

N° 315

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique relatif au référendum local,

Par M. Daniel HOEFFEL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir le numéro:

Sénat : 297 (2002-2003)

Élections et référendums.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'APPROFONDISSEMENT PROGRESSIF DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE	
LOCALE	6
A. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE	6
1. <i>Des procédures de consultation des électeurs réservées aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale</i>	7
2. <i>Des procédures exceptionnelles de consultation, par l'Etat, des électeurs des collectivités territoriales en cas de modification de leur organisation institutionnelle</i>	8
3. <i>Des modalités diverses d'association des citoyens aux décisions locales</i>	9
B. UNE SITUATION COMPARABLE À CELLE DES AUTRES PAYS EUROPÉENS	10
1. <i>Un encadrement législatif</i>	11
2. <i>Une initiative partagée entre les élus, les électeurs et, parfois, les habitants</i>	12
3. <i>Une valeur généralement consultative</i>	13
4. <i>Un champ limité aux questions d'intérêt local</i>	14
C. DE NOUVELLES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE	14
1. <i>Des consultations locales sur la création de collectivités à statut particulier ou la modification de leur organisation</i>	14
2. <i>Des consultations locales sur la modification des limites des collectivités territoriales</i>	15
3. <i>L'exigence d'un consentement des électeurs des collectivités situées outre-mer en cas de changement de statut</i>	15
4. <i>Un droit de pétition</i>	16
5. <i>Des référendums décisionnels locaux</i>	16
II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : DÉTERMINER LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS LOCAUX	18
A. L'INITIATIVE DU RÉFÉRENDUM	18
1. <i>Des référendums décisionnels réservés aux communes, aux départements, aux régions et aux collectivités à statut particulier</i>	18
2. <i>Un champ très vaste</i>	19
3. <i>Une décision de l'assemblée délibérante</i>	19
B. L'ORGANISATION DU SCRUTIN	19
1. <i>Une liberté encadrée</i>	20
2. <i>Des périodes d'interdiction</i>	20
3. <i>Une campagne ouverte aux partis et groupements politiques non représentés au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales</i>	21
4. <i>Des conditions d'adoption très souples</i>	21
C. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RENFORCÉ	22
1. <i>Une procédure de référé destinée à empêcher l'organisation d'un référendum illégal</i>	22
2. <i>Un contrôle de la légalité du texte adopté par référendum</i>	22
3. <i>Un contrôle de la régularité du scrutin</i>	23
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ENCADRER LE RECOURS AUX RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS LOCAUX	23
A. RÉAFFIRMER LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ÉLUS LOCAUX DANS LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES	24
B. ENCADRER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM LOCAL	25
C. SÉCURISER LES PROCÉDURES	25

EXAMEN DES ARTICLES	27
• <i>Article unique</i> (chapitre II et chapitre IV nouveau du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales) Participation des électeurs aux décisions locales	27
• CHAPITRE II PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES	28
• <i>Section unique</i> Référendum local	28
• <i>Sous-section 1</i> Dispositions générales	28
• <i>Article L.O. 1112-1 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Référendum local sur les projets de délibération de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale	28
• <i>Article L.O. 1112-2 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Référendum local sur les projets d'acte de l'exécutif d'une collectivité territoriale	33
• <i>Article L.O. 1112-3 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Pouvoirs de l'assemblée délibérante pour l'organisation du référendum – Question posée aux électeurs - Contrôle de légalité	39
• <i>Article L.O. 1112-4 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Obligation pour les maires d'organiser un référendum décidé par une autre collectivité territoriale que la commune	43
• <i>Article L.O. 1112-5 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Prise en charge des dépenses liées à l'organisation du référendum	43
• <i>Article L.O. 1112-6 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Interdiction d'organiser un référendum local pendant certaines périodes	46
• <i>Article L.O. 1112-7 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Adoption, entrée en vigueur et contrôle des textes soumis à référendum local	49
• <i>Sous-section 2</i> Information des citoyens, campagne électorale et opérations de vote	54
• <i>Article L.O. 1112-8 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Mise à disposition du public d'un dossier d'information sur l'objet du référendum	54
• <i>Article additionnel avant l'article L.O. 1112-9 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Organisation de la campagne en vue du référendum	55
• <i>Article L.O. 1112-9 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Ouverture et clôture de la campagne en vue du référendum local – Liste des partis et groupements politiques habilités à y participer	58
• <i>Article L.O. 1112-10 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Composition du corps électoral	61
• <i>Article L.O. 1112-11 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Opérations préparatoires au scrutin, déroulement des opérations de vote, recensement des votes et proclamation des résultats	62
• <i>Article additionnel avant l'article L.O. 1112-12 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Sanctions pénales	64
• <i>Article L.O. 1112-12 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> Contentieux de la régularité des référendums locaux	64
TABLEAU COMPARATIF	66

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 27 mai 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné le rapport de M. Daniel Hoeffel sur le projet de loi organique n° 297 (2002-2003) relatif au **référendum local**.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a indiqué que la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003 avait introduit deux innovations majeures en matière de démocratie directe locale tenant, d'une part, à l'élargissement à l'ensemble des collectivités territoriales de la possibilité d'organiser un référendum, d'autre part, au caractère décisionnel des résultats du scrutin.

Il a expliqué que le projet de loi organique, destiné à préciser les conditions d'application de ces nouvelles dispositions de la Constitution, comportait trois grands volets, respectivement consacrés aux conditions du recours au référendum, à l'organisation du scrutin et au contrôle de sa légalité.

Après en avoir présenté l'économie, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a déclaré que le développement légitime des mécanismes de démocratie directe ne devait pas entraîner un affaiblissement de l'autorité des élus locaux et une paralysie de leur action. Il a rappelé que les décisions des collectivités territoriales étaient encadrées par des procédures souvent longues et par des contrôles diversifiés. Soulignant que les élus locaux tenaient leurs compétences et leurs responsabilités de la loi et, tous les six ans, étaient soumis au suffrage universel, il a estimé qu'ils avaient besoin d'encouragements et non de freins à l'action qu'ils menaient dans l'intérêt général.

Au terme d'un large débat, la commission a adopté **17 amendements** ayant principalement pour objet :

- **d'exclure du champ des référendums décisionnels locaux les projets d'acte individuel**, tel que la délivrance d'un permis de construire ou une nomination (*article L.O. 1112-2*) ;

- **d'améliorer la procédure du référé**, destinée à prévenir l'organisation d'un référendum illégal (*article L.O. 1112-3*) ;

- **de prévoir un remboursement forfaitaire**, calculé en fonction de critères objectifs, **des dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes** pour l'organisation de référendums décidés par d'autres collectivités territoriales (*article L.O. 1112-5*) ;

- **de subordonner la valeur décisionnelle d'un référendum local à un taux de participation au moins égal à 50 % des électeurs inscrits** (*article L.O. 1112-7*) ;

- **de renvoyer à la loi et non au décret les modalités d'organisation du scrutin** (*articles L.O. 1112-8-1, L.O. 1112-11 et L.O. 1112-11-1*).

La commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Dans son discours prononcé à Rouen le mercredi 10 avril 2002, le Président de la République, M. Jacques Chirac, s'exprimait en ces termes :
« La Constitution doit renforcer le rôle des citoyens en prévoyant l'institution du référendum local. Il est normal et souhaitable que les citoyens, à l'initiative de leurs élus, puissent faire directement, eux-mêmes, les grands choix qui commandent l'évolution de leur cadre de vie, les infrastructures, les aménagements et les politiques locales. Je sais qu'il faudra faire en sorte que tout ceci ne risque pas de paralyser l'action des municipalités, bien entendu, mais il faut redonner un souffle également à tout ce qui vient des citoyennes et des citoyens, d'une commune ou d'une région ou d'un département. »

Tel est précisément l'objet du projet de loi organique n° 297 (2002-2003) relatif au référendum local, dont le Sénat est saisi en premier lieu en application de la révision constitutionnelle du 28 mars dernier.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a en effet donné aux collectivités territoriales la faculté de soumettre à la décision de leurs électeurs, par la voie du référendum, les projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence, tout en confiant à une loi organique le soin d'en déterminer les conditions de mise en œuvre.

Elle a également complété l'article 39 de la Constitution afin de prévoir la saisine en premier lieu du Sénat sur les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales, dont il est le représentant.

Plus généralement, la révision constitutionnelle a posé les fondations d'une nouvelle architecture des pouvoirs en créant, selon l'expression du Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, cinq leviers de changement : les principes de subsidiarité et de proximité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière locale et la participation populaire.

Dans le droit fil des propos tenus par le Président de la République à Rouen, votre commission des Lois a examiné le présent projet de loi organique avec la volonté de trouver un équilibre entre la légitimité des élus locaux, puisée et régulièrement renouvelée à la source de leur élection au suffrage universel direct, et le désir croissant exprimé par nombre de nos concitoyens de participer directement aux décisions qui les concernent.

Après avoir rappelé les différentes étapes ayant conduit à un approfondissement de la démocratie directe locale, votre rapporteur présentera les dispositions prévues par le projet de loi organique pour déterminer les modalités d'exercice du référendum décisionnel local ainsi que les propositions de la commission des Lois destinées à en encadrer l'utilisation.

I. L'APPROFONDISSEMENT PROGRESSIF DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE LOCALE

En matière de démocratie locale, le droit est bien souvent en retard sur les faits.

Les mécanismes d'association des citoyens aux décisions des collectivités territoriales ont connu une reconnaissance législative tardive. Ils ne diffèrent guère de ceux mis en place dans les autres Etats membres de l'Union européenne. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a institué, parallèlement au renforcement des pouvoirs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de nouveaux mécanismes de démocratie directe destinés à associer les électeurs à la prise de décision.

A. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE

La reconnaissance tardive des mécanismes de démocratie directe locale n'a pas empêché les collectivités territoriales d'associer les citoyens à leurs décisions.

1. Des procédures de consultation des électeurs réservées aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale

En l'absence de base légale, les consultations locales organisées par les collectivités territoriales, en particulier les communes, ont longtemps été annulées par le juge administratif. Dans un arrêt du 7 avril 1905, Commune d'Aigre, le Conseil d'Etat considérait ainsi qu'en transférant aux électeurs leur responsabilité pour régler les affaires de leur collectivité, les assemblées délibérantes prenaient des décisions illégales pour incompétence négative.

Le **principe de la participation des citoyens à la vie locale** est explicitement posé par la **loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dont l'article premier dispose que des lois ultérieures viendront préciser « *le développement de la participation des citoyens* ».

Dix ans plus tard, la **loi n° 92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République autorise la **consultation des électeurs sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune**. L'initiative de cette consultation relève d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3.500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3.500 habitants et plus.

La **loi n° 95-115 du 4 février 1995** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire introduit deux innovations majeures :

- elle donne aux **établissements publics de coopération intercommunale** la faculté de consulter les électeurs de leurs communes membres sur les affaires relevant de leur compétence en matière d'**aménagement** ;

- elle pose le principe de l'**initiative populaire**, en permettant à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal ou à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale d'organiser une consultation sur une **opération d'aménagement** relevant de sa compétence.

Dans tous les cas, les résultats de la consultation revêtent la valeur d'un **simple avis**.

Le recours aux consultations locales reste cependant très **encadré**. Ainsi, aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne

peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations.

Aussi les consultations locales restent-elles encore **peu nombreuses**. Selon les informations, parcellaires, recueillies par les préfetures, près d'une **centaine de consultations** avaient été organisées **entre 1995 et 1999**, dont une seule par un district.

2. Des procédures exceptionnelles de consultation, par l'Etat, des électeurs des collectivités territoriales en cas de modification de leur organisation institutionnelle

Il existe, à côté des consultations locales organisées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, des procédures exceptionnelles de consultation, par l'Etat, des électeurs d'une ou de plusieurs collectivités territoriales sur la modification de leur organisation institutionnelle.

La **loi n° 71-588 du 16 juillet 1971** sur les fusions et regroupements de communes, codifiée aux articles L. 2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, prévoit l'organisation d'une consultation des électeurs sur l'opportunité d'une **fusion de communes** lorsque la demande en est faite par le représentant de l'Etat dans le département, par la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population.

La fusion est prononcée si le projet recueille l'accord de la **majorité absolue des suffrages exprimés** et un nombre de voix au moins égal au **quart des électeurs inscrits** dans l'ensemble des communes concernées.

Toutefois, une commune ne peut être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que les deux tiers des suffrages exprimés représentant la moitié au moins des électeurs inscrits dans cette commune ont manifesté leur opposition au projet. **Le référendum local revêt alors une valeur décisionnelle.**

La Constitution de 1958 autorise également la **consultation des électeurs des collectivités territoriales situées outre-mer.**

Le dernier alinéa de l'article 53 dispose ainsi que « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées¹* ».

¹ Dans sa décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, le Conseil constitutionnel a jugé que cette procédure était applicable en cas de sécession d'un territoire.

Avant la révision constitutionnelle du 28 mars dernier, le Conseil constitutionnel avait également admis, sur le fondement du deuxième alinéa du préambule de la Constitution de 1958, que les populations d'outre-mer intéressées puissent être consultées non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République. Il avait toutefois souligné que, dans cette éventualité, les autorités de la République « *ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de cette consultation*¹. »

Les deux dernières consultations ont été organisées en **Nouvelle-Calédonie**, le 8 novembre 1998, sur l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, et à **Mayotte**, le 2 juillet 2000, sur l'accord concernant l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000.

La **loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer** a inséré un nouvel article L. 5916-1 dans le code général des collectivités territoriales, aux termes duquel le Gouvernement peut déposer un projet de loi organisant une consultation pour recueillir l'avis de la population sur l'évolution institutionnelle d'un département d'outre-mer, au vu « notamment » des propositions formulées par le congrès et des délibérations du conseil général et du conseil régional. La consultation de la population reste facultative et son résultat ne lie pas juridiquement le Gouvernement.

3. Des modalités diverses d'association des citoyens aux décisions locales

Les consultations locales ne constituent pas l'unique modalité d'association des citoyens aux décisions locales.

Les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ont ainsi la faculté de créer des **comités consultatifs** sur tout problème d'intérêt communal ou intercommunal, conseils de jeunes ou conseils d'anciens par exemple.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a assoupli les règles de fonctionnement des comités consultatifs et rendu obligatoire la création de **conseils de quartier** dans les communes de 80.000 habitants et plus, tout en laissant au conseil municipal le soin d'en fixer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

¹ *Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000 sur la loi organisant une consultation de la population de Mayotte et décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre-mer.*

Instituées par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les **commissions consultatives des services publics locaux** ont pour fonction de permettre l'expression des usagers des services publics, sans pour autant remettre en cause les prérogatives des autorités qui en ont la charge.

La loi relative à la démocratie de proximité a rendu obligatoire la création d'une commission consultative, compétente pour l'ensemble des services publics locaux délégués à un tiers ou gérés en régie dotée de l'autonomie financière, dans les régions, les départements, les communes de plus de 10.000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants. Auparavant, cette obligation valait pour les communes de plus de 3.500 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus. En pratique, elle n'avait guère été respectée.

Les commissions consultatives des services publics locaux doivent être consultées avant toute délibération tendant à déléguer un service public ou à instituer une régie dotée de l'autonomie financière, l'inobservation de cette disposition pouvant entraîner l'annulation de la procédure.

Toutefois, ce cadre juridique assez formel ne permet guère de prendre la mesure de la **diversité**, de la vigueur et du foisonnement **des initiatives locales**.

Ainsi, des comités d'intérêt de quartier avaient été créés à Marseille dès la fin du XIX^e siècle et plusieurs communes ont mis en place des « budgets participatifs » permettant à leurs habitants de gérer directement une partie du budget d'investissement de la ville, afin d'apporter des solutions rapides aux problèmes quotidiens.

B. UNE SITUATION COMPARABLE À CELLE DES AUTRES PAYS EUROPÉENS

L'étude publiée au mois de septembre 2002 par le service des études juridiques du Sénat sur le référendum communal en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède révèle que les règles régissant les consultations locales en France ne diffèrent guère de celles des autres Etats membres de l'Union européenne, sauf en matière d'initiative.

Dans tous les pays étudiés, sauf au Danemark, des dispositions législatives encadrent l'utilisation du référendum communal.

En Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, les habitants de la commune peuvent obtenir l'organisation d'un référendum, contrairement aux autres pays qui réservent l'initiative d'une telle consultation aux élus.

Sauf en Allemagne et au Portugal, les référendums communaux n'ont qu'une valeur consultative.

Dans tous les pays, le champ du référendum communal est limité aux questions d'intérêt local.

1. Un encadrement législatif

Aucun texte n'encadre l'utilisation du référendum communal au **Danemark**. Malgré l'absence de dispositions législatives explicites, il est admis que, sans demander l'autorisation des autorités de tutelle, les conseils municipaux danois organisent des référendums à caractère consultatif.

Dans tous les autres pays, le référendum communal se déroule dans un cadre juridique plus ou moins précis.

En **Allemagne**, le droit des collectivités locales relève de la compétence des Länder. Les dispositions relatives au référendum communal sont donc incluses dans les différents codes des communes, tous les Länder, à l'exception de celui de Berlin, ayant instauré ce mécanisme. Par conséquent, les règles varient selon les Länder, voire selon les communes, car les codes des Länder ne déterminent que des principes généraux.

La **Belgique** a complété sa loi communale en 1995 pour y insérer un titre consacré aux référendums locaux.

La **loi espagnole** de 1985 sur les collectivités locales ne comporte quant à elle qu'un article sur les référendums.

En **Italie**, afin de promouvoir la participation des citoyens, la loi de 1990 portant organisation des provinces et des communes autorise ces dernières, sans les y obliger, à prévoir dans leurs statuts des dispositions sur les référendums. Les règles applicables varient donc d'une commune à l'autre.

La **loi néerlandaise** de 2001 portant dispositions transitoires en matière de référendum introduit, notamment au niveau municipal, le référendum d'initiative populaire sur les textes qui viennent d'être adoptés. Auparavant, il était déjà admis que les conseils municipaux puissent organiser des référendums consultatifs. La loi autorise la poursuite de cette pratique. Les référendums d'initiative municipale se déroulent dans le cadre prévu par des arrêtés municipaux, la loi de 2001 ne leur étant pas applicable.

Au **Portugal**, la Constitution comprend des dispositions sur le référendum municipal depuis 1982. Elles ont été modifiées par la révision constitutionnelle de 1997 et le régime juridique de ces consultations est déterminé par une loi organique adoptée en 2000.

En **Suède**, la loi sur les collectivités locales cite les référendums parmi les dispositifs permettant au conseil municipal de connaître l'opinion des administrés.

2. Une initiative partagée entre les élus, les électeurs et, parfois, les habitants

L'initiative des consultations locales appartient toujours aux élus, parfois aux électeurs, rarement aux habitants.

- *Une initiative populaire souvent reconnue*

En Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, une fraction du corps électoral peut présenter aux élus locaux une demande de référendum.

Le pourcentage minimum des électeurs inscrits, qui varie généralement en fonction du nombre d'habitants de la commune, est le plus souvent compris entre 10 % et 20 %.

En **Belgique**, l'initiative populaire en matière de référendum n'est pas réservée aux seuls électeurs. Elle peut également être présentée par des **résidents** majeurs qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales, les étrangers par exemple, ainsi que par des **jeunes** âgés de plus de seize ans. Il en va de même dans certaines **villes italiennes**.

En **Allemagne**, en **Italie** et aux **Pays-Bas**, les demandes qui satisfont aux critères fixés par la loi entraînent **automatiquement** l'organisation d'un référendum. En revanche, au **Portugal**, la décision d'organiser le référendum est prise par l'instance délibérante locale à la majorité absolue, sous réserve de l'approbation du Tribunal constitutionnel. De même, en **Belgique**, le conseil municipal n'est juridiquement pas tenu de déférer à une demande de référendum.

L'initiative des électeurs n'exclut pas nécessairement celle des élus. Il en va ainsi au **Portugal** de même que dans certaines **communes italiennes**, les statuts municipaux prévoyant des dispositions variées à cet égard (initiative du maire, de l'exécutif collégial ou du conseil municipal, selon des règles de majorité diverses). De même, en **Allemagne**, sept Länder prévoient l'organisation de référendums communaux, à l'initiative du conseil municipal, à la suite d'une délibération adoptée à la majorité simple ou à la majorité des deux tiers.

Par ailleurs, la **loi néerlandaise** autorise les communes qui avaient pris des décisions en ce sens avant le 15 février 2001 à continuer d'organiser des référendums à l'initiative des conseils municipaux.

- *Une initiative parfois réservée aux élus*

Au Danemark, en Espagne et en Suède, l'initiative du référendum est, au moins formellement, réservée aux élus.

Les lois espagnole et suédoise font de l'organisation du référendum communal une prérogative du conseil municipal.

En outre, la loi espagnole requiert l'autorisation du Gouvernement national.

3. Une valeur généralement consultative

Sauf en Allemagne et au Portugal, les référendums communaux n'ont qu'une valeur consultative.

- *Les résultats du référendum s'imposent aux autorités locales en Allemagne et au Portugal*

Tous les codes des communes des **Länder allemands** précisent que les décisions prises par référendum ont la même valeur que les délibérations du conseil municipal, dans la mesure où elles ont recueilli la majorité des suffrages exprimés et où la **participation électorale** a atteint un minimum en général fixé 20 % ou 30 % des électeurs inscrits.

Au **Portugal**, lorsque la **participation électorale** dépasse 50 %, les résultats du référendum lient la collectivité, le non respect de cette disposition entraînant la dissolution du conseil.

- *Dans les autres pays, les référendums communaux ont une valeur purement consultative*

Toutefois, la **loi néerlandaise** invite le conseil à reconsidérer sa position lorsque la moitié des votants se prononce contre le texte qui lui est proposé.

Par ailleurs, en **Italie**, si le référendum communal prévu par la loi a une valeur purement consultative, les statuts de certaines communes précisent que le conseil municipal a l'obligation de délibérer sur une question ayant fait l'objet d'un référendum, voire de se conformer au résultat du scrutin. D'autres statuts ont même prévu des référendums qui visent à abroger un arrêté municipal.

4. Un champ limité aux questions d'intérêt local

Toujours limité aux questions susceptibles de faire l'objet de délibérations du conseil municipal, le champ du référendum est parfois encore plus restreint.

Ainsi, en **Italie**, les communes ne peuvent consulter la population que sur les sujets relevant de leur compétence exclusive. De même, dans certains **Länder allemands**, le code des communes comporte la liste limitative des questions susceptibles d'être soumises à référendum.

A l'exception de la **loi suédoise** sur les collectivités locales, tous les textes, même les moins détaillés comme la loi espagnole, excluent du champ du référendum communal certains sujets.

En règle générale, les questions financières ainsi que celles qui se rapportent au statut des élus ou à l'organisation de l'administration municipale en sont écartées.

C. DE NOUVELLES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a institué, parallèlement au renforcement des pouvoirs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de nouveaux mécanismes de démocratie directe, destinés à associer les électeurs à la prise de décision.

Les uns sont laissés à l'initiative des autorités nationales, les autres seront utilisés par les collectivités territoriales. En application de l'article 60 de la Constitution, tous seront soumis au contrôle du juge administratif et non du Conseil constitutionnel.

1. Des consultations locales sur la création de collectivités à statut particulier ou la modification de leur organisation

Le dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution permet à la loi d'organiser une consultation locale sur la **création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, se substituant le cas échéant à des collectivités existantes**, ou sur la **modification de son organisation**.

Sur ce fondement, le Sénat a adopté, le 14 mai dernier, un projet de loi organisant une **consultation des électeurs de Corse** sur la modification de l'organisation institutionnelle de l'île.

La consultation, qui revêtirait la valeur d'un simple avis pour le Parlement et le Gouvernement, pourrait être organisée le **6 juillet 2003** en cas d'adoption définitive de ce texte.

2. Des consultations locales sur la modification des limites des collectivités territoriales

Le dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution permet également à la loi de déterminer les conditions dans lesquelles les électeurs pourront être consultés sur la **modification des limites des collectivités territoriales**, par exemple la fusion de deux régions.

Alors que les fusions de communes peuvent déjà être soumises au consentement de leurs électeurs depuis la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971, cette consultation aura la valeur d'un **simple avis**.

3. L'exigence d'un consentement des électeurs des collectivités situées outre-mer en cas de changement de statut

L'article 72-4 de la Constitution ouvre au **Président de la République**, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat, la **faculté de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer** sur une question relative à son **organisation**, à ses **compétences** ou à son **régime législatif**.

Bien plus, il subordonne désormais le **changement** d'une collectivité située outre-mer ou d'une partie de cette collectivité du **régime** de l'assimilation législative (article 73) vers celui de la spécialité législative (article 74), et réciproquement, au **consentement** des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée. Ce consentement devra être préalablement recueilli par le Président de la République sur proposition du Parlement ou du Gouvernement, ce dernier devant alors faire une déclaration suivie d'un débat devant chaque assemblée.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose que la création par la loi d'une **collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer** ou l'institution d'une **assemblée délibérante unique** pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le **consentement** des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

A côté de ces instruments donnés aux autorités nationales, la Constitution instaure deux mécanismes de démocratie directe locale.

4. Un droit de pétition

Le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution reconnaît aux électeurs d'une collectivité territoriale un **droit de pétition** leur permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence, les élus locaux restant libres d'y donner suite.

Admis sous l'Ancien Régime, le droit de pétition fut érigé au rang des droits fondamentaux du citoyen par les Constitutions révolutionnaires du 3 septembre 1791 et du 24 juin 1793. Il est aujourd'hui reconnu par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi constitutionnelle tendait à permettre aux électeurs d'obtenir, et non de demander, une telle inscription. Le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale, a toutefois souhaité concilier le droit de pétition avec le bon fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Les conditions d'exercice de ce droit doivent encore être précisées par une **loi ordinaire**. Ainsi qu'il l'a été indiqué lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, la validité d'une pétition pourrait ainsi être subordonnée à la signature d'un nombre significatif d'électeurs, afin d'éviter que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales soient saisies de demandes répétées et abusives.

5. Des référendums décisionnels locaux

L'article 72-1 de la Constitution ouvre aux collectivités territoriales la faculté d'organiser, dans des conditions déterminées par une loi organique, des **référendums locaux** sur des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence.

Les deux innovations introduites par la révision constitutionnelle tiennent, d'une part, à l'**extension** aux **départements, régions, collectivités à statut particulier** et **collectivités d'outre-mer** régies par le principe de spécialité législative de la faculté d'organiser un référendum, d'autre part, à la **valeur décisionnelle** des résultats du scrutin.

Les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle ont permis de lever un certain nombre d'interrogations.

S'ils se sont vu reconnaître, d'une part, la possibilité d'être habilités à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, d'autre part, d'être désignés chefs de file pour l'exercice de compétences croisées, les **groupements de collectivités territoriales**, en particulier les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ne pourront recourir au référendum décisionnel. En revanche, ils conserveront la faculté d'organiser des consultations locales, pour l'instant sur des opérations d'aménagement, plus tard peut-être sur des projets relevant de leurs autres domaines de compétence.

L'**initiative** du référendum décisionnel local a été réservée aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les électeurs pouvant seulement, par l'exercice du droit de pétition, leur demander d'y recourir sans être assurés que cette demande sera nécessairement débattue en séance.

Si le champ du référendum local concerne les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale, il a été indiqué en séance publique, en particulier au Sénat, que les projets d'actes individuels devraient en être exclus. M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, déclarait ainsi que « *le souhait exprimé par M. Charasse que tous les actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ne puissent être soumis par la voie du référendum local aux électeurs me paraît pertinent. On n'imagine pas que les actes individuels, par exemple, le soient¹.* »

Seuls pourront participer au scrutin les **électeurs** de la collectivité territoriale et non ses **habitants**. M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé à l'Assemblée nationale que les **ressortissants des Etats membres de l'Union européenne** pourraient participer aux seuls référendums organisés par les communes, dans la mesure où ils se sont vu reconnaître le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales en application de l'article 88-3 de la Constitution.

Rien n'est indiqué sur les conditions d'adoption du projet de délibération ou d'acte. La perspective de subordonner la valeur décisionnelle du scrutin à une condition de **quorum** a été évoquée lors des débats en séance publique mais a été renvoyée à la loi organique destinée à déterminer les conditions d'exercice du référendum local.

Tel est l'objet du présent projet de loi organique.

¹ Journal officiel des débats du Sénat – séance du mardi 5 novembre 2002 – page 3438.

II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : DÉTERMINER LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS LOCAUX

Le projet de loi organique relatif au référendum local, élaboré en application du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, comprend trois grands volets, consacrés aux conditions du recours au référendum, à l'organisation du scrutin et au contrôle de légalité.

Il se compose d'un article unique tendant à insérer, au sein du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, consacré à la libre administration des collectivités territoriales, un **nouveau chapitre** intitulé « *participation des électeurs aux décisions locales* », composé de **douze articles** regroupés dans une section unique dénommée « *référendum local* ».

A. L'INITIATIVE DU RÉFÉRENDUM

Toutes les collectivités territoriales ne pourraient, pour l'instant, organiser un référendum décisionnel local. Le champ des actes susceptibles d'être soumis aux électeurs ne ferait, en revanche, l'objet d'aucune restriction. Enfin, la décision reviendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

1. Des référendums décisionnels réservés aux communes, aux départements, aux régions et aux collectivités à statut particulier

Seuls pourraient organiser un référendum local les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier que sont la collectivité territoriale de Corse et la ville de Paris.

Conformément à la Constitution, cette faculté ne serait pas reconnue aux groupements de collectivités territoriales, en particulier aux établissements publics de coopération intercommunale.

Faute de dispositions statutaires spécifiques, elle ne serait pas non plus ouverte, pour l'instant, aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative en application de l'article 74 de la Constitution.

2. Un champ très vaste

Pourraient être soumis à référendum local :

- tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de la collectivité territoriale (*article L.O. 1112-1 nouveau du code général des collectivités territoriales*) ;

- tout projet d'acte relevant des attributions de son exécutif (*article L.O. 1112-2*).

Seraient ainsi concernées toutes les catégories d'actes des collectivités territoriales : les actes administratifs comme les actes de droit privé, les actes réglementaires comme les décisions individuelles telles que la délivrance d'un permis de construire, les actes soumis à l'obligation de transmission au préfet comme ceux qui en sont dispensés.

3. Une décision de l'assemblée délibérante

Il reviendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de soumettre à référendum local un projet de délibération ou d'acte, de fixer le jour de scrutin et ses modalités d'organisation, de convoquer les électeurs et de déterminer la question qui leur serait posée (*article L.O. 1112-3*).

Toutefois, seul l'exécutif pourrait proposer d'organiser un référendum sur un projet d'acte relevant de ses attributions (*article L.O. 1112-2*).

Conformément à la Constitution, aucune initiative populaire ne serait prévue.

B. L'ORGANISATION DU SCRUTIN

Les collectivités territoriales disposeraient d'une certaine liberté dans l'organisation des référendums décisionnels locaux. Le projet de loi organique prévoit cependant des périodes d'interdiction, détermine les modalités d'habilitation des partis et groupements politiques à participer à la campagne et fixe les conditions de validité du scrutin.

1. Une liberté encadrée

Les compétences reconnues à l'assemblée délibérante pour l'organisation d'un référendum local seraient encadrées, pour l'essentiel, par décret en Conseil d'Etat (*article L.O. 1112-3*).

Le projet de loi organique précise toutefois qu'un délai de deux mois au moins devrait être prévu entre la transmission au préfet de la délibération décidant d'organiser le référendum et le jour du scrutin.

L'assemblée délibérante ne serait pas non plus libre de fixer la question posée aux électeurs puisqu'elle devrait leur soumettre un projet unique de délibération ou d'acte et leur demander de l'approuver ou de le rejeter, en répondant par « oui » ou par « non ».

L'organisation matérielle du scrutin serait confiée aux communes, quelle que soit la collectivité ayant décidé de recourir au référendum, un pouvoir de substitution d'office étant reconnu au représentant de l'Etat en cas de non respect de cette obligation par un maire (*article L.O. 1112-4*).

Les **dépenses liées à l'organisation du référendum**, y compris les frais des assemblées électorales tenues dans les communes, **seraient à la charge de la collectivité ayant décidé d'y recourir**. Elles constitueraient des dépenses obligatoires susceptibles, à ce titre, d'être inscrites au budget de la collectivité puis mandatées d'office par le représentant de l'Etat en cas de carence (*article L.O. 1112-5*).

Rien n'est en revanche indiqué sur les modalités de remboursement des dépenses exposées par les communes pour l'organisation matérielle du scrutin.

2. Des périodes d'interdiction

Une collectivité territoriale ne pourrait organiser un référendum décisionnel local :

- à compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante doit avoir lieu ;

- pendant la durée de la campagne ou le jour du scrutin prévus pour les élections locales, présidentielles, législatives, sénatoriales ou européennes, ainsi que pour les consultations et référendums organisés par l'Etat.

Elle ne pourrait organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

En revanche, le projet de loi organique ne prohibe pas l'organisation simultanée de plusieurs référendums locaux par différentes collectivités territoriales (*article L.O. 1112-6*).

3. Une campagne ouverte aux partis et groupements politiques non représentés au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales

La campagne en vue du référendum serait ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure et close la veille du scrutin à minuit.

Elle serait organisée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Seuls pourraient être habilités à y participer, sur simple demande :

- les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante ;
- les partis et groupements politiques qui n'y seraient pas représentés mais auraient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement de l'assemblée délibérante.

Cette dernière devrait mettre un dossier d'information à disposition du public (*article L.O. 1112-8*).

4. Des conditions d'adoption très souples

Pour être adopté, le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum local devrait réunir la **majorité des suffrages exprimés**. Aucune condition de quorum ne serait exigée (*article L.O. 1112-7*).

Pourraient participer au scrutin les **électeurs** de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour les référendums communaux, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne inscrits sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales (*article L.O. 1112-10*).

Les règles concernant les opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats seraient fixées par décret en Conseil d'Etat (*article L.O. 1112-11*).

C. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RENFORCÉ

Trois types de contrôle seraient prévus : une procédure de référé destinée à empêcher l'organisation d'un référendum illégal, un contrôle de la légalité du texte adopté par les électeurs et un contrôle de la régularité du scrutin.

1. Une procédure de référé destinée à empêcher l'organisation d'un référendum illégal

La délibération organisant le référendum local serait soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

Un délai de deux mois au moins devrait être prévu entre cette transmission et le jour du scrutin.

Le représentant de l'Etat disposerait de dix jours pour déférer la délibération au juge administratif et assortir son recours d'une demande de suspension.

Le juge des référés devrait faire droit à la demande de suspension en cas d'urgence et de doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il devrait alors statuer « dans les meilleurs délais » (*article L.O. 1112-3*).

La rédaction du projet de loi organique ne précise pas si le juge administratif pourrait examiner la légalité du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum ou s'il devrait simplement se prononcer sur celle de la délibération organisant le scrutin, même si la première hypothèse sous-tend l'ensemble de la procédure.

2. Un contrôle de la légalité du texte adopté par référendum

Le texte adopté par voie de référendum serait soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à un acte de son exécutif (*article L.O. 1112-7*).

Il ne serait donc pas nécessairement soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat.

Sa légalité pourrait être contestée, directement cette fois, dans le cadre d'un déféré préfectoral ou d'un recours pour excès de pouvoir. Il faut imaginer que le juge administratif rejeterait immédiatement les moyens sur lesquels il se serait déjà prononcé dans le cadre de la procédure du référé mais qu'il pourrait annuler la délibération ou l'acte adopté par référendum sur le fondement d'un moyen nouveau.

3. Un contrôle de la régularité du scrutin

Enfin, la régularité du scrutin pourrait être contestée devant le juge administratif par tout électeur ainsi que par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum (*article L.O. 1112-12*).

Il convient de noter que la régularité d'une consultation organisée par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ne fait actuellement l'objet d'aucun contrôle, le juge administratif s'étant déclaré incompétent en l'absence de texte (Conseil d'Etat, 29 décembre 1995, Géniteau).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ENCADRER LE RECOURS AUX RÉFÉRENDUMS DÉCISIONNELS LOCAUX

En rapprochant les décisions des citoyens, la décentralisation permet d'approfondir la démocratie locale et d'améliorer l'efficacité de l'action publique.

Le développement légitime des mécanismes de démocratie directe ne doit pas entraîner un affaiblissement de l'autorité des élus locaux et un blocage de leurs décisions.

Les décisions des collectivités territoriales sont encadrées par des procédures souvent longues et par des contrôles diversifiés. Les élus locaux tiennent leurs compétences et leurs responsabilités de la loi et, tous les six ans, sont soumis au suffrage universel. Ils ont besoin d'encouragements et non de freins à l'action qu'ils mènent dans l'intérêt général.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois souhaite réaffirmer la responsabilité première des élus locaux dans la gestion des affaires locales, encadrer le recours aux référendums décisionnels locaux et sécuriser les procédures prévues par le présent projet de loi organique.

**A. RÉAFFIRMER LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ÉLUS LOCAUX
DANS LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES**

Votre commission des Lois tient, une nouvelle fois, à dénoncer la tentation d'opposer démocratie représentative et démocratie participative.

La forme première de participation des électeurs aux décisions qui les concernent consiste dans l'élection de leurs représentants.

L'article 72 de la Constitution, laissé inchangé sur ce point par la loi constitutionnelle du 28 mars dernier, affirme clairement que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus. L'article 27 de la loi fondamentale ajoute que tout mandat impératif est nul.

La grandeur et la difficulté de tout mandat politique résident précisément dans la responsabilité qu'implique son exercice. Il appartient aux élus, investis par le suffrage universel, d'effectuer des choix, de prendre des décisions et de présenter aux électeurs leur bilan.

Le référendum local constitue un instrument susceptible de contribuer à l'approfondissement mais également, si l'on n'y prend garde, à l'affaiblissement de la démocratie locale.

Il a pour vocation d'assurer une assise plus large aux décisions des collectivités territoriales et de renforcer les liens entre les élus locaux et les citoyens en permettant aux premiers de soumettre aux seconds des projets ayant des conséquences essentielles sur leur vie quotidienne.

D'aucuns y voient un remède contre la croissance continue de l'abstention électorale, dont le taux atteignait 21,6 % en 1983 et 32,6 % en 2001 pour les élections municipales.

Pour autant, le recours au référendum ne doit pas conduire à déresponsabiliser les élus locaux ou affaiblir leur autorité, à briser ou raréfier les autres formes d'association des habitants aux décisions, ou à créer des clivages délétères.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois souhaite encadrer les modalités du recours au référendum local afin de trouver le meilleur équilibre possible entre démocratie représentative et démocratie participative.

B. ENCADRER LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM LOCAL

Dans le droit fil des débats ayant présidé à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, votre commission des Lois vous soumet **quatre amendements** ayant pour objet :

- d'**exclure du champ des référendums décisionnels locaux les projets d'acte individuel**, tel que la délivrance d'un permis de construire ou une nomination (*article L.O. 1112-2*) ;

- d'**améliorer la procédure du référé**, destinée à prévenir l'organisation d'un référendum illégal (*article L.O. 1112-3*) ;

- de **prévoir un remboursement forfaitaire**, calculé en fonction de critères objectifs, **des dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes** pour l'organisation de référendums décidés par d'autres collectivités territoriales (*article L.O. 1112-5*) ;

- de **subordonner la valeur décisionnelle d'un référendum local à une participation au moins égale à la moitié des électeurs inscrits** (*article L.O. 1112-7*).

L'exclusion des actes individuels du champ du référendum local et la soumission de la valeur décisionnelle des résultats du scrutin à une condition de quorum, envisagées et même annoncées lors de l'examen de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, ont recueilli l'**adhésion de l'ensemble des représentants des associations d'élus** rencontrés par votre rapporteur.

C. SÉCURISER LES PROCÉDURES

Enfin, votre commission des Lois vous soumet **treize amendements**, dont certains rédactionnels ou de précision, ayant pour objet de sécuriser les procédures prévues par le présent projet de loi organique.

L'élaboration d'une loi organique, tout particulièrement en matière électorale, se heurte à un double écueil.

Le Conseil constitutionnel considère, à juste titre, que la référence à un article d'une loi ordinaire dans une loi organique a pour effet d'en « cristalliser » la rédaction à la date de promulgation du texte organique, les modifications ultérieures de cette disposition par une loi ordinaire ne pouvant

valoir pour la loi organique¹. En effet, les procédures d'adoption de ces deux catégories de loi ne sont pas identiques.

Telle est la raison pour laquelle la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 a modifié la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel afin d'actualiser les nombreuses références au code électoral.

Dans un souci de concision et pour éviter de « cristalliser » les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales, à la campagne en vue du référendum, au vote ou aux sanctions pénales, le présent projet de loi organique renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de détailler les conditions d'organisation du référendum local.

Votre commission des Lois ne peut approuver une telle démarche. La hiérarchie des normes et la séparation des domaines de la loi et du règlement interdisent, en effet, de confier au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles relevant du domaine législatif, en l'espèce le titre premier du livre premier du code électoral.

Aussi, afin de sécuriser la procédure du référendum local, vous soumet-elle plusieurs **amendements** ayant pour objet de faire référence aux articles qui composent ce titre.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi organique.

¹ *Décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990.*

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(chapitre II et chapitre IV nouveau du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales)

Participation des électeurs aux décisions locales

Cet article unique, composé de deux paragraphes, a pour objet d'insérer un nouveau chapitre, relatif à la participation des électeurs aux décisions locales et composé d'une section unique consacrée au référendum local, dans le titre unique (« *Libre administration des collectivités territoriales* ») du livre premier (« *Principes généraux de la décentralisation* ») de la première partie (« *Dispositions générales* ») du code général des collectivités territoriales.

Le **premier paragraphe (I)** tend ainsi à **transformer le chapitre II, relatif à la coopération décentralisée, en un chapitre IV**, les articles L. 1112-1 à L. 1112-7 du code général des collectivités territoriales devenant respectivement les articles L. 1114-1 à L. 1114-7.

Il opère également les changements de référence rendus nécessaires par cette renumérotation, l'article L. 1722-1 et le 3° de l'article L. 1781-2 du code général des collectivités territoriales prévoyant en effet l'application de ces dispositions à Mayotte.

Il est prévu de créer un **chapitre III**, intitulé « expérimentation », dans le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale parallèlement au dépôt du présent texte sur le bureau du Sénat.

Ce choix singulier s'explique par le souci compréhensible de faire figurer les dispositions organiques prévues par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en tête du code général des collectivités territoriales. L'adoption concomitante des deux projets de loi organique devrait permettre d'éviter toute incohérence formelle.

Votre rapporteur observe toutefois qu'il n'est pas de bonne pratique législative de déplacer des chapitres entiers d'un code car la renumérotation des articles qu'ils contiennent implique de procéder à de nombreuses coordinations, sans lesquelles la loi deviendrait inapplicable. Or, compte tenu de la pléthore de textes en vigueur, les risques d'oubli sont importants. Par ailleurs, les utilisateurs connaissent les dispositions déplacées sous leur numérotation d'origine et il n'est pas sain de leur attribuer, sans modification de fond, une nouvelle numérotation.

Le **second paragraphe** de cet article a pour objet de réécrire le chapitre II du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, désormais intitulé « Participation des électeurs aux décisions locales ».

Ce chapitre comprendrait une section unique (« *Référendum local* ») divisée en deux sous-sections (« *Dispositions générales* » et « *Information des citoyens, campagne électorale et opérations de vote* »), au sein desquelles figureraient respectivement les articles L.O. 1112-1 à L.O. 1112-7 et les articles L.O. 1112-8 à L.O. 1112-12.

CHAPITRE II *PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES*

Section unique ***Référendum local***

Sous-section 1 *Dispositions générales*

Votre commission des Lois vous propose d'adopter **sans modification** ces intitulés, qui sont fidèles aux dispositions de l'article 72-1 de la Constitution.

Le projet de loi relatif aux transferts de compétences aux collectivités territoriales, actuellement en préparation, devrait prochainement ajouter à ce chapitre une autre section consacrée aux consultations locales.

Article L.O. 1112-1 nouveau *du code général des collectivités territoriales* **Référendum local sur les projets de délibération de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale**

Cet article a pour objet d'autoriser l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale à soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

1. La possibilité de recourir au référendum local décisionnel serait ouverte aux collectivités territoriales, à l'exclusion de leurs groupements

Seules seraient concernées les **collectivités territoriales**, c'est-à-dire, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution issue de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier que sont, par exemple, la collectivité territoriale de Corse et la ville de Paris et les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative en application de l'article 74 de la Constitution.

Actuellement, seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent organiser des consultations, revêtant la valeur de simples avis : les premières sur toute affaire relevant de leur compétence, les seconds sur les affaires relevant de leur compétence en matière d'aménagement.

Il s'agit donc, pour les départements, les régions et les collectivités territoriales à statut particulier, d'une véritable innovation.

Comme on l'a vu dans l'exposé général, en l'absence de mesure d'extension expresse, **les dispositions du présent projet de loi organique ne seraient applicables ni aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative ni à la Nouvelle-Calédonie**. Il appartiendra aux différentes lois organiques statutaires en préparation d'en assurer la transposition, moyennant les adaptations nécessaires, car la rédaction de l'article 72-1 de la Constitution vise toutes les collectivités territoriales de la République, au rang desquelles figure bien entendu la Nouvelle-Calédonie ainsi que l'ont rappelé votre commission des Lois et Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle¹.

En revanche, le projet de loi organique n'ouvre pas aux **groupements de collectivités territoriales**, en particulier aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, la possibilité d'organiser un référendum décisionnel local.

De fait, alors qu'ils se sont vu reconnaître expressément la possibilité, d'une part, d'être habilités à déroger à titre expérimental aux lois et règlements régissant l'exercice de leurs compétences, d'autre part, d'être désignés « chefs de file » pour l'exercice de compétences croisées, les groupements de collectivités territoriales ne sont pas mentionnés au deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution.

¹ *Journal officiel des débats du Sénat – séance du 6 novembre 2002 – pages 3495 et 3497.*

Bien plus, l'Assemblée nationale a rejeté en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République deux amendements, présentés par M. Gilles Bourdouleix et défendus par M. Augustin Bonrepaux¹, ayant pour objet de permettre aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes d'organiser des référendums décisionnels locaux et aux électeurs de leurs communes membres de bénéficier du droit de pétition.

Telle est la raison pour laquelle le Président René Garrec observait, lors de l'examen en deuxième lecture de la loi constitutionnelle, qu'« *en l'absence de mention explicite, les groupements de collectivités territoriales, qui se sont vu reconnaître le bénéfice des nouvelles dispositions de la Constitution relatives au droit à l'expérimentation locale et à la désignation de « chefs de file » pour l'exercice de compétences croisées, ne devraient pas pouvoir recourir à ces instruments de démocratie directe locale.*² »

M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, indiquait quant à lui dans son rapport de première lecture : « *si l'instauration d'un référendum consultatif au niveau de la structure intercommunale présente un certain intérêt, il n'en est pas de même du référendum décisionnel, qui aurait pour **conséquence de permettre de faire trancher par la population un différend entre communes membres et groupements** ; les légitimités démocratiques étant différentes, l'instauration de ce référendum décisionnel n'apparaît pas souhaitable*³. »

Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale pourront toujours, comme les y autorise l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales, organiser de simples **consultations**, de leur propre initiative, sur proposition de l'ensemble des maires de leurs communes membres ou à la demande du cinquième des électeurs de ces communes, sur les **affaires relevant de leur compétence en matière d'aménagement**.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur et conformément au souhait exprimé par l'Assemblée des communautés de France, le prochain projet de loi de décentralisation pourrait élargir le champ des consultations intercommunales.

¹ Journal Officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du vendredi 22 novembre 2002.

² Rapport n° 86 (Sénat, 2002-2003) de M. René Garrec, président, au nom de la commission des Lois, page 11.

³ Rapport n° 376 (Assemblée nationale – douzième législature) de M. Pascal Clément, président de la commission des Lois, page 99.

Cette réflexion mérite d'être engagée dans la mesure où le développement de l'intercommunalité se traduit par un **transfert progressif des compétences des communes aux établissements publics de coopération intercommunale** qui restreint d'autant le champ des référendums décisionnels susceptibles d'être mis en œuvre par les conseils municipaux.

2. Le référendum devrait porter sur un projet de délibération relevant de la compétence de la collectivité territoriale

Conformément au deuxième alinéa de l'article 72-1 de la loi fondamentale, le référendum décisionnel local ne pourrait porter que sur un **projet de délibération** tendant à régler une **affaire relevant de la compétence de la collectivité territoriale**.

L'emploi du singulier indique, comme le confirme le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales, que **l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ne pourrait demander aux électeurs d'effectuer un choix entre plusieurs solutions** mais devrait, au contraire, soumettre à leur approbation un seul projet de délibération.

Le juge administratif veillait déjà à ce que l'objet de la consultation relève effectivement de la compétence de la commune, déclarant par exemple illégales des consultations sur le principe du maintien de populations étrangères sur le territoire national¹ ou sur l'opportunité d'un projet d'autoroute². Le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 tend à lui donner les moyens, sur saisine du représentant de l'Etat, d'empêcher la tenue d'un scrutin illégal.

Le **champ** des projets de délibération susceptibles d'être soumis au référendum local ne fait l'objet d'**aucune restriction**, comme en témoigne l'emploi de l'adjectif « tout ». Toutes les délibérations des assemblées locales seraient ainsi concernées, y compris celles qui échappent à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. L'article L.O. 1112-7 nouveau du code général des collectivités territoriales soumettrait d'ailleurs le texte adopté par voie de référendum aux règles de publicité et de contrôle applicables aux actes des collectivités territoriales.

Cependant, en disposant que les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent être soumis à la décision de ses électeurs, le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution semble interdire l'organisation d'un référendum sur un projet de délibération ayant le caractère d'un **vœu** ou d'une **recommandation**.

¹ Conseil d'Etat, 16 novembre 1984, Commune d'Awala-Yalimapo.

² Conseil d'Etat, 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé.

Telle est déjà l'interprétation par le juge administratif des dispositions de l'article L. 2142-2 du code général des collectivités territoriales, selon lesquelles la consultation des électeurs organisée par le conseil municipal ne peut porter que « *sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune*¹. »

3. L'initiative du référendum décisionnel local appartiendrait à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale et non aux électeurs

Enfin, la **décision** d'organiser un référendum reviendrait exclusivement à l'**assemblée délibérante** de la collectivité territoriale. Dans le silence de la loi organique, les **règles de droit commun** seraient applicables.

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont ainsi convoquées par leur président. Un délai est prévu par la loi, différent selon les niveaux de collectivités.

L'initiative de la **convocation** et la fixation de l'**ordre du jour** de la réunion reviennent généralement à l'exécutif. Toutefois, et même si aucun délai de convocation n'est prévu par la loi, celui-ci est tenu² d'accéder aux demandes émanant :

- de la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3.500 habitants ;
- du tiers des membres de l'assemblée délibérante dans les communes de 3.500 habitants et plus³, les départements et les régions,
- de la commission permanente du conseil général ou régional⁴.

Des règles de **quorum** sont prévues. Ainsi, aux termes de l'article L. 2121-17 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, il est à nouveau convoqué à trois jours d'intervalle et délibère alors valablement sans condition de quorum. Les articles L. 3121-14 et L. 4132-13 disposent, quant à eux, que le conseil général et le conseil régional ne peuvent délibérer que si la majorité absolue de leurs membres en exercice est présente, la condition de quorum n'étant plus exigée trois jours plus tard.

Contrairement à ce qui est prévu pour les consultations dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les **électeurs** inscrits dans une collectivité territoriale ne pourraient obtenir de l'assemblée délibérante qu'elle se prononce sur l'opportunité de soumettre à référendum un projet d'acte ou de délibération.

¹ Conseil d'Etat, 16 novembre 1994, Commune d'Awala-Yalimapo.

² Conseil d'Etat, 5 mars 2001, M. Saez et autres.

³ Articles L. 2121-9, L. 3121-10 et L. 4132-9 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Articles L. 3121-10 et L. 4132-9 du même code.

Le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution dispose en effet que les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, **à son initiative**, être soumis par voie de référendum à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, le Sénat avait rejeté un amendement, présenté par notre collègue Robert Bret et plusieurs membres du groupe communiste républicain et citoyen, tendant à reconnaître un droit d'initiative aux électeurs.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait alors souligné que « rien n'empêche[rait] les électeurs de faire une **pétition** pour demander un référendum. Le deuxième alinéa, je le répète, concerne uniquement le référendum organisé à l'initiative d'une collectivité¹. »

La différence entre la procédure prévue actuellement pour les consultations communales et intercommunales sur des opérations d'aménagement et celle qui devra être mise en place par la loi destinée à encadrer la mise en œuvre du droit de pétition tient au fait que, dans le premier cas, les électeurs sont assurés d'obtenir l'inscription de leur demande de consultation à l'ordre du jour de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, celui-ci pouvant refuser d'y donner suite après en avoir débattu, alors que le droit de pétition consacré par la révision constitutionnelle du 28 mars dernier ne leur permettra que de solliciter l'inscription de leur demande à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, celle-ci restant libre d'en débattre ou non.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-1 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1112-2 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Référendum local sur les projets d'acte de l'exécutif
d'une collectivité territoriale

Cet article a pour objet d'autoriser l'exécutif d'une collectivité territoriale à soumettre à référendum local, sous réserve de l'autorisation préalable de l'assemblée délibérante de la collectivité, tout projet d'acte relevant de ses attributions.

¹ Journal officiel des débats du Sénat – séance du 5 novembre 2002 – page 3438.

1. Une initiative réservée à l'exécutif de la collectivité territoriale mais subordonnée à l'obtention préalable de l'autorisation de son assemblée délibérante

Le terme d'« **exécutif** » désigne le maire de la commune, le président du conseil général et le président du conseil régional¹. Il est employé dans de nombreux articles du code général des collectivités territoriales, même si le président du conseil général et celui du conseil régional sont également qualifiés d'« organes exécutifs » du département et de la région. S'agissant de la collectivité territoriale de Corse, l'exécutif désigne, pour certaines attributions, le conseil exécutif de Corse et, pour d'autres, le seul président du conseil exécutif.

Seul l'exécutif d'une collectivité territoriale pourrait prendre l'**initiative** de soumettre à référendum local un projet d'acte relevant de ses attributions propres².

En revanche, la décision d'organiser le référendum local serait subordonnée à l'**accord de l'assemblée délibérante** de la collectivité territoriale. Cette condition se justifie notamment par le **coût** d'un tel scrutin et ses conséquences sur l'équilibre budgétaire de la collectivité.

D'un point de vue formel, le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales confie d'ailleurs à une délibération de l'assemblée locale le soin d'organiser les modalités du référendum, de fixer la date du scrutin, de définir la question posée aux électeurs et de les convoquer. Actuellement, pour les consultations organisées par les communes, les électeurs sont convoqués par un arrêté du maire.

2. Un champ potentiellement très vaste

De la même façon que le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-1 dans le code général des collectivités territoriales autorise l'organisation d'un référendum local sur tout projet de délibération d'une assemblée délibérante locale, le présent article prévoit que **tout projet d'acte** relevant des attributions de l'exécutif d'une collectivité territoriale pourrait être soumis à la décision des électeurs de cette collectivité.

Dans un arrêt du 29 décembre 1995, M. Géniteau, le Conseil d'Etat avait déjà considéré que « *les décisions des autorités municipales sur lesquelles les électeurs peuvent préalablement être consultés sont celles qui relèvent soit de la compétence du conseil municipal soit des compétences propres du maire agissant au nom de la commune.* »

¹ Articles L. 2122-18, L. 3221-1 et L. 4231-1 du code général des collectivités territoriales.

² Une collectivité territoriale exerce des compétences tandis que ses organes ont des attributions.

Toutefois, les actes relevant des attributions de l'organe exécutif d'une collectivité territoriale sont extrêmement **divers**. Certaines attributions sont détenues en propre, d'autres par délégation de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Certaines sont exercées au nom de la collectivité, d'autres au nom de l'Etat.

Les actes des exécutifs locaux

Les **maires** exercent une **double fonction d'agent de l'Etat et de chef de l'administration communale**. En tant qu'agents de l'Etat, ils sont responsables de la publication et de l'exécution des lois et règlements et ont la qualité d'officiers de police judiciaire et d'officiers d'état civil.

En tant que chefs de l'administration communale, les maires sont tout d'abord chargés de l'exécution des décisions des conseils municipaux mais disposent également d'un certain nombre d'attributions propres¹. Seuls représentants de la commune, ils sont chargés de la représenter en justice. Enfin, ils exercent, sous le contrôle du préfet, les pouvoirs de police administrative.

L'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales offre aux conseils municipaux la possibilité de **déléguer** aux maires, pour la durée de leur mandat, un certain nombre de compétences limitativement énumérées², parmi lesquelles figure la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget.

L'acte de délégation doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante, le conseil municipal devant notamment préciser la rubrique déléguée et non déléguer une partie de ses attributions³. Le maire ne peut subdéléguer à ses adjoints.

Il s'agit d'une délégation de pouvoir et non d'une simple délégation de signature. Le maire est dès lors seul compétent, pendant toute la durée de son mandat, pour statuer sur les matières qui font l'objet de la délégation, le conseil municipal étant dessaisi de sa compétence par l'effet de la délégation -il lui est interdit de n'accorder une délégation que pour une opération déterminée.

Aux termes de l'article L. 2122-23, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal et ce dernier peut toujours mettre fin à la délégation.

¹ L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales énumère un certain nombre des attributions des maires, allant de la conservation et l'administration des propriétés de la commune à la destruction des animaux nuisibles.

² Dans arrêt du 7 novembre 1985, syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes, le tribunal administratif de Nice a considéré que les délégations du conseil municipal au maire étaient impossibles en dehors des matières prévues par la loi.

³ Conseil d'Etat, 12 mars 1975, Commune de Loges-Margueron, et 2 février 2000, commune de Saint-Joseph.

Les **présidents de conseil général et de conseil régional** préparent et exécutent les délibérations des conseils généraux et régionaux. Ils sont les ordonnateurs des dépenses de leurs collectivités et prescrivent l'exécution des recettes. Seuls chargés de l'administration, ils gèrent le domaine de leur collectivité territoriale et, à ce titre, exercent les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en matière de circulation ; ils désignent des membres des assemblées délibérantes pour siéger dans des organismes extérieurs et nomment des gardes champêtres. Ils représentent leur collectivité en justice. Enfin, le président du conseil général exerce un certain nombre de compétences en matière d'action sociale.

En application des articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, le conseil général et le conseil régional peuvent déléguer à la commission permanente une partie de leurs attributions, à l'exception de celles relatives au vote du budget et à l'approbation du compte administratif. La durée de la délégation n'étant pas indiquée, le juge administratif a simplement précisé qu'elle ne pouvait dépasser la date à laquelle il est procédé au renouvellement de la commission permanente¹.

Contrairement aux maires, les présidents de conseil général ou régional ne peuvent recevoir de délégation sauf, depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, pour réaliser des **emprunts** destinés au financement des investissements prévus par le budget ou des **opérations financières** utiles à la gestion de ces emprunts², ni bénéficier d'une subdélégation de la commission permanente³.

La situation des départements et des régions s'écarte donc de celle des communes à un double titre : dans le cas des départements et des régions le bénéficiaire de la délégation ne peut pas être le chef de l'exécutif, sauf dans le cas précité, mais seulement la commission permanente, organe collégial, tandis que la **délégation de compétence peut être plus large** qu'en matière communale, puisque seules sont exclues les compétences proprement budgétaires.

Se pose donc la **question du champ des projets d'acte susceptibles de faire l'objet d'un référendum local**.

Dans son arrêt du 28 décembre 1995 précité, le Conseil d'Etat a jugé légale l'organisation d'une consultation locale sur la délivrance d'un permis de construire. Les communes peuvent donc actuellement organiser des consultations aussi bien sur un projet d'acte réglementaire, par exemple un plan local d'urbanisme, que sur une décision individuelle comme la nomination d'un fonctionnaire.

¹ Conseil d'Etat, 9 mai 1958, Cts Frette.

² Articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales. Conseil d'Etat, 17 mars 1993, conseil régional de Bourgogne.

³ Conseil d'Etat 22 novembre 1985, COREP du département du Maine-et-Loire.

La rédaction proposée pour le présent article ne prévoit, elle non plus, aucune restriction selon la nature de l'acte. Elle semble simplement interdire, comme le laissait déjà entendre la décision du Conseil d'Etat de 1995, l'organisation d'un référendum local sur des **actes accomplis par les maires au nom de l'Etat**, puisque le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution réserve cette possibilité aux projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la commune.

Cette situation est regrettable. Même si l'on peut faire confiance en la sagesse des élus locaux, il n'est pas souhaitable de permettre à une collectivité territoriale d'organiser un référendum sur une décision individuelle telle qu'une nomination, une sanction disciplinaire ou même la délivrance d'un permis de construire. Outre la charge disproportionnée qu'elle ferait peser sur les finances locales, une telle décision aurait pour conséquence de placer un individu sous le regard, parfois dépourvu de bienveillance, de l'ensemble des électeurs. Enfin, autoriser l'organisation d'un référendum local sur des projets d'acte individuel reviendrait à affaiblir l'autorité du maire.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République par le Sénat, **M. Patrick Devedjian**, ministre délégué aux libertés locales, avait d'ailleurs estimé que « *le souhait exprimé par M. Charasse que tous les actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ne puissent être soumis par la voie du référendum local aux électeurs me paraît pertinent. On n'imagine pas que les actes individuels, par exemple, le soient*¹. »

Selon les indications fournies à votre rapporteur, l'absence de limitation dans le projet de loi organique du champ des actes susceptibles d'être soumis au référendum s'expliquerait par le **risque d'inconstitutionnalité** d'une telle restriction. La lettre du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution dispose en effet que « *Dans les conditions prévues par une 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.* » Interdire à une collectivité locale d'organiser un scrutin sur telle ou telle catégorie d'acte pourrait ainsi s'avérer contraire au principe de libre administration.

Votre commission des Lois ne partage pas cette interprétation. La rédaction du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution ouvre une possibilité, en employant le terme « *peuvent* », et dispose que ses conditions de mise en œuvre seront fixées par une loi organique. Elle ne fait pas référence à « tout » projet de délibération ou d'acte. Enfin, les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle sont explicites sur la volonté du Constituant d'autoriser le législateur organique à restreindre le champ des actes susceptibles d'être soumis à référendum local.

¹ Journal officiel des débats du Sénat – séance du mardi 5 novembre 2002 - page 3438.

Il serait pour le moins paradoxal que le Parlement, après s'être interdit d'explicitier tous les termes de la Constitution au motif que cette dernière doit conserver sa concision et sa solennité, ne puisse ensuite en préciser les dispositions dans la loi organique.

Enfin, il convient de relever à nouveau que l'emploi du singulier indique, comme le confirme le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales, que **l'exécutif ne pourrait demander aux électeurs de faire un choix entre plusieurs solutions** mais devrait, au contraire, soumettre à leur approbation un seul projet d'acte.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement de réécriture** du texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-2 dans le code général des collectivités territoriales.

En premier lieu, cet amendement tend à préciser, conformément à la rédaction proposée par le projet de loi organique pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales, que **le projet d'acte relevant des attributions de l'exécutif d'une collectivité territoriale serait soumis à référendum local par l'assemblée délibérante** de cette collectivité et non par l'exécutif lui-même. En effet, la convocation des électeurs résulterait désormais d'une délibération de l'assemblée locale et non d'un arrêté de l'exécutif. Bien entendu, s'agissant d'attributions qu'il exerce en propre, **l'initiative du référendum resterait une prérogative du seul exécutif**.

En second lieu, cet amendement tend à **exclure explicitement du champ des projets d'acte susceptibles d'être soumis à référendum local** :

- **les projets d'acte relevant d'attributions qui ne seraient pas exercées par l'exécutif au nom de sa collectivité**, par exemple les actes du maire agissant au nom de l'Etat, ce qui était implicite ;

- **les projets d'acte individuel**, tels que la délivrance d'un permis de construire.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-2 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-3 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

**Pouvoirs de l'assemblée délibérante pour l'organisation du référendum –
Question posée aux électeurs - Contrôle de légalité**

Cet article a pour objet de confier le soin de déterminer les modalités d'organisation du référendum local à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir, de déterminer la question posée aux électeurs et de soumettre au contrôle de légalité la délibération organisant le scrutin.

1. Les prérogatives de l'assemblée délibérante en matière d'organisation d'un référendum local restent encadrées

Le **premier alinéa** dispose, dans une première phrase, que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale serait chargée de déterminer les modalités de l'organisation du référendum local, qu'il porte sur un projet de délibération ou sur un projet d'acte relevant des attributions de l'exécutif, de fixer le jour du scrutin et de convoquer les électeurs.

En fait, comme le prévoit l'alinéa suivant, le référendum devrait avoir lieu au moins **deux mois** après la transmission au préfet de la délibération organisant le scrutin.

S'agissant des **modalités d'organisation** du référendum, la collectivité territoriale l'ayant décidé serait tenue, en application du texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-8 dans code général des collectivités territoriales, de réaliser et de mettre à disposition du public un **dossier d'information**.

Le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-9 fixe, quant à lui, les dates d'ouverture et de clôture de la campagne et les conditions d'habilitation des partis et groupements politiques. La campagne en vue du référendum serait elle aussi organisée par la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir, sous réserve des dispositions prévues par un décret en Conseil d'Etat. Ce dernier imposerait notamment aux communes de réserver des emplacements pour les affiches des partis et groupements politiques habilités.

Enfin, le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-11 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les dispositions relatives aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats.

Au total, selon les indications communiquées à votre rapporteur, la collectivité territoriale décidant de recourir au référendum local serait libre de faire tout ce qui ne serait pas interdit par la loi organique et ses mesures d'application, par exemple fixer les conditions du recours à la propagande écrite par les partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne ou leur rembourser elle-même certaines de leurs dépenses.

La seconde phrase du premier alinéa détermine la **question** qui devrait être **posée** aux électeurs. Elle dispose, en effet, que ces derniers devraient faire connaître par « **oui** » ou par « **non** » s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.

Une collectivité territoriale ne pourrait donc pas demander aux électeurs de choisir entre plusieurs projets de délibération ou d'acte. Par définition, un référendum a pour objet de demander aux électeurs d'approuver ou de rejeter un projet. Une assemblée n'a également d'autre choix que de voter pour ou contre le projet sur lequel elle délibère, il est vrai après l'avoir amendé. Offrir une alternative entre plus de deux solutions risquerait, au demeurant, d'empêcher l'émergence d'une majorité claire. La rédaction retenue présente le mérite d'imposer aux élus locaux d'assumer pleinement leurs responsabilités en soumettant à la décision des électeurs un unique projet. Enfin, le texte soumis à référendum local aurait lui-même, s'agissant d'un projet de délibération, fait l'objet de débats et d'amendements au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet :

- d'une part, de préciser qu'une même délibération de l'assemblée locale, soumise à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, déterminerait les modalités d'organisation du référendum local, fixerait le jour du scrutin, convoquerait les électeurs et préciserait la question qui leur serait posée ;

- d'autre part, d'explicitier les limites dans lesquelles cette compétence serait enserrée, un délai de deux mois entre la transmission de la délibération au représentant de l'Etat et le jour du scrutin devant être prévu afin de permettre l'exercice du contrôle de légalité, et le libellé de la question devant être rédigé de manière à permettre aux électeurs de décider, en répondant par « oui » ou par « non », s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte.

2. Un contrôle de légalité destiné à prévenir tout référendum illégal

Le **second alinéa** du texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales a pour objet de fixer les **modalités du contrôle de légalité** exercé sur la délibération organisant le référendum local.

Celle-ci devrait être transmise au représentant de l'Etat dans un délai de **deux mois** au moins avant la date du scrutin.

Le préfet disposerait d'un délai de **dix jours**, à compter de la réception de la délibération, pour la déférer au juge administratif s'il l'estimait illégale, en demandant la suspension de son exécution selon la procédure du **référé** prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Cette procédure permet au juge des référés, quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, d'ordonner la **suspension de l'exécution** de cette décision ou de certains de ses effets, s'il est saisi d'une demande en ce sens, lorsque l'**urgence** le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un **doute sérieux quant à la légalité** de la décision.

Rappelons que, selon les termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative, **le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et doit se prononcer dans les meilleurs délais.**

Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet parmi ceux ayant une ancienneté d'au moins deux ans et au moins le grade de premier conseiller.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.

Bien entendu, la délibération organisant le référendum local serait susceptible de faire l'objet, outre d'un déféré préfectoral, d'un recours pour excès de pouvoir dans les mêmes conditions que les autres délibérations de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Ces dispositions sont ainsi destinées à **empêcher la tenue d'un référendum illégal**. Les contrôles du représentant de l'Etat et du juge administratif devraient porter, selon les indications fournies à votre rapporteur, non seulement sur la légalité de la délibération organisant le scrutin mais également sur celle du projet soumis à la décision des électeurs.

Le contrôle auquel serait soumis le projet d'acte ou de délibération préalablement au scrutin ne serait nullement exclusif du contrôle de légalité exercé à l'issue de son éventuelle adoption par les électeurs. L'article L.O. 1112-7 nouveau du code général des collectivités territoriales soumettrait en effet le texte adopté par voie de référendum aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à un acte de son exécutif. Le juge administratif pourrait ainsi examiner tout moyen qui n'aurait pas été invoqué lors du contrôle en amont du référendum.

Il est toutefois singulier de faire référence au code de justice administrative alors que les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales prévoient une **procédure spécifique de contrôle des actes des communes, départements et régions**.

Les dispositions du code de justice administrative prévoient que le juge des référés doit statuer dans les meilleurs délais sur la demande de suspension. Aux termes de l'article L. 523-1, ses décisions sont rendues en dernier ressort. En revanche, un délai d'un mois lui est imposé lorsqu'il examine les actes des collectivités territoriales ; l'exécution de l'acte déféré est automatiquement suspendue en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public mais celui-ci redevient exécutoire si le juge n'a pas statué dans un délai d'un mois à compter de sa réception ; enfin, les décisions du juge des référés statuant sur des actes des collectivités territoriales sont susceptibles d'appel.

Par ailleurs, le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales ne précise pas quel serait le juge administratif compétent pour examiner le recours, alors que les référés contre les actes des collectivités territoriales sont actuellement portés devant le **tribunal administratif**.

Telles sont les raisons pour lesquelles, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser la procédure du référé contre les délibérations organisant des référendums locaux.

Plutôt que de viser les dispositions du code de justice administrative, il s'inspire de la rédaction prévue par le code général des collectivités territoriales en matière de référés.

Il impose au juge administratif de se prononcer dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension du référendum local, afin d'éviter à la collectivité territoriale de rester trop longtemps dans l'incertitude ou d'engager des dépenses inutiles pour l'organisation du scrutin.

Il dispose explicitement que le juge administratif devrait examiner la légalité non seulement de la délibération organisant le référendum mais également du projet de délibération ou d'acte soumis aux électeurs.

Il transpose la procédure de « référé liberté » aux termes de laquelle, lorsque la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. Cette procédure pourrait trouver à s'appliquer, par exemple, si une collectivité territoriale décidait d'organiser un référendum dans un délai inférieur à un mois sur une mesure de police attentatoire à une liberté individuelle.

Enfin, l'amendement précise que les recours seraient portés devant le tribunal administratif.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-3 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-4 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Obligation pour les maires d'organiser un référendum décidé par une autre collectivité territoriale que la commune

Cet article a pour objet de préciser les conditions d'organisation d'un référendum décidé par une autre collectivité territoriale qu'une commune : région, département ou collectivité à statut particulier.

Le **premier alinéa** impose au représentant de l'Etat de notifier la délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale décidant l'organisation du référendum, dans un délai de quinze jours, aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité. Le préfet serait toutefois dispensé de cette obligation en cas d'acceptation par le juge administratif de son éventuelle demande de suspension.

Aux termes du **second alinéa**, les **maires** des communes concernées seraient **tenus d'organiser le scrutin**. En cas de refus, le représentant de l'Etat, après les en avoir requis, pourrait y procéder d'office.

Agissant au nom et pour le compte de l'Etat, les maires qui refuseraient d'organiser un référendum seraient en effet soumis au pouvoir hiérarchique du préfet, ainsi que le prévoient actuellement les articles L. 2122-27 à L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales. Dans un arrêt du 1^{er} mai 1914, Barthez, le Conseil d'Etat a considéré que les opérations électorales faisaient partie des fonctions spéciales dont le maire était chargé sous l'autorité du préfet.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** rédactionnel et vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-4 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-5 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Prise en charge des dépenses liées à l'organisation du référendum

Cet article a pour objet de préciser les conditions de prise en charge des dépenses liées à l'organisation du référendum.

1. Une dépense obligatoire pour la collectivité ayant décidé de recourir au référendum

Il dispose, dans un premier alinéa, que ces frais constitueraient une **dépense obligatoire** pour la collectivité territoriale ayant décidé de recourir au référendum local et précise, dans second alinéa, qu'il en irait de même si le représentant de l'Etat était conduit à se substituer d'office à un maire pour l'organisation du scrutin.

Aux termes de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, ne sont **obligatoires** pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des **dettes exigibles** et les **dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé**.

Les dettes exigibles sont des dettes liquides, certaines et non sérieusement contestées (Conseil d'Etat, 12 mars 1982, Société pour le développement touristique de Pralognan-la-Vanoise).

Une liste non exhaustive des dépenses obligatoires des communes, des départements et des régions figure aux articles L. 2321-1, L. 3321-1 et L. 4321-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec **précision** quant à leur **objet** et à leur **portée** et ne sauraient **méconnaître la compétence propre** des collectivités territoriales ni **entraver leur libre administration**. »*

Le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars dernier, consacre désormais la **liberté de dépenses** des collectivités territoriales mais confie à la loi le soin de l'encadrer. Cette dernière peut donc toujours prévoir des dépenses obligatoires.

L'article L. 1612-15 précise également la **procédure** applicable pour sanctionner le non respect du caractère obligatoire d'une dépense.

La **chambre régionale des comptes** saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette **constatation** dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes **demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget** et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Il ne suffit pas qu'une dépense obligatoire pour une collectivité territoriale soit inscrite à son budget, encore faut-il qu'elle fasse l'objet d'un **mandatement**. L'article L. 1612-16 précise qu'à défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional suivant le cas, dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office. Ce délai est porté à deux mois si la dépense est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement du budget primitif.

2. L'absence de précision sur les modalités de calcul et de remboursement des dépenses exposées par les communes

L'organisation d'un référendum local engendrera plusieurs types de dépenses.

Certaines seront directement à la charge de la **collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le scrutin**. Il s'agit des frais afférents à l'impression du dossier d'information prévu à l'article L.O. 1112-8, des bulletins de vote, des procès-verbaux devant être établis dans chaque bureau de vote, des affiches officielles...

D'autres devront être supportées par les **partis et groupements politiques** habilités à participer à la campagne, en particulier les frais liés à la réalisation et à l'apposition des affiches, à la propagande écrite et à l'organisation de réunions électorales. Le projet de loi organique n'impose pas à la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum de prendre en charge une partie de ces dépenses. Elle sera toutefois libre de le décider.

Les **communes** seront, quant à elles, appelées à faire l'avance des frais d'assemblées électorales, selon l'expression retenue à l'article L. 70 du code électoral. Il s'agit des dépenses concernant l'aménagement, la remise en état des lieux de vote après le scrutin, l'achat, la mise en place des panneaux d'affichage au début de la campagne électorale, leur enlèvement après l'élection, leur répartition et leur entretien et des frais de manutention hors des heures ouvrables.

Le présent projet de loi organique ne précise pas les modalités de calcul et de remboursement des dépenses supportées par les communes pour l'organisation d'un référendum local décidé par une autre collectivité.

Afin de prévenir tout contentieux, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir le **remboursement forfaitaire** des dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes, au moyen d'une subvention calculée en fonction d'éléments objectifs : le nombre des électeurs inscrits dans la commune et le nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Le montant de cette subvention serait fixé par décret. Le second alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1112-5 serait supprimé car ses dispositions sont redondantes avec celles du premier alinéa.

Ce dispositif s'inspire de celui mis en place en application de l'article L. 70 du code électoral. Votre rapporteur souhaite en outre attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de relever le montant d'un forfait, fixé à 0,09 euros par électeur inscrit le jour du scrutin et à 38,11 euros par bureau de vote pour chacun des deux tours lors des élections législatives de 2002, qui ne permet pas actuellement de couvrir les dépenses réellement exposées par les communes.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-5 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-6 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Interdiction d'organiser un référendum local pendant certaines périodes

Cet article a pour objet de déterminer les périodes pendant lesquelles aucun référendum local ne pourrait être organisé.

L'article L. 2142-6 du code général des collectivités territoriales, relatif à la consultation des électeurs d'une commune sur les affaires communales, dispose actuellement qu'aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations portant sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations.

Au termes du **premier alinéa** du présent article, cette interdiction s'appliquerait aux référendums décisionnels locaux à compter du **premier jour du sixième mois précédant** celui au cours duquel il doit être procédé au **renouvellement** général ou au renouvellement d'une série **de l'assemblée délibérante** de la collectivité territoriale.

Selon le **deuxième alinéa**, aucun scrutin, ni aucune campagne en vue d'un référendum, ne pourrait avoir lieu pendant la durée de la campagne électorale ou le jour du scrutin prévus pour :

- le renouvellement général des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- le renouvellement de chacune des séries des conseillers généraux ;
- 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.

En outre, aucun référendum local ne pourrait être organisé pendant la durée de la campagne ni le jour du scrutin prévus pour un référendum décidé par le Président de la République.

Enfin, une collectivité territoriale ne pourrait organiser un référendum local pendant la durée de la campagne ni le jour du scrutin prévus pour une consultation qui se déroulerait sur son territoire en application :

- du dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, qui ouvre à la loi la possibilité de solliciter l'avis des électeurs concernés, d'une part, sur la création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou la modification de son organisation, d'autre part, sur la modification des limites des collectivités territoriales ;

- du premier alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, selon lequel le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif ;

- du second alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, selon lequel aucun changement d'une collectivité située outre-mer ou d'une partie de cette collectivité du régime de l'assimilation législative, déterminé par l'article 73 de la Constitution, vers celui de la spécialité législative, prévu par l'article 74 de la loi fondamentale, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli par le Président de la République sur proposition du Gouvernement ou du Parlement ;

- du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, selon lequel la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Ne serait pas interdite, en revanche, l'organisation concomitante de référendums locaux décidés par une région, un département et une commune, par plusieurs communes d'un même département ou par plusieurs départements d'une même région.

Les risques de conflit entre référendums locaux organisés sur un même territoire devraient être tenus compte tenu du principe de répartition par « blocs » des compétences entre collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de clarifier la rédaction des deux premiers alinéas de cet article en **distinguant les interdictions qui s'appliquent à toutes les collectivités territoriales et celles qui n'en concernent que quelques unes.**

Il convient également de relever le **risque de chevauchement d'une campagne électorale et d'une campagne en vue d'un référendum.** En effet, le projet de loi organique interdit l'organisation d'un référendum décisionnel local dans les six mois qui précèdent le renouvellement de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale alors que l'article L. 52-4 du code électoral prévoit la prise en compte des dépenses exposées en vue d'une campagne électorale un an avant l'élection concernée. Les partis et groupements habilités à participer à la campagne en vue d'un référendum organisé, par exemple, neuf mois avant une élection locale devraient donc prendre garde à bien distinguer les dépenses exposées pour ce scrutin de celles engagées en vue de la campagne électorale.

Aux termes du **troisième et avant-dernier alinéa**, la **décision** de recourir au référendum local deviendrait **caduque** en cas de **dissolution** de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou de **démission** de tous ses membres en exercice, ou en cas d'**annulation** devenue définitive de l'élection de tous ses membres.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser que l'organisation d'un référendum local devrait être annulée non seulement en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidée, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection, mais également en cas, par exemple, d'élections législatives dues à une dissolution de l'Assemblée nationale ou de référendum décidé par le Président de la République. La rédaction proposée permettrait par ailleurs d'éviter qu'un référendum organisé par une collectivité territoriale soit reporté pour des faits survenus dans une autre collectivité territoriale.

Enfin, le **dernier alinéa** de cet article interdit à une collectivité territoriale de prévoir **deux référendums sur un même objet** dans un délai d'**un an**. Sur ce point, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** rédactionnel.

Elle vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-6 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

Article L.O. 1112-7 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Adoption, entrée en vigueur et contrôle
des textes soumis à référendum local

Cet article a pour objet de déterminer les règles concernant l'adoption, l'entrée en vigueur et le contrôle des délibérations et actes soumis à référendum local.

1. Les conditions d'adoption du projet de délibération ou d'acte

Le **premier alinéa** dispose que, pour être adopté, un projet devrait réunir la **majorité des suffrages exprimés**.

Cette règle est traditionnelle aussi bien en matière de consultations que de référendums.

La loi n° 2000-391 du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte avait ainsi prévu que le corps électoral se prononcerait à la majorité des suffrages exprimés. Il en est de même du projet de loi organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse, adopté par le Sénat le 14 mai dernier.

De la même façon, l'article premier du décret n° 2000-666 du 18 juillet 2000 portant organisation du référendum sur la loi constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République avait prévu que le corps électoral déciderait à la majorité des suffrages exprimés.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement ayant pour objet de subordonner également la valeur décisionnelle des résultats d'un référendum local à un taux de participation minimum, fixé à 50 % des électeurs inscrits**. Plusieurs arguments militent en faveur d'une telle solution :

- une condition analogue a été récemment prévue par les Etats désireux d'adhérer à l'Union européenne ;

- elle est également prévue, en France, pour les fusions de communes et, en Allemagne et au Portugal, pour les référendums décisionnels communaux ;

- les délibérations des assemblées locales ne peuvent, elles non plus, être adoptées en l'absence de quorum ;

- le Conseil de l'Europe s'y est déclaré favorable dans une recommandation n° 96 de 2002 ;

- subordonner la valeur des résultats des référendums locaux à un taux de participation minimum permettrait d'éviter d'imposer des choix minoritaires à la population. Si ce taux n'était pas atteint, les résultats auraient la valeur d'un simple avis pour la collectivité territoriale.

Votre rapporteur tient à souligner que **cette condition a été demandée par les représentants de l'ensemble des associations d'élus locaux qu'il a rencontrés**. Les membres des groupes socialistes du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient d'ailleurs proposé de l'insérer dans la Constitution lors de la discussion de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Le Gouvernement s'était alors engagé à réserver une suite favorable à cette demande dans le cadre de l'examen du projet de loi organique.

Le Président René Garrec écrivait ainsi dans son rapport de première lecture, présenté au nom de votre commission, sur la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République que *« la loi organique prévue pour mettre en œuvre le référendum local décisionnel devra exiger des seuils de participation, afin de valider le résultat de la consultation et de ne pas imposer des choix minoritaires à la population¹. »*

Les membres du groupe socialiste avait ainsi présenté un amendement selon lequel le projet de délibération ou d'acte soumis au référendum n'aurait pu être adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits avait participé au scrutin. Notre collègue Michel Charasse déclarait en séance publique, le 5 novembre 2002 : *« En effet, mes chers collègues, aujourd'hui, pour adopter une délibération en conseil municipal, général ou régional, il faut le quorum ! Si le quorum n'est pas atteint, le conseil peut être convoqué trois jours après ; là, le nombre des présents est valable quel qu'il soit. Pensez-vous vraiment que l'on puisse accepter, demain, qu'une minorité de 10 % ou 15 % des électeurs inscrits qui viennent voter au référendum puisse adopter une délibération² ? »*

¹ Rapport n° 27 (Sénat – 2002-2003) de M. René Garrec, président de la commission des Lois, page 125.

² Journal officiel des débats du Sénat – séance du mardi 5 novembre 2002 - page 3438.

Mme Ségolène Royal, députée, avait elle même défendu en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement analogue prévoyant que « la délibération ou l'acte qui recueille une majorité de bulletins favorables lors d'un référendum est directement adopté lorsque la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin ». Elle soulignait alors que « *le résultat du référendum doit être incontestable et il faut inciter les exécutifs qui l'organisent à se mobiliser pour obtenir une forte participation*¹. »

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales précisait quant à lui que « *la notion du nombre significatif d'électeurs participants doit être retenue. Cependant, [...] ces précisions relèvent de la loi organique et le Gouvernement veillera, bien entendu, à ce qu'un seuil de participation figure dans celle-ci. C'est indispensable.* »

Auparavant, M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, avait souligné que, « *d'une manière générale, il est certain que l'expression de la démocratie directe doit être encadrée pour parer aux abus, pour éviter que ne soient imposés des choix minoritaires à la population, voire pour empêcher la paralysie des institutions par des groupes de pression. Le texte que nous vous proposons permettra précisément cet encadrement. La loi, simple ou organique selon les cas, déterminera les conditions, les modalités et la périodicité des recours à ces nouveaux outils du suffrage universel. Elle veillera, notamment, à assurer les conditions d'une juste représentativité en termes de participation, ainsi que le contrôle du déroulement de ces opérations et de la validation des résultats.* »

2. Les règles de publicité et de contrôle

Le **second alinéa** de cet article prévoit que le texte adopté par voie de référendum serait soumis aux **règles de publicité et de contrôle** applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à un acte de son exécutif.

Rappelons que la légalité d'un acte administratif ne dépend pas des conditions de sa publication ou de sa notification (Conseil d'Etat, 27 janvier 1961 Daunizeau). En revanche, les modalités de sa publicité conditionnent sa sécurité juridique :

- la publicité adéquate d'un acte est une condition nécessaire à son exécution, les articles L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4141-1 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales disposant ainsi que les actes pris par les autorités des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ;

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, troisième séance du vendredi 22 novembre 2002.

- le délai de recours contre un acte administratif ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle il est régulièrement porté à la connaissance de ses destinataires (Conseil d'Etat, 19 février 1993, Nainfa). Les décisions individuelles doivent faire l'objet d'un double mode de publicité : la notification, qui fait courir le délai à l'égard des destinataires (Conseil d'Etat, 12 juin 1998, Mme Lemaire), et l'affichage qui fait courir le délai à l'égard des tiers (Conseil d'Etat, 11 octobre 1957, Pierrotet).

Signalons que l'article 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a reconnu l'**affichage** comme un mode de publicité suffisant, au même titre que la publication, pour rendre exécutoires les actes des collectivités territoriales. Il a par ailleurs consacré la possibilité d'assurer la publicité de ces actes, à titre complémentaire et non exclusif, sur support numérique.

Enfin, il convient de relever que la soumission des textes adoptés par voie de référendum local aux règles de **contrôle** applicables aux délibérations des assemblées locales et aux actes des exécutifs locaux impliquerait, d'une part, que tous ne seraient pas soumis à l'**obligation de transmission au préfet**, d'autre part, qu'ils seraient susceptibles d'un **recours devant les juridictions administratives**.

La liste des actes dont le caractère exécutoire est subordonné à leur transmission au représentant de l'Etat figure aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales. Ce sont les délibérations des assemblées locales, les actes relevant d'un pouvoir de police, les actes réglementaires, les conventions relatives aux marchés, aux emprunts ou aux concessions et affermages de services publics locaux, les principales décisions individuelles concernant les agents territoriaux, les ordres de réquisition du comptable, les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par des sociétés d'économie mixtes locales pour le compte d'une collectivité territoriale et, s'agissant de la commune, diverses dispositions relatives à l'urbanisme.

Contrairement aux lois adoptées par référendum national, dont le Conseil constitutionnel se refuse à examiner la conformité à la Constitution, les délibérations et actes adoptés par référendum local seraient susceptibles de voir leur légalité contestée devant le juge administratif.

L'article 60 de la Constitution confie au Conseil constitutionnel le soin de veiller à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et d'en proclamer les résultats.

En application de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :

- il est consulté sur l'organisation des opérations de référendum et avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet (article 46) ;

- il peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande (article 47) ;

- il peut surveiller sur place le déroulement des opérations par l'intermédiaire de délégués choisis parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif (article 48) ;

- il assure directement la surveillance du recensement général (article 49) ;

- il examine et tranche définitivement toutes les réclamations (article 50) ;

- enfin, il proclame les résultats.

En revanche, dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, confirmée par la décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, **le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître de la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par référendum**, « *expression directe de la souveraineté nationale* », estimant que la loi fondamentale ne lui confiait que « *la régulation de l'activité des pouvoirs publics.* »

L'article 12 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a modifié l'article 60 de la Constitution afin d'exclure toute compétence du Conseil constitutionnel à l'égard des référendums locaux.

Logiquement, le présent projet de loi organique a pour objet de confier au **juge administratif** le soin de contrôler non seulement la régularité du scrutin (article L.O. 1112-12 nouveau du code général des collectivités territoriales) mais également, selon le second alinéa de cet article, la légalité de l'acte ou de la délibération adoptée.

Ses compétences étant clairement définies et les résultats d'un référendum local ne constituant pas l'expression de la souveraineté nationale mais d'une section du peuple seulement, il ne pourrait, contrairement au Conseil constitutionnel, refuser de se prononcer sur la légalité de la délibération ou de l'acte adopté par les électeurs d'une collectivité territoriale.

Les travaux préparatoires à la loi constitutionnelle du 28 mars dernier montrent que la possibilité pour le juge administratif d'annuler les résultats d'un référendum local soit en raison de l'irrégularité des opérations électorales soit en raison de l'illégalité du texte adopté par les électeurs était clairement envisagée. Le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Pascal Clément, écrivait ainsi dans son rapport de première lecture que « *le projet d'acte ou de délibération adopté aurait la valeur d'un acte administratif et ferait l'objet d'un contrôle de légalité dans les mêmes conditions que les actes des collectivités territoriales*¹. »

Ainsi qu'il l'a été indiqué précédemment, le contrôle de la légalité de la délibération d'une assemblée locale décidant d'organiser référendum local et la procédure de référé prévus par l'article L.O. 1112-3 devraient conduire le juge administratif à se prononcer sur la légalité du projet d'acte ou de délibération soumis aux électeurs. Saisi une nouvelle fois de ce texte, après son adoption par référendum, le juge administratif pourrait examiner les moyens nouveaux qui seraient soulevés et rejeter les moyens qu'il aurait déjà examinés.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de précision et vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-7 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

Sous-section 2

Information des citoyens, campagne électorale et opérations de vote

Sur cet intitulé, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** tendant à substituer le terme d'« **électeurs** » à celui de « **citoyens** », plus idoine dans la mesure où les ressortissants communautaires pourraient participer aux référendums communaux.

Elle vous propose d'adopter cet intitulé **ainsi modifié**.

Article L.O. 1112-8 nouveau

du code général des collectivités territoriales

Mise à disposition du public d'un dossier d'information sur l'objet du référendum

Cet article a pour objet de prévoir la mise à disposition du public d'un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale, dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'Etat.

¹ Rapport n° 376 (Assemblée nationale – douzième législature) de M. Pascal Clément, président de la commission des Lois, page 99.

L'article L. 2142-4 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement, pour les consultations décidées par les communes, qu'un dossier d'information sur l'objet de la consultation est mis à disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe quinze jours au moins avant le scrutin.

L'article R. 2142-4 du même code précise que ce dossier d'information contient notamment la délibération qui a décidé la consultation, à laquelle sont annexées, le cas échéant, les observations formulées par les conseillers municipaux à l'occasion de cette délibération.

Il appartiendrait donc au décret en Conseil d'Etat de préciser le contenu du dossier d'information et le lieu dans lequel il devrait être tenu à la disposition du public.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, **le dossier d'information devrait comporter la délibération décidant l'organisation du référendum, le rapport de présentation de cette délibération et le texte du projet d'acte soumis aux électeurs ; il devrait être mis à la disposition du public dans les mairies des communes chefs-lieux de canton.**

Le dossier d'information pourrait être consulté par l'ensemble des habitants et non par les seuls électeurs. Cette disposition s'inscrit dans le droit fil de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1112-8 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification.**

*Article additionnel avant l'article L.O. 1112-9 nouveau
du code général des collectivités territoriales*
Organisation de la campagne en vue du référendum

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de préciser les règles relatives à l'organisation de la campagne en vue du référendum décisionnel local.

Le texte proposé par le présent projet de loi organique pour insérer un article L.O. 1112-9 dans le code général des collectivités territoriales tend en effet à confier cette organisation à la collectivité territoriale ayant décidé de soumettre à ses électeurs un projet de délibération ou d'acte, tout en précisant que cette compétence serait encadrée par un décret en Conseil d'Etat.

Or, nombre de dispositions essentielles relatives au déroulement de la campagne relèvent du domaine de la loi et figurent actuellement au chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral.

Le présent amendement a donc pour objet d'y faire référence.

La **hiérarchie des normes** et la **séparation des domaines législatif et réglementaire** interdisent en effet d'adopter par décret, même en Conseil d'Etat, des dispositions qui relèvent actuellement de la loi ordinaire. Telle est la raison pour laquelle la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel procède par renvoi aux dispositions du code électoral.

Seraient déplacées, du texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-9 dans le code général des collectivités territoriales au présent article, les dispositions selon lesquelles la campagne en vue du référendum local, d'une part, serait ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure et close la veille du scrutin à minuit, d'autre part, serait organisée par la collectivité territoriale ayant décidé de recourir au référendum local.

La collectivité territoriale devrait exercer cette compétence dans le respect des dispositions suivantes du code électoral :

- l'article L. 47, relatif aux réunions électorales ;
- l'article L. 48, prévoyant l'application de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- l'article L. 49, interdisant de distribuer ou de faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents et, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale ;
- l'article L. 50, interdisant à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats ;
- l'article L. 50-1, aux termes duquel, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit (cette disposition s'appliquerait dès l'adoption de la délibération visée à l'article L.O. 1112-3) ;
- l'article L. 51, selon lequel, pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales ; dans

chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats ; pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats (de même, cette disposition s'appliquerait dès l'adoption de la délibération visée à l'article L.O. 1112-3) ;

- l'article L. 52, selon lequel, si le maire refuse ou néglige de se conformer aux prescriptions de l'article précédent et aux dispositions réglementaires prises pour leur exécution, le préfet doit en assurer immédiatement l'application par lui-même ou par un délégué ;

- l'article L. 52-1, selon lequel, d'une part, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite, d'autre part, à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin¹ (cette disposition s'appliquerait elle aussi dès l'adoption de la délibération visée à l'article L.O. 1112-3) ;

- l'article L. 52-2, prévoyant qu'en cas d'élections, aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle avant la fermeture du dernier bureau de vote.

En revanche, et logiquement, les dispositions de l'article L. 52-3, prévoyant que chaque candidat ou liste de candidats peut faire imprimer un emblème sur ses bulletins de vote, ne seraient pas applicables, dans la mesure où les bulletins de vote seraient fournis par la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum.

Enfin, votre commission des Lois vous propose de prévoir explicitement l'application aux référendums décisionnels locaux des dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

¹ La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 a également prévu que, « sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. »

Certes, le champ de ce texte s'étend aux sondages relatifs, de manière directe ou indirecte, à l'élection présidentielle, « à un référendum », aux élections européennes et à toute élection prévue au code électoral. Il est toutefois de mentionner dans le code général des collectivités territoriales, avec lequel les élus locaux sont familiers, que les référendums locaux seraient concernés.

Tel est l'objet de l'**article additionnel** avant l'article L.O. 1112-9 nouveau du code général des collectivités territoriales que votre commission des Lois vous propose d'insérer.

*Article L.O. 1112-9 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Ouverture et clôture de la campagne en vue du référendum local – Liste des partis et groupements politiques habilités à y participer

Cet article a pour objet de fixer, d'une part, les dates d'ouverture et de clôture de la campagne en vue du référendum local, d'autre part, les conditions requises pour qu'un parti ou un groupement politique puisse y participer.

Le **premier alinéa** dispose que la campagne serait **organisée par la collectivité territoriale** ayant pris l'initiative du référendum, dans des conditions définies par un **décret en Conseil d'Etat**.

Seules seraient fixées dans la loi organique les dates d'ouverture et de clôture de la campagne, fixées respectivement au deuxième lundi précédant le jour du scrutin, à zéro heure, et à la veille du scrutin, à minuit.

Ces délais sont traditionnels en droit électoral. A titre d'exemple, la campagne en vue de la consultation de la population de la Nouvelle-Calédonie avait été ouverte le 25 octobre 1998, à zéro heure, et close le 6 novembre à minuit, la consultation étant organisée le 8 novembre. La campagne en vue de la consultation de la population de Mayotte avait été ouverte le 19 juin 2000 à zéro heure, et close le 30 juin à minuit, la consultation étant organisée le 2 juillet. La campagne en vue du référendum sur la loi constitutionnelle relative à la durée du mandat du Président de la République avait été ouverte le 11 septembre 2000 à zéro heure et close la veille du scrutin, c'est à dire le samedi 23 septembre, à minuit.

Les dates d'ouverture et de clôture de la campagne déterminent la période pendant laquelle les réunions électorales peuvent être organisées, les affiches électorales apposées, la propagande écrite envoyée et les émissions radiotélévisées diffusées.

Ainsi qu'il l'a été indiqué, votre commission des Lois vous propose, d'une part, de déplacer dans un article additionnel avant l'article L.O. 1112-9 les dispositions relatives aux dates d'ouverture et de clôture de la campagne et à son organisation, d'autre part, de les compléter en rendant applicables aux référendums locaux les dispositions du chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral.

Dans ce cadre, la collectivité territoriale décidant d'organiser un référendum resterait libre de déterminer, par exemple, si les partis et groupements politiques pourraient ou non recourir à la propagande écrite.

Précisément, les **trois derniers alinéas** de cet article fixent les **conditions d'habilitation** exigées des partis et groupements politiques pour pouvoir participer à la campagne.

Seuls pourraient être habilités, à leur demande :

- les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ;

- les partis ou groupements politiques dont les candidats ou listes de candidats auraient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité.

La rédaction de ces alinéas soulève de nombreuses **interrogations**.

Les groupes d'élus, partis et groupements politiques devraient présenter une **demande d'habilitation**, sans qu'il soit précisé à qui cette demande devrait être adressée ni par qui l'habilitation serait délivrée.

Les conditions requises pour former un groupe d'élus au sein d'une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale sont actuellement laissées à la libre appréciation de cette dernière, l'emploi du pluriel imposant simplement qu'un groupe comprenne au moins deux membres. Dans mainte petite commune, il n'existe aucun groupe d'élus au sein du conseil municipal.

Les groupes d'élus

Les articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales, issus de la loi du 19 janvier 1995 sur le financement de la vie politique et relatifs aux communes de plus de 100.000 habitants, aux départements et aux régions, disposent que le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

Ils précisent que les groupes d'élus se constituent par la remise au maire, au président du conseil général ou au président du conseil régional d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.

Les assemblées délibérantes de ces collectivités peuvent affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

Le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional peuvent, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. Le maire, le président du conseil général et le président du conseil régional sont les ordonnateurs de ces dépenses.

L'élu responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'organe délibérant.

Rien n'est prévu pour les communes de moins de 3.500 habitants. Il est vrai que l'effectif des conseils municipaux de ces communes est compris entre 9 et 23 membres.

Dans ces conditions, la notion de groupes d'élus, si elle laisse une grande liberté aux collectivités territoriales, ne permet pas vraiment de déterminer une condition de représentativité minimale pour qu'un parti ou un groupement politique soit habilité à participer à la campagne.

La **seconde condition** d'habilitation, alternative et **destinée à permettre à des partis et groupements politiques qui ne seraient pas représentés au sein de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de participer à la campagne**, soulève également plusieurs interrogations.

En premier lieu, elle se réfère à des partis et groupements politiques constitués au moment des élections. Or, nombre de candidats se présentent sans étiquette aux élections cantonales et municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants.

En second lieu, elle n'est guère applicable aux élections cantonales :

- les conseils généraux sont en effet renouvelés par moitié tous les trois ans au scrutin uninominal à deux tours dans le cadre du canton ; le terme de renouvellement général ne peut donc leur être appliqué ;

- le système de rattachement prévu par le projet de loi semble autoriser la participation à la campagne d'un parti ou d'un groupement politique dont deux candidats seulement auraient obtenu 5% des suffrages exprimés dans deux cantons.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet :

- de supprimer les dispositions relatives au déroulement de la campagne en vue du référendum, par coordination avec leur regroupement au sein d'un article additionnel avant l'article L.O. 1112-9 ;

- de préciser que l'habilitation à participer à la campagne serait délivrée par l'exécutif de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum ;

- de permettre à 5 % des élus de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ayant décidé l'organisation du référendum de constituer un groupement ou un parti politique en vue de la campagne, les assemblées délibérantes des collectivités territoriales n'ayant en effet pas toutes des groupes d'élus ;

- de rendre applicable aux référendums décidés par les départements et les communes de moins de 3.500 habitants la possibilité donnée aux partis non représentés au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de participer à la campagne.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-9 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-10 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Composition du corps électoral

Cet article a pour objet de définir la composition du corps électoral admis à participer au référendum local.

Pour les référendums organisés par les départements, les régions et les collectivités à statut particulier seuls pourraient participer au scrutin les **électeurs de nationalité française** inscrits sur les listes électorales des collectivités concernées.

Pour les référendums communaux, le droit de vote serait également reconnu aux **ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne** inscrits sur les listes électorales complémentaires dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du code électoral.

L'article 72-1 de la Constitution dispose en effet que les référendums locaux sont ouverts aux électeurs inscrits dans les collectivités territoriales intéressées.

Lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République par l'Assemblée nationale, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé que **les ressortissants communautaires pourraient participer à l'exercice du droit de pétition et aux consultations organisées dans les seules communes**, et non dans les autres collectivités territoriales, dans la mesure où, aux termes de l'article 88-3 de la Constitution, ils peuvent bénéficier, sous réserve de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales¹.

Bien évidemment, l'emploi dans la Constitution du terme d'« électeurs » plutôt que celui d'« habitants » exclut toute participation aux référendums locaux des ressortissants d'autres pays que les Etats membres de l'Union européenne.

Par ailleurs, la possibilité ouverte par l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales de consulter les électeurs d'une partie seulement du territoire d'une commune, par exemple sur la révision partielle d'un plan local d'urbanisme, ne serait pas transposée aux référendums décisionnels locaux car le projet de délibération ou d'acte serait adopté au nom de l'ensemble de la collectivité territoriale.

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** de réécriture de cet article ayant pour objet d'en préciser les termes. En premier lieu, il y a autant de listes électorales que de bureaux de vote. Aussi la référence à la liste électorale de la collectivité territoriale est-elle inexacte. En second lieu, il est inutile d'indiquer que les listes électorales sont arrêtées à la dernière révision ou lors du plus récent scrutin organisé postérieurement à celle-ci pour ajouter aussitôt qu'elles peuvent être complétées dans les conditions prévues par le code électoral.

Votre commission vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-10 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article L.O. 1112-11 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

**Opérations préparatoires au scrutin, déroulement des opérations de vote,
recensement des votes et proclamation des résultats**

Cet article a pour objet de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles relatives aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du vendredi 22 novembre 2002.*

Or, nombre de ces dispositions relèvent du **domaine de la loi**. Elles sont actuellement fixées par le chapitre VI du titre premier du livre premier du code électoral.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, on ne peut donc renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer l'ensemble des règles relatives aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats.

Telle est la raison pour laquelle votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir l'application aux référendums locaux du chapitre VI du titre premier du livre premier du code électoral, à l'exception de certains articles qui ne sont pas transposables à de tels scrutins, c'est-à-dire :

- l'*article L. 56*, prévoyant l'organisation du deuxième tour de scrutin le dimanche suivant le premier tour, cet article n'ayant pas d'objet s'agissant d'un référendum ;

- l'*article L. 57*, selon lequel seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale ayant servi au premier tour de scrutin ;

- l'*article L. 58*, prévoyant que, dans chaque salle de scrutin, les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire, inapplicable puisque le projet de loi organique confie à la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum le soin de fournir les bulletins de vote ;

- l'*article L. 66*, relatif aux conditions de validité des bulletins de vote et dont les dispositions seraient réécrites dans un nouvel alinéa ;

- le deuxième alinéa de l'*article L. 68*, selon lequel, s'il doit être procédé à un second tour de scrutin, le préfet ou le sous-préfet selon le cas, renvoie les listes d'émargement au maire, au plus tard le mercredi précédant le second tour ;

- l'*article L. 85-1* prévoyant la création, dans toutes les communes de plus de 20.000 habitants, d'une **commission de contrôle des opérations de vote**, chargée de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi que celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits. S'agissant de référendums locaux offrant aux électeurs une alternative entre deux bulletins de vote, l'intervention de ces commissions ne semble guère justifiée.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O. 1112-11 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié**.

*Article additionnel avant l'article L.O. 1112-12 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Sanctions pénales

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de prévoir l'application aux référendums locaux du chapitre VII du titre premier du livre premier du code électoral, consacré aux **dispositions pénales**, à l'exception des articles suivants :

- l'article L. 88-1, aux termes duquel toute personne qui aura sciemment fait acte de candidature sous de faux noms ou de fausses qualités ou aura sciemment dissimulé une incapacité prévue par la loi sera punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15.000 euros ;

- l'article L. 95, punissant d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 22.500 euros tout individu qui, chargé par un électeur d'écrire son suffrage, aura inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui lui était désigné ;

- les 1° à 5° du I de l'article L. 113-1 et les paragraphes II et III de ce même article, punissant d'une amende de 3.750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, certaines infractions aux règles de financement des campagnes électorales, qui ne s'appliquent traditionnellement pas en matière référendaire ;

Tel est l'objet de l'**article additionnel** avant l'article L.O. 1112-12 nouveau du code général des collectivités territoriales que votre commission des Lois vous propose d'insérer.

*Article L.O. 1112-12 nouveau
du code général des collectivités territoriales*

Contentieux de la régularité des référendums locaux

Cet article a pour objet de confier à la juridiction administrative le contentieux de la régularité des référendums locaux.

Le droit de recours serait ouvert à tout électeur admis à participer au scrutin ainsi qu'au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale, ce qui est traditionnel en matière référendaire.

Un décret en Conseil d'Etat en fixerait les délais, formes et conditions d'exercice.

Il convient de noter que la régularité d'une consultation organisée par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ne fait actuellement l'objet d'aucun contrôle, le juge administratif s'étant déclaré incompétent en l'absence de texte (Conseil d'Etat, 29 décembre 1995, Géniteau).

Votre commission des Lois vous soumet un **amendement** ayant pour objet de **soumettre le contentieux de la régularité des référendums locaux aux mêmes conditions que celles prévues pour l'élection des membres de la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir.**

Elle vous demande d'adopter le texte proposé pour insérer un article L.O.1112-12 dans le code général des collectivités territoriales **ainsi modifié.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
Code général des collectivités territoriales	Article unique	Article unique
<i>LIVRE Ier</i> <i>PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DÉCENTRALISATION</i>	Le titre unique du livre I ^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification).</i>
CHAPITRE II COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	I. — Le chapitre II « Coopération décentralisée » devient le chapitre IV. Les articles L. 1112-1 à L. 1112-7 deviennent respectivement les articles L. 1114-1 à L. 1114-7.	I. — <i>(Sans modification).</i>
<i>Art. L. 1112-1 à L. 1112. —</i> <i>cf. annexe</i>		
<i>Art. L. 1722-1. —</i> Les articles L. 1112-1 et L. 1112-5 à L. 1112-7 sont applicables à Mayotte, sous réserve des dispositions du 3° de l'article L. 1781-2.	A l'article L. 1722-1, les références aux articles : « L. 1112-1 » et « L. 1112-5 à L. 1112-7 » sont remplacées par les références aux articles : « L. 1114-1 » et « L. 1114-5 à L. 1114-7 » et au 3° de l'article « L. 1781-2 » la référence à l'article : « L. 1112-1 » est remplacée par la référence à l'article : « L. 1114-1 ».	
<i>Art. L. 1781-2. —</i> Les articles suivants ne sont applicables qu'à compter du renouvellement du conseil général en 2007	II. — Il est rétabli un chapitre II intitulé « Participation des électeurs aux décisions locales » ainsi rédigé :	II. — <i>(Alinéa sans modification).</i>
3° L'article L. 1722-1 en tant qu'il rend applicable à Mayotte l'article L. 1112-1 ;	« CHAPITRE II « PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES	« CHAPITRE II « PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DÉCISIONS LOCALES
	« <i>Section unique</i> « <i>Référendum local</i>	« <i>Section unique</i> « <i>Référendum local</i>
	« <i>Sous-section 1</i> « <i>Dispositions générales</i>	« <i>Sous-section 1</i> « <i>Dispositions générales</i>
	« <i>Art. L.O. 1112-1. —</i> L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à	« <i>Art. L.O. 1112-1. —</i> <i>(Sans modification).</i>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">---</p> <p>Code de justice administrative .</p> <p><i>Art. L. 521-1.</i> — Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.</p> <p>Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.</p>	<p style="text-align: center;">---</p> <p>référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L.O. 1112-2. —</i></p> <p>L'exécutif d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local, après autorisation donnée par l'assemblée délibérante de cette collectivité, tout projet d'acte relevant de ses attributions.</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L.O. 1112-3. —</i> Dans les cas prévus aux deux articles qui précèdent, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale détermine les modalités de l'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Ces derniers font connaître par « oui » ou par « non » s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté.</p> <p style="text-align: center;"><i>« La délibération prise en application de l'alinéa précédent est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. Si celui-ci l'estime illégale il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour en saisir le juge administratif et assortir sa demande de conclusions de suspension dans les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative.</i></p>	<p style="text-align: center;">---</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L.O. 1112-2. —</i></p> <p>L'exécutif d'une collectivité territoriale peut <i>seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité</i> de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel. »</p> <p style="text-align: center;"><i>« Art. L.O. 1112-3. —</i> Dans les cas prévus aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2, l'assemblée... ... territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation... ... du scrutin, qui ne peut intervenir dans un délai inférieur à deux mois à compter de la transmission de la délibération au représentant de l'Etat, convoque les électeurs et définit la question qui leur est posée, libellée de manière à leur permettre de décider, en répondant par « oui » ou par « non »,... ... ou d'acte soumis à référendum local.</p> <p style="text-align: center;"><i>« Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale dispose d'un délai de dix jours pour déférer la délibération au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Lorsque la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

« Art. L.O. 1112-4. — Si la délibération émane de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, le représentant de l'Etat dans cette collectivité la notifie dans un délai de quinze jours aux maires des communes dans le ressort de la collectivité, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

« Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office.

« Art. L.O. 1112-5. — Les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée.

« Il en est de même lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-4.

publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

« Art. L.O. 1112-4. — La délibération décidant d'organiser un référendum local adoptée par l'assemblée délibérante d'un département, d'une région ou d'une collectivité à statut particulier est notifiée par le représentant de l'Etat aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, dans un délai de quinze jours, sauf s'il...
...suspension.

(Alinéa sans modification).

« Art. L.O. 1112-5. —
(Alinéa sans modification).

Alinéa supprimé

« Les dépenses résultant des assemblée électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'un référendum décidé par une autre collectivité territoriale leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une subvention calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Le montant de cette subvention est fixé par décret.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p align="center">—</p> <p>« Art. L.O. 1112-6. — <i>Aucun référendum ne peut être organisé par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale après le premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série sortante des membres de son organe délibérant.</i></p>	<p align="center">—</p> <p>« Art. L.O. 1112-6. — Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local :</p>
<p>Art. 72-1. — 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.</p>		<p>« 1° à compter du premier jour... ... série des membres de son assemblée délibérante ;</p>
<p>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.</p>	<p>« Aucune campagne en vue d'un référendum ne peut être organisée, ni aucun scrutin se dérouler pendant la durée de la campagne électorale ou les jours du scrutin prévus pour le renouvellement général des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, des députés ou de chacune des séries des conseillers généraux et des sénateurs, pour l'élection des membres du Parlement européen, ainsi que pour l'élection du Président de la République. Il ne peut davantage être organisé de référendum local pendant la durée de la campagne ni le jour du scrutin pour un référendum décidé par le Président de la République ou dans la collectivité où il est fait application de ces dispositions, pour les consultations qui ont lieu sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution non plus que les jours prévus pour ces scrutins.</p>	<p>« 2° pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution.</p>
<p>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</p>		<p>« Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :</p>
<p>.....</p>		<p>« 1° le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;</p>
<p>Art. 72-4. — Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est</p>		<p>« 2° le renouvellement général des députés ; « 3° le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ; « 4° l'élection des membres du Parlement européen ; « 5° l'élection du Président de la République ; « 6° un référendum décidé par le Président de la République.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
décidé par une loi organique.	<p>« <i>La décision de recourir au référendum devient caduque</i> en cas de dissolution de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou de démission de tous ses membres <i>en exercice</i> ou <i>en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres.</i></p>	<p>« <i>L'organisation d'un référendum local est annulée dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidée, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection</i></p>
<p>Art. 73. —</p>	<p>« <i>Pendant un délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut recourir à un autre référendum portant sur le même objet.</i></p>	<p>« Une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.</p>
<p>« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.</p>	<p>« <i>Art. L. O. 1112-7. — Le projet soumis à référendum local est adopté s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.</i></p>	<p>« <i>Art. L. O. 1112-7. — Le projet... ... est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit... ... exprimés.</i></p>
	<p>« Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou à un acte de son exécutif.</p>	<p>« Le texte adopté... ...une délibération de l'assemblée délibérante... ... son exécutif.</p>
	<p>« <i>Sous-section 2</i> « <i>Information des citoyens, campagne électorale et opérations de vote</i></p>	<p>« <i>Sous-section 2</i> « <i>Information des électeurs, campagne électorale et opérations de vote</i></p>
	<p>« <i>Art. L.O. 1112-8. — Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est mis à disposition du public dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</i></p>	<p>« <i>Art. L.O. 1112-8. — (Sans modification).</i></p>
		<p>« <i>Art. L.O. 1112-8- 1 (nouveau). — La campagne en vue du référendum local est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.

« Elle est organisée par la collectivité territoriale ayant décidé de recourir au référendum local dans les conditions définies au chapitre V du titre premier du livre premier du code électoral, à l'exception de l'article L. 52-3. Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « parti ou groupement habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » et de : « liste de candidats ».

« Les interdictions prévues par l'article L. 50-1, le troisième alinéa de l'article L. 51 et l'article L. 52-1 du code électoral sont applicables à toute propagande relative au référendum dès l'adoption par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de la délibération visée à l'article L.O. 1112-3.

« Les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion sont applicables aux référendums locaux. »

« Art. L.O. 1112-9. — La campagne en vue du référendum local est organisée par la collectivité qui en a pris l'initiative dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ; elle est ouverte le deuxième lundi qui précède le jour du scrutin à zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.

« Sont habilités, sur leur demande, à participer à la campagne mentionnée à l'alinéa précédent :

« — les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante ;

*« Art. L.O. 1112-9. — **Alinéa supprimé***

« Peuvent être habilités à participer à la campagne en vue du référendum, à leur demande, par l'exécutif de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le scrutin :

« - les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins 5 % des élus de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendu ;

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

« — les partis ou groupements politiques dont les candidats ou les listes de candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité.

« Art. L.O. 1112-10. — Peuvent seuls participer au scrutin les électeurs inscrits :

« — sur la liste électorale des électeurs de nationalité française arrêtée à la dernière révision, ou lors du plus récent scrutin organisé postérieurement à celle-ci, éventuellement complétée dans les conditions prévues par le code électoral ;

« - pour un référendum décidé par une commune de moins de 3.500 habitants, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins trois candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal ;

« - pour un référendum décidé par un département, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher des candidats dont l'addition des voix a atteint au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau de l'ensemble des cantons lors du premier tour du renouvellement de l'une des séries des conseillers généraux ;

« - pour un référendum décidé par une région ou une commune de 3.500 habitants et plus, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins la moitié des candidats d'une liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour du renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ;

« Chaque élu ou candidat ne peut se rattacher qu'à un seul parti ou groupement politique.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

« Art. L.O. 1112-10. — Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O 227-5 du code électoral, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

« et, pour un référendum local décidé par une commune, sur la liste électorale complémentaire arrêtée dans les mêmes conditions que la liste électorale.

« Art. L.O. 1112-11. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les dispositions relatives aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats.

Alinéa supprimé

« Art. L.O. 1112-11. — Les opérations préparatoires au scrutin, les opérations de vote, le recensement des votes et la proclamation des résultats sont effectués dans les conditions prévues par le chapitre VI du titre premier du livre premier du code électoral, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 58, L. 66, L. 68 (deuxième alinéa) et L. 85-1.

« Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 65, il y a lieu de lire : « les réponses portées » au lieu de : « les noms portés » ; « les feuilles de pointage » au lieu de : « les listes » ; « des réponses contradictoires » au lieu de : « des listes et des noms différents » ; « la même réponse » au lieu de : « la même liste ou le même candidat » .

« Les bulletins de vote autres que ceux fournis par la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions quelconques n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau de vote. Chacun des bulletins ou enveloppes annexés porte mention des causes de l'annexion.

« Art. L.O. 1112-11-1 (nouveau). — Sont applicables au référendum local les dispositions du chapitre VII du titre premier du livre premier du code électoral, à l'exception des articles L. 88-1, L. 95, L. 113-1 (1° à 5° du I, II et III).

Texte en vigueur

Texte du projet de loi organique

« Art. L.O. 1112-12. — Tout électeur défini à l'article L.O.1112-10 ainsi que le représentant de l'Etat peut contester la régularité du scrutin par une protestation présentée devant la juridiction administrative dans les délais, formes et conditions fixés par décret en Conseil d'Etat. »

Propositions de la Commission

« Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « parti ou groupement politique habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » et de « liste de candidats ». »

« Art. L.O. 1112-12. — 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. »

- ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF -

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**PREMIÈRE PARTIE
DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

**LIVRE PREMIER
PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DÉCENTRALISATION**

**TITRE UNIQUE
LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

.....

**CHAPITRE II
Coopération décentralisée**

Article L. 1112-1

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.

Article L. 1112-2

Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en oeuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne.

Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.

Article L. 1112-3

Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Article L. 1112-4

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité

territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'Etat.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L. 1112-5

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger.

Article L. 1112-6

Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Article L. 1112-7

Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.