illégalité. On voit ici un régime d'exception par rapport au régime ordinaire de suspension. Le juge dispose moins de temps à décider afin d'accélérer la procédure et d'empêcher que le référendum soit organisé avant ce délai. En plus, le contrôle du juge comprend non seulement la délibération décidant le référendum mais aussi le projet d'acte soumis au référendum (LO 1112-3 dernier alinéa).<sup>75</sup>)

Ce référendum, comme le référendum consultatif, il heurte aux restrictions temporelles. Il ne peut pas être organisé pendant la campagne ou le jour de scrutin prévu pour le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, le renouvellement général des députés, le renouvellement de chacune des séries des sénateurs, l'élection des membres du Parlement européen, l'élection du Président de la République, un referendum décidé par le Président de la République. On peut facilement constater que le référendum local décisionnel est très minutieusement encadré temporellement pour qu'il n'empiète pas sur une autre occasion par laquelle le peuple se prononce. En outre, une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an (CGCT LO 1112-6) afin d'empêcher les collectivités de répéter le même référendum pour forcer un résultat précis. La loi dispose que si un référendum est organisé sans respecter ces délais, la délibération devient caduque. Comme il n'existe qu'une seule délibération sur le référendum, toutes les modalités et même la décision pour organiser le référendum sont aussi frappées de caducité. Ici, la loi procède à une distinction: si les conditions qui interdisent l'organisation du référendum sont connues à la date de la délibération, on doit évoquer l'illégalité de la délibération, et les juridictions doivent le prononcer. Cependant, si ces conditions se produisent après l'adoption de la délibération, on peut constater que la délibération devient caduque. C'est un cas rare en droit public et ici, elle est prévue par la loi et lorsque la caducité se produit, il n'y a plus lieu de se préoccuper des délais consécutifs à la décision.<sup>76</sup>

La loi et la réglementation encadrent aussi la campagne et l'information données aux électeurs. L'article LO 1112-10 de CGCT dispose les

---

<sup>75</sup> DELVOLVÉ, 2004, p. 12.

<sup>76</sup> Ibid.

conditions selon lesquelles les élus et les partis politiques peuvent participer à une campagne pour le référendum. Pour les partis politiques, la loi essaie de limiter leur participation en fixant des seuils de représentation au sein des conseils ou un pourcentage nécessaire de suffrages exprimés dans les dernières élections locales. Le but est évidemment de créer une campagne bien encadrée et non dominée par les minorités au sein des collectivités. Les informations données aux électeurs sont mises à disposition dans un dossier d'information. Le décret du 4 mai 2005 fixe les règles d'accès du public dans l'article R. 1112-2 et le contenu du dossier étant composé du texte de la question, le projet d'acte soumis au vote et un rapport exposant les motifs et la portée du projet, ce qui correspond à l'obligation d'information des membres des assemblées locales avant leurs délibérations.<sup>77</sup> Le dossier doit aussi explicitement évoquer le caractère décisionnel du référendum. Ces modalités ont une importance essentielle pour assurer que le référendum reste strictement encadré sur le projet sans devenir un plébiscite. Notamment, l'obligation d'afficher les dossiers à chaque commune au sein de la collectivité rend toute cette information plus accessible pour l'administré.

Bien que toutes les collectivités puissent décider d'organiser un référendum, le scrutin doit être organisé par les maires selon la loi. Pourtant, il n'est que l'exécuteur de la délibération. Malgré cette obligation, le maire peut être réticent à l'organisation du référendum car il peut juger que le projet soumis a des effets négatifs sur sa commune. En cas de refus, la loi prévoit que c'est le représentant de l'État dans la collectivité qui prend charge d'office. Le professeur Delvolvé s'interroge si cela doit être le préfet du département ou de la région qui prend la charge en cas d'un référendum régional. Le manque de précision nous conduit à constater que cela doit être le préfet de la région.<sup>78</sup> Si c'était toujours le préfet de département, le législateur aurait pu employer directement le terme des préfets des départements au lieu d'écrire le terme général «le représentant de l'État» vu que ce problème peut apparaître seulement pour les collectivités au niveau départemental et régional. A part cela, il faut aussi remarquer qu'ici on rencontre un cas où le maire est substitué par le représentant de l'État. C'est pourquoi dans un premier temps, il peut paraître problématique par rapport au principe de la libre administration.

---

<sup>77</sup> VERPEAUX, 2005, p. 811.

<sup>78</sup> DELVOLVÉ, 2004, p. 13.

Mais une situation de refus d'organisation de référendum est une exception légitime et en plus, elle a été validée par le Conseil Constitutionnel en vertu du principe de la libre administration.<sup>79</sup> Force est de constater la spécificité de ce cas de substitution. Ici, le représentant de l'État remplace le maire non pour une compétence qu'il a au nom et pour compte de sa propre commune mais pour une l'exercice d'une attribution qu'il exerce au nom et pour le compte d'une autre collectivité territoriale.<sup>80</sup> Donc, ceci reste une procédure de substitution limitée et assez particulière.

La question de financement de cette procédure est un autre aspect essentiel de l'organisation. L'article LO 1112-5 du CGCT prévoit ainsi: «les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée». Naturellement, même si le scrutin est organisé par les maires, les dépenses sont endossées par les collectivités territoriales qui ont décidé de procéder à un référendum. Ceci constitue une exception par rapport au régime électoral habituel car en principe, que ce soit local ou national, toutes les élections sont prises en charges par l'État.<sup>81</sup> On voit ici un reflet du principe de la libre administration en même temps que la spécificité de cet exercice que le législateur essaie de limiter dans le cadre local. Évidemment, cette disposition est aussi un facteur qui conduirait les élus locaux à procéder à une décision de référendum plus attentivement et restreindre le nombre de référendums car le scrutin est une procédure assez coûteuse.

Concernant les préparations et le jour de scrutin, la loi organique fait référence au code électoral. Donc, à part les exceptions énumérées, le scrutin du référendum local est soumis au code électoral du droit commun en vertu de l'article LO. 1112-12. La disposition prévoit que le chapitre VI, intitulé «Vote», du titre 1er du livre 1er de la partie législative du Code électoral est applicable. On y trouve les réglés relatives aux opérations préparatoires au scrutin, aux opérations de vote et au vote par procuration. Quant à la partie réglementaire, c'est le décret du 4 mai 2005 qui rend applicable les articles R. 40 et suivants du code électoral à l'exception de certains articles comme R. 55 concernant les bulletins de vote.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Conseil Constitutionnel, n° 2003-482 DC, 30.07.2003.

<sup>80</sup> DELVOLVÉ, 2004, p. 15.

<sup>81</sup> MELLA, 2003, p. 1148.

<sup>82</sup> VERPEAUX, 2005, p. 812.

Enfin, le projet soumis à référendum peut être adopté seulement si au moins la moitié des électeurs inscrits participe et si plus de la moitié des suffrages exprimés prononcent en faveur du projet. Un tel taux de participation est nécessaire pour éviter que la décision d'une minorité soit imposée<sup>83</sup>. En même temps, cela aussi peut décourager les élus d'organiser un référendum vu qu'à la fin une coûteuse opération, sans taux de participation suffisant, le référendum n'aura pas de valeur décisionnelle. La condition du taux de participation peut aussi conduire à des anomalies. Supposons deux cas : Dans le premier cas, 50% des électeurs inscrits s'expriment et la moitié s'exprime en faveur du projet. Comme la condition est atteinte, le référendum est valable et le projet est adopté. Quand on calcule, on voit que le projet est adopté par l'accord de 25% des électeurs. Dans le deuxième cas, 49,9% des électeurs inscrits s'expriment au référendum et ils se prononcent tous en faveur de l'objet. Le projet n'est pas adopté parce que la moitié des électeurs ne s'est pas exprimé. Pourtant comme tous se sont prononcés en faveur du texte, 49,9% des électeurs inscrits se sont prononcés en faveur du texte. Cela correspond à un plus grand nombre d'électeurs par rapport au premier exemple mais le projet n'est pas adopté dans le deuxième cas. Nous pensons qu'il vaudrait mieux adopter un autre critère qui sera appliqué de façon alternative à celui qui existe. Ce critère alternatif peut prendre en considération le pourcentage des électeurs exprimés en faveur du texte. Grâce à ce critère, même si, disons, 48% des électeurs vont aux urnes, si les suffrages exprimés en faveur du texte dépassent ce taux qui sera fixé par le législateur organique, par exemple 40% des suffrages exprimés, l'acte sera adopté. Mais comme ces critères seront appliqués alternativement, si le taux de participation dépasse la moitié des électeurs inscrits, ce critère ne sera pas appliqué. Cela pourrait éviter ce type d'anomalie et encourager plus les référendums locaux tout en évitant la domination d'une minorité négligeable.

Force est de constater que les modalités de la démocratie locale participative se sont beaucoup développées surtout avec la révision constitutionnelle de 2003 malgré les limites qui encadrent la pratique. L'une des limites les plus importantes encadrant cette pratique est sans doute le contrôle juridique.

---

<sup>83</sup> VERPEAUX, 2015, p. 123.

## II. UN RÉGIME DÉVELOPPÉ DU CONTENTIEUX

Ce régime des référendums consultatifs et décisionnels est exercé sous le contrôle des juridictions administratives. Un contrôle juridique de ces actes est nécessaire vu les premières pratiques des maires qui tendent à organiser des plébiscites en dépassant les compétences de leur collectivité après la loi de 6 février 1992.<sup>84</sup> Il est aussi indispensable en vertu dans un État de droit. Grâce au législateur mais aussi au juge, il existe un contentieux de la délibération décidant le référendum (A), et du référendum et de son résultat (B).

### A. Une jurisprudence riche sur la légalité de la délibération décidant l'organisation du référendum

Quand la loi du 6 février 1992 est entrée en vigueur, elle était silencieuse sur les possibilités de contestation de la délibération. C'est le juge administratif qui a développé une jurisprudence assez riche surtout grâce aux litiges concernant le champ d'application matériel de ce référendum consultatif. Comme on l'a déjà précisé, le code général des collectivités territoriales évoque explicitement la possibilité d'un recours contre la délibération par le déferé préfectoral et par les administrés pour le référendum consultatif et décisionnel.

L'une des premières décisions du Conseil d'État sur la recevabilité d'un recours contre ces délibérations concernait un référendum consultatif dans la Commune d'Avrillé sur un projet d'autoroute traversant cette commune. Le conseil municipal de la commune a décidé d'organiser un référendum consultatif sur la question suivante : «Considérez-vous que la politique d'urbanisme, d'environnement et de qualité de la vie conduite par les municipalités successives est compatible avec le passage d'une autoroute urbaine sur le territoire d'Avrillé au Sud comme au Nord?» Suite à un déferé préfectoral, l'affaire a été soumise au Conseil d'État.<sup>85</sup>

Dans un premier temps, le Conseil d'État a déclaré la requête recevable. Ceci est particulièrement important vu que la délibération peut être facilement considérée comme un acte préparatoire qui organise un référendum consultatif qui n'aboutit qu'un acte ne faisant pas grief. Ceci

<sup>84</sup> FRANCOU, 2000, pp. 5-6.

<sup>85</sup> Conseil d'État, Commune d'Avrillé, n° 146832, 16.12.1994.

était l'un des arguments soulevés par la commune.<sup>86</sup> Le Conseil d'État a soutenu que l'acte n'est pas un acte préparatoire mais un acte faisant grief. Il existe évidemment un enjeu pratique dans cette approche. Une appréciation différente aurait fait échapper complètement, l'organisation des référendums au contrôle du juge administratif.<sup>87</sup> En même temps, ceci ne signifie pas que le Conseil qualifie l'acte comme un acte décisoire. Ici, le Conseil d'État qualifie la délibération comme un acte faisant grief car «elle a pour effet d'enclencher le processus référendaire, parce qu'elle produit dans l'esprit des électeurs des confusions quant à la répartition des compétences entre l'État et la collectivité communale, parce qu'elle porte atteinte, indirectement, au principe de cette répartition, sans pour autant affecter l'ordonnement juridique.»<sup>88</sup> En effet, de ce point de vue, la décision de recevabilité dépend aussi de la décision sur le fond.

Le Conseil d'État tranche la question sur le fond en décidant que la question posée aux électeurs ne relevait pas de la compétence des communes. Cette condition est particulièrement importante car elle est toujours une condition pour les référendums consultatif et décisionnel prévu dans le code général des collectivités territoriales<sup>89</sup>. Il est évident que les juges adoptent une approche restrictive sur le sujet. Le commissaire du gouvernement a soutenu cette approche s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi. En effet, le gouvernement s'était opposé à un amendement déposé par un sénateur sur l'élargissement de la portée de la consultation à toutes affaires «intéressant» la commune. La raison de ce rejet se trouvait dans le désir de limiter le champ d'application car une telle affirmation aurait créé une confusion concernant la portée de la consultation en ouvrant la voie aux affaires qui ne relèvent pas de la compétence de la commune mais qui l'intéresse directement ou même indirectement.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> SOUBELET, 1993, pp. 156-158.

<sup>87</sup> RIHAL, 1996, p. 453.

<sup>88</sup> KOUBI, 1995, p. 16.

<sup>89</sup> Pour les référendums locaux, l'article LO1112-1 de la CGCT dispose: «L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.» et concernant les consultations l'article L1112-15 dispose : «Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci.»

<sup>90</sup> JO Sénat, séance du 13 juin 1991, pp. 1629-1631.

Les juridictions administratives ont rendu d'autres arrêts à propos de questions semblables. Une consultation sur le maintien sur place de ressortissants de l'État du Surinam provisoirement déplacés avaient été jugé comme relevant de la compétence de l'État car elle portait sur «le principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères».<sup>91</sup> Une autre consultation sur la condition d'attribution des logements sociaux à des étrangers a aussi été annulée par le Conseil d'État car il a jugé qu'elle ne portait pas sur la compétence de la commune.<sup>92</sup> De même pour un projet de TGV.<sup>93</sup> On peut dire que ces affaires possèdent plutôt des caractères plébiscitaires sur les politiques déterminées par l'État ayant des conséquences sur les communes.<sup>94</sup> Donc, la juridiction administrative, par un réflexe qui a servi à encadrer cette pratique, a tenu une approche restrictive de la notion de compétence des communes.

Cette approche restrictive n'empêche pas toutes les consultations sur les décisions qui nécessitent une intervention de l'État. Dans un arrêt, le Conseil d'État a soutenu que l'intervention d'autres autorités que l'autorité communale n'entraîne pas automatiquement l'illégalité de la consultation.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Conseil d'État, Commune Awala-Yalimapo, n° 148995, 16.11.1994.

<sup>92</sup> Conseil d'État, Commune Charvieu-Chavagneux, n° 198237, 21.06.2000.

<sup>93</sup> Conseil d'État, Commune de Ventabren, n° 150163, 14.04.1995. Pour un autre exemple plus récent voir aussi Cour Administrative d'Appel de Paris, n° 06PA04004, 09.10.2007. L'arrêt annule une délibération du conseil municipal d'Ivry-sur Seine au motif que le schéma d'organisation sanitaire relève de la compétence de l'État.

<sup>94</sup> Tribunal Administratif de Lille, Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, 16.07.1992, Recueil, p. 619. La question posée était: «Votre maire a récemment décidé de mettre en évidence auprès des Pouvoirs Publics des problèmes observés sur le territoire de la commune d'Hautmont. Êtes-vous d'accord avec cette décision?» Donc portant sur une décision déjà adoptée par le maire, le caractère plébiscitaire de la consultation est évidente. VERPEAUX, 1996, p. 101. Cependant, il faut distinguer les consultations locales en vertu du code générale des collectivités territoriales des consultations locales sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement en vertu de l'article L. 123-20 du code de l'environnement. Ces consultations sont organisées directement par l'État concernant un sujet relevant de la compétence de l'État mais qui a un effet environnemental sur un territoire. D'ailleurs, tel était la méthode choisie pour la consultation concernant l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Voir aussi Conseil d'État, Association intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres, req. n° 400364, 400365, 20.06.2016.

<sup>95</sup> Conseil d'État, Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre-ville de Saint-Michel-de-Maurienne, req. n° 161197, 01.03.1996.

Ainsi, une compétence principale sur le domaine est suffisante et une compétence exclusive n'est pas nécessaire.

Une autre question essentielle concernant la portée du référendum est la nature des actes qui peuvent être soumis à la consultation. Pour le référendum local décisionnel, l'article LO 1112-2 du CGCT pose une limite : Les actes individuels relevant de la compétence de l'exécutif de la collectivité ne peuvent pas être soumis au référendum. La raison principale était de ne pas mettre en danger les droits des individus en en faisant l'objet d'un référendum.<sup>96</sup> Cependant, une telle limite n'est pas imposée pour les référendums consultatifs. Cette lacune a bien entendu été à la source de litiges et ; elle a notamment donné lieu à l'arrêt Géniteau du Conseil d'État. Dans cette affaire, le conseil municipal avait décidé de soumettre à la consultation une question concernant la délivrance d'un permis de construire à un nouveau promoteur suite à l'annulation contentieuse d'un précédent permis. De plus, la question de délivrance de permis étant un domaine de compétence liée, le juge exprime aussi tacitement la légalité des consultations concernant les actes adoptés dans un domaine de compétence liée.<sup>97</sup> Ceci pose évidemment un problème vu que l'Administration est tenue de décider d'une façon prédéterminée dans le cas d'une compétence liée. Mais en même temps, vu le caractère simplement consultatif du référendum consultatif et le silence du législateur sur le sujet, on pourrait facilement arriver à la conclusion qu'une telle consultation doit être autorisée.

Finalement, un dernier point important sur le contentieux concernant la délibération porte sur la suspension des décisions. La manque d'un régime spécial a donné des conséquences anormales comme dans l'arrêt de la Commune d'Avrillé où le juge annule une consultation (qui ne donne lieu qu'un simple avis !) après l'organisation du référendum. En mettant à côté ses conséquences juridiques, l'annulation d'un référendum ayant été déjà organisé peut avoir des conséquences politiques graves en provoquant une réaction chez les habitants contre l'État. Toutes ces anomalies ont suscité le législateur à adopter un régime dérogatoire pour le recours en suspension sur le déféré préfectoral (voir *supra*).

---

<sup>96</sup> DELVOLVÉE, 2004, p. 8-9.

<sup>97</sup> TOUVET et a., 2001, s. 339.

## **B. Un régime de contentieux limité portant sur le référendum et son résultat**

La contestabilité du résultat du référendum décisionnel et celle du référendum consultatif sont différentes car la nature de ces deux référendums est différente au niveau de leurs résultats.

Concernant le référendum consultatif, le législateur ne prévoit aucun moyen de recours contre le résultat. Le juge administratif aussi s'inscrit dans cette position.<sup>98</sup> Cette position peut s'expliquer notamment par la nature de la décision adoptée. Le résultat du référendum produit un acte ne faisant pas grief. N'ayant pas de conséquence juridique importante, le législateur a choisi de ne pas consacrer un contentieux sur le résultat. Pourtant, aucun contentieux électoral n'existe non plus. L'absence d'un tel contentieux a des conséquences surtout au niveau politique car même si la décision n'a pas d'effet juridique contraignant, la reconnaissance de la procédure lui donne une légitimité au niveau politique mais sans l'encadrement juridique nécessaire, cette légitimité peut être abusée par les collectivités territoriales en donnant lieu à des situations *extra legem*.

Par contre, le référendum décisionnel est bien encadré par le législateur en raison du caractère contraignant du résultat. La régularité de la décision peut être contestée d'abord au niveau d'un contentieux électoral concernant l'adoption de la décision. En vertu de l'article Art. LO 1112-14 du CGCT la régularité du référendum local peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre l'élection des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé de l'organiser. Le contentieux référendaire est donc le même que le contentieux électoral. La juridiction compétente est: pour un référendum décisionnel communal ou départemental, le tribunal administratif en premier ressort et le Conseil d'État en appel; pour un referendum régional, le Conseil d'État en premier et dernier ressort.

Concernant la décision adoptée en tant que le résultat de référendum, elle a la même valeur qu'une délibération ou qu'un acte adopté par les organes de la collectivité. Par conséquent, le régime de droit commun relatif à ces actes s'applique. (Art LO 1112-7 CGCT) Les principes de l'affaire Géniteau ne

---

<sup>98</sup> Conseil d'État, Géniteau, req n° 224058, 07.07.2003.

sont plus applicables en raison du caractère décisionnel du référendum. La délibération ou l'acte adopté est un acte faisant grief et il peut être contesté par tout intéressé.

Les progrès réussis jusqu'à maintenant continuent à donner de l'espoir pour une démocratie locale participative bien équilibrée entre les exigences des garanties d'expression des citoyens et une gouvernance stable même si tous ces efforts pour une République décentralisée dotée d'une démocratie participative locale continuent à heurter les limites inhérentes à la Constitution, aux habitus politiques et à la jurisprudence établie des juridictions administratives. Ainsi, la démocratie locale semi-directe en France qui s'est développée malgré ces résistances, peut être une source d'inspiration pour d'autres pays qui souhaitent réformer l'organisation et la compétence des collectivités territoriales malgré une réticence contre une démocratie locale participative au profit d'une centralisation.

## BIBLIOGRAPHIE

### Dictionnaires, Manuels, Recueils d'arrêts, Ouvrages généraux :

- AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, **Lexique Droit Constitutionnel**, coll. «Lexiques», 8e édition, PUF, Paris, 2001.
- AUBY Jean-Bernard, AUBY Jean-François, NOGUELLOU Rozen, **Droit des collectivités territoriales**, coll. «Thémis», 6e édition, PUF, Paris, 2015.
- BRUNET, Pierre, **Vouloir pour la Nation: le concept de représentation dans la théorie de l'État**, coll. «La pensée juridique», LGDJ, Paris, 2004.
- FAURE Bernard, **Le droit des collectivités territoriales**, coll. «Précis», 4e édition, Dalloz, Paris, 2016.
- FERSTENBERT Jacques, PRIET François, QUILICHINI Paule, **Droit des collectivités territoriales**, coll. «HyperCours», 2e édition, Dalloz, Paris, 2016.
- LUCHAIRE Yves, LUCHAIRE François, **Décentralisation et Constitution**, Economica, Paris, 2003.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, **Œuvres de Montesquieu. Tome Premier. Esprit des lois**, L. De Bure, Paris, 1826.
- PAOLETTI Marion, **La démocratie locale et le référendum**, coll. «Logiques Politiques», L'Harmattan, Paris, 1997.
- PREMAT Christophe, **La pratique référendum local en France et en Allemagne. Le moment référendaire dans la temporalité démocratique**, Thèse, Université Montesquieu Bordeaux IV - Institut d'études politiques de Bordeaux, 2008, accessible sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00294728>.
- TOUVET Laurent, FERSTENBERT Jacques, CORNET Claire, DENOIX DE SAINT MARC, Renaud, **Les grands arrêts du droit de la décentralisation**, coll. «Grands arrêts», 2e édition, Dalloz, Paris, 2001.
- VERPEAUX Michel, **Les collectivités territoriales**, coll. «Connaissance du droit», 5e édition, Dalloz, Paris, 2015.

### Articles et Communications :

- AUBY Jean-Bernard, «La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale», **Revue Française de Droit Administratif**, 1993, pp. 37-46.
- BENETTI Julie, «Les nouvelles formes de la démocratie locale», in MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, (dir.), **Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales : Huitième printemps du droit constitutionnel**, coll. «Thèmes & commentaires : Les Cahiers constitutionnels de Paris 1», Dalloz, Paris, 2014, pp. 73-80.
- CHEVALLIER Jacques, «La participation dans l'administration française : discours et pratiques (I)», **Bulletin de l'IIAP**, n° 37, 1976, pp. 85-119.
- DELPECH Joseph, «Du référendum en droit public français et spécialement du référendum municipal», **Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger**, Vol. 22, 1905, pp. 372-401.
- DELVOLVÉ Pierre, «Le référendum local», **Revue française de droit administratif**, n° 2004-1, 2004, pp. 7-20.
- DUBOURG-LAVROFF Sonia, «Le droit de pétition en France», **Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger**, n° 1992-6, 1992, pp. 1733-1769.
- FOREL Jean-Louis, «Quelques remarques sur le «référendum» local», **La Revue administrative**, n° 267, 1992, pp. 256-258.
- FOREY Elsa, «Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales», **Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger**, n° 2005-1, 2005, pp. 151-169.
- FRANCOU Jean-Paul, «Le référendum local: Heurs et malheurs», **Droit Administratif**, n° 7, 2000, pp. 4-8.
- KERNÉIS Mathilde, «Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outremer. Essai d'une étude du droit positif français», **Jurisdoctoria**, n° 4, 2010, p. 99-124.
- KOUBI Geneviève, «La superposition d'actes dans le régime juridique du référendum communal» **Petites Affiches**, n° 1995-65, 1995, pp. 12-17.
- KOUBI Geneviève, «Droit des collectivités territoriales et «référendum administratif local», **La démocratie locale: Représentation, participation**

- et espace public**, coll. «Collection: Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie», PUF, Paris, 1999, pp. 197-218.
- LECLERC Stéphane, «Le «référendum» communal en France», in LE DUFF, Robert, RIGAL Jean-Jacques, SCHMIDT Géraldine (dir.), **Démocratie et management local : 4e rencontres ville-management**, coll. «Thèmes et commentaires», Dalloz, Paris, pp. 119-141.
- MELLA Élisabeth, «Loi organique sur le référendum local: une réponse partielle aux interrogations suscitées par la loi sur l'organisation décentralisée de la République», **La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales**, n° 2003-37, 2003, pp. 1139-1150.
- Oraison André, «Réflexions sur le droit de pétition reconnu aux électeurs des diverses collectivités territoriales par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003», **Petites affiches**, n° 2004-160, 2004, pp. 3-7.
- PAOLETTI Marion, «La pratique politique du référendum local: Une exception banalisée», **La démocratie locale: Représentation, participation et espace public**, coll. «Collection: Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie», PUF, Paris, 1999, pp. 219-236.
- PELLEGRINETTI Jean-Paul, «Au nom de la modernité: le référendum du 6 juillet 2003 en Corse», **Cahiers de la Méditerranée**, n° 68, 2004, pp. 169-183.
- PIASTRA Raphaël, «Le Conseil Constitutionnel, juge de la constitutionnalité d'une loi prévoyant un référendum local à Mayotte», **Petites affiches**, n° 2000-149, 2000, pp. 12-18.
- RIHAL Hervé, «Le référendum communal, bilan et perspectives», **Revue française de droit administratif**, n° 1996-3, 1996, pp. 452-459.
- SOUBELET Pierre, «Du bon usage des référendums locaux : L'exemple de la commune d'Avrillé», **La Revue administrative**, n° 272, 1993, pp. 156-158.
- VERPEAUX Michel, «Le référendum communal: un premier bilan», **La Revue administrative**, n° 289, 1996, pp. 95-107.
- VERPEAUX Michel, «Le «référendum local» et la Constitution», **Les Cahiers du Conseil Constitutionnel**, n° 12, 2002, pp. 124-128.

- VERPEAUX Michel, «Referendum local, consultations locales et Constitution» **Actualité Juridique. Droit Administratif**, n° 2003-11, 2003, pp. 540-547.
- VERPEAUX Michel, «La consultation locales des populations métropolitaines ou le vrai-faux référendum», in **Mouvement du droit public: Mélanges en l'honneur de Franck Moderne**, Dalloz, Paris, 2004, pp. 417-436.
- VERPEAUX Michel, «Référendum décisionnel local: le Gouvernement persiste et signe», **La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales**, n° 2005-21, 2005, pp. 811-812.
- VERPEAUX Michel, «Les nouvelles régions sont constitutionnelles», **La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales**, n° 2015-12, 2015, pp. 2074-2076.
- VIALA Alexandre, «La démocratie directe locale en question» **Petites affiches**, n° 2003-153, 2003, pp. 11-17.

### **Arrêts et délibérations**

- Conseil Constitutionnel, déc. n° 75-59 DC, 30.12.1975.
- Conseil Constitutionnel, déc. n° 2003-482 DC, 30.07.2003.
- Conseil Constitutionnel, déc. n° 2000-428 DC, 04.05.2000.
- Conseil Constitutionnel, déc. n° 2010-12 QPC, 12.07.2010.
- Conseil d'État, Commune Awala-Yalimapo, n° 148995, 16.11.1994.
- Conseil d'État, Commune d'Avrillé, n° 146832, 16.12.1994.
- Conseil d'État, Association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre-ville de Saint-Michel-de-Maurienne, req. n° 161197, 01.03.1996.
- Conseil d'État, Commune Charvieux-Chavagneux, n° 198237, 21.06.2000.
- Conseil d'État, Géniteau, req n° 224058, 07.07.2003.
- Conseil d'État, M. Allenbach et autres, req. n° 393026, 27.10.2015.
- Conseil d'État, Association intercommunale des populations concernées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et autres, req. n° 400364, 400365, 20.06.2016.
- Conseil général du département du Bas-Rhin, Extrait de la délibération du Conseil Général du réunion du 25 Janvier 2013, N° CG/2013/2.

Cour Administrative d'Appel de Paris, n° 06PA04004, 09.10.2007.

Tribunal Administratif de Lille, Préfet de la région Nord-Pas-de- Calais, 16.07.1992.  
(Recueil Lebon, p. 619)

GCCRIS