

Document mis  
en distribution  
le 26 juin 2003



N° 956

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (N° 900), *relatif au référendum local*.

PAR M. Alain GEST,

Député.

---

---

**Collectivités territoriales.**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LA DECENTRALISATION, FACTEUR D'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE PUBLIC</b> .....	6
A. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, CELLULES DE BASE DE LA DEMOCRATIE ..	6
B. LES PROGRES DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE .....	8
<b>II. — L'INDISPENSABLE PARTICIPATION DES CITOYENS</b> .....	9
A. UNE NOUVELLE ATTENTE DES CITOYENS .....	9
B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE .....	11
C. LES CONDITIONS D'UNE RECONCILIATION ENTRE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DEMOCRATIE REPRESENTATIVE .....	13
<b>III. — LES NOUVELLES POSSIBILITES OFFERTES PAR LA REVISION CONSTITUTION- NELLE DU 28 MARS 2003</b> .....	14
A. L'ARTICLE 72-1 DE LA CONSTITUTION .....	14
B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE .....	16
C. LES DEBATS AU SENAT .....	19
D. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS .....	19
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	21
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
<i>Article unique</i> (chapitres II et IV du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales) : Participation des électeurs aux décisions locales .....	25
Chapitre II : Participation des électeurs aux décisions locales .....	26
<i>Section unique : Référendum local</i> .....	26
<i>Sous-section 1 : Dispositions générales</i> .....	26
Article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales : Référendum local sur les projets de délibération de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale .....	26
Article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales : Référendum local sur les projets d'acte de l'exécutif d'une collectivité territoriale .....	30
Article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales : Pouvoirs de l'assemblée délibérante pour l'organisation du référendum – Question posée aux électeurs – Contrôle de légalité .....	33

Article L.O. 1112-4 du code général des collectivités territoriales : Obligation pour les maires d’organiser un référendum décidé par une autre collectivité territoriale que la commune.....	36
Article L.O. 1112-5 du code général des collectivités territoriales : Prise en charge des dépenses liées à l’organisation du référendum.....	37
Article L.O. 1112-6 du code général des collectivités territoriales : Interdiction d’organiser un référendum local pendant certaines périodes .....	39
Article L.O. 1112-7 du code général des collectivités territoriales : Adoption, entrée en vigueur et contrôle des textes soumis à référendum local .....	42
<i>Sous-section 2 : Information des électeurs, campagne électorale et opérations de vote .....</i>	<i>46</i>
Article L.O. 1112-8 du code général des collectivités territoriales : Mise à disposition du public d’un dossier d’information sur l’objet du référendum.....	46
Article L.O. 1112-8-1 du code général des collectivités territoriales : Organisation de la campagne en vue du référendum.....	47
Article L.O. 1112-9 du code général des collectivités territoriales : Liste des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne .....	49
Article L.O. 1112-10 du code général des collectivités territoriales : Composition du corps électoral .....	51
Article L.O. 1112-11 du code général des collectivités territoriales : Opérations préparatoires au scrutin, déroulement des opérations de vote, recensement des votes et proclamation des résultats .....	52
Article L.O. 1112-11-1 du code général des collectivités territoriales : Sanctions pénales	53
Article L.O. 1112-12 du code général des collectivités territoriales : Contentieux de la régularité des référendums locaux.....	54
<i>Après l'article unique .....</i>	<i>56</i>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>69</b>
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>87</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....</b>	<b>91</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les lois de décentralisation de 1982 ont mis en mouvement un processus original de transformation des institutions ; en rupture avec l'étatisme jacobin qui caractérisait jusqu'à présent la France, tout en se distinguant du modèle fédéral, la décentralisation a créé de nouveaux espaces de liberté, installé des contre-pouvoirs face au pouvoir central et libéré les initiatives locales.

En revanche, la décentralisation n'a pas su associer le citoyen à ce mouvement de réformes ; alors que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonçait, dans son article premier, que des lois ultérieures viendraient préciser « *le développement de la participation des citoyens* », le législateur a attendu plus de dix ans pour proposer une version partielle de ce principe de participation.

Il est pourtant indispensable, à l'aube d'une nouvelle étape de la décentralisation, de replacer le citoyen au cœur du processus. Convaincu de cette nécessité, le Président de la République se prononçait pour l'inscription, dans la Constitution, du principe de la démocratie locale : « *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* ».

Dans la continuité de cet engagement, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a 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.

Le projet de loi organique qui est présenté aujourd'hui vient ainsi préciser les modalités d'application de ce nouvel article 72-1 ; tout en confirmant le principe du référendum décisionnel ouvert à toutes les collectivités territoriales, le projet accorde aux élus locaux le soin d'encadrer son organisation. C'est animés de ce même souci de respecter l'équilibre entre le principe de participation populaire et la légitimité des élus locaux que les sénateurs ont adopté le projet de loi organique, le 4 juin dernier.

## I. — LA DECENTRALISATION, FACTEUR D'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE PUBLIC

### A. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, CELLULES DE BASE DE LA DEMOCRATIE

« *Le gouvernement a la main dans toutes les affaires de villes, dans les moindres comme dans les plus grandes. On le consulte sur tout et il a un avis décidé sur tout ; il y règle jusqu'aux fêtes [...]. Que si nous allons des villes aux villages, nous rencontrons la même dépendance* » : c'est en ces termes qu'Alexis de Tocqueville, décrit la centralisation administrative extrême qui caractérise l'Ancien Régime <sup>(1)</sup>.

Les régimes ultérieurs vont, après les excès inverses de la loi municipale du 14 décembre 1789, conforter cette centralisation ; inspirée par la vision napoléonienne du gouvernement des hommes, la loi du 28 pluviôse an VIII crée l'institution préfectorale, à laquelle est confiée l'administration des départements et des arrondissements et confère aux maires, nommés par le pouvoir central, autorité sur des assemblées municipales issues de la désignation sur des listes de confiance.

La Monarchie de Juillet pose les premiers principes d'une démocratie locale en introduisant l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux, en 1831, et des conseillers généraux en 1833, tandis que la II<sup>e</sup> République y substitue le suffrage universel masculin en 1848. Cependant, le Second Empire revient à la tradition napoléonienne en rétablissant la nomination par l'Etat des maires et adjoints.

Il faut attendre la III<sup>e</sup> République, avec la loi du 28 mars 1882, pour voir instauré, sauf à Paris, un maire issu des élections. C'est également de cette époque que datent les premières lois de décentralisation républicaine : ainsi, les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 sont les premières à déterminer légalement un régime d'organisation complet, qui consacre un véritable pouvoir local. Pour la première fois est reconnue la clause générale de compétences au niveau local, puisqu'il échoit à ces collectivités de régler tout ce qui relève des affaires de la commune ou du département. Le pouvoir central reste néanmoins prégnant : le préfet demeure chef de l'exécutif départemental et les délibérations des conseils municipaux sont soumises à la tutelle préfectorale.

Après Vichy, qui renoue avec la tradition centralisatrice en revenant à un principe de nomination du maire et du conseil municipal pour les communes de plus de 2 000 habitants, la IV<sup>e</sup> République ancre définitivement le fait régional et local dans l'organisation institutionnelle française. En inscrivant, à l'article 85, que « *la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales* », la Constitution du 27 octobre 1946 s'éloigne d'une conception administrative des collectivités territoriales, vues comme un démembrement de l'Etat. Le Constituant, par l'emploi du verbe *reconnaître*, accorde ainsi au pouvoir local une antériorité historique. Il s'agit pour Pierre Cot, intervenant lors des travaux

---

(1) Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique.

préparatoires de la Constitution de 1946, de montrer que « *à la base du pouvoir politique démocratique, il y a le pouvoir local démocratique* ». <sup>(1)</sup>

Le mouvement de décentralisation, bien que reconnu comme une exigence démocratique, allait pourtant connaître de nombreuses vicissitudes. La Constitution du 4 octobre 1958 reprend, dans une formule plus neutre, la consécration des collectivités territoriales comme entités politiques distinctes de l'Etat. Dans le deuxième alinéa de l'article 72, il est ainsi écrit que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi* ».

Pour autant, en dépit de ce principe, le projet de révision constitutionnelle de 1969, instituant les régions comme véritables collectivités locales est rejeté. Dix ans plus tard, le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, présenté au Sénat en 1980, qui améliore les procédures de démocratie locale, s'enlise dans la discussion parlementaire et ne peut être achevé avant l'alternance de 1981. La décentralisation avance pourtant, par la technique des « petits pas » : l'allègement de la tutelle préfectorale, avec la loi du 31 décembre 1970, la globalisation des concours de l'Etat, par la loi du 3 janvier 1979 et le vote direct des impôts sont autant de réformes qui traduisent la libre administration des collectivités locales.

Destinées à créer dans le pays un véritable « *choc psychologique* », selon l'expression de Gaston Deferre, les lois de décentralisation adoptées entre 1982 et 1986 sont en rupture avec la méthode prudente des précédents gouvernements : les régions sont érigées en collectivités locales de droit commun, le pouvoir exécutif des conseils régionaux et généraux est confié aux présidents des assemblées délibérantes, la tutelle *a priori* du préfet est remplacée par un contrôle juridictionnel *a posteriori*, de nouvelles compétences sont transférées aux collectivités territoriales, en même temps que les services, personnels et ressources correspondants. Il est indéniable que, comme l'annonçait le ministre de l'Intérieur de l'époque, ces lois de décentralisation ont permis de faire « *des communes, des départements et des régions, des institutions majeures, c'est-à-dire libres et responsables* ».

Plus de vingt ans après ces lois de décentralisation, force est de reconnaître que l'échelon local est devenu la cellule de base de l'expression démocratique. Les 36 779 communes de France, les 100 départements et les 26 régions sont autant de lieux de débat. Ainsi que l'écrit le président Pascal Clément dans son rapport fait au nom de la Commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République <sup>(2)</sup>, « *la décentralisation a permis de démultiplier l'espace public, c'est-à-dire au sens propre, la République* ».

Cette particularité française est souvent perçue comme un handicap, la multitude étant censée être source de gaspillage de l'argent public et facteur d'incohérence. Pourtant, la proximité qu'elle instaure entre élus et électeurs est irremplaçable. Les Français sont profondément attachés à cette richesse, et c'est sans doute la raison pour laquelle la figure du maire est l'une des seules qui échappe au

---

(1) Séance du 19 juillet 1946, Commission de la Constitution de la seconde Assemblée nationale constituante.

(2) Rapport n° 376 de M. Pascal Clément au nom de la Commission des lois, p. 11.

discrédit qui frappe la classe politique, les sondages le classant en tête des cotes de confiance et de popularité.

## **B. LES PROGRES DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE**

La démultiplication de l'espace public induite par la décentralisation ne se réduit pas aux seules élections locales ; certes, les élections municipales, cantonales et régionales sont autant de moments forts dans la vie démocratique de notre pays. Mais la démocratie locale se nourrit de tout un ensemble de procédures qui permettent aux citoyens de contrôler l'action de leurs élus locaux.

Ainsi, l'accès à l'information sur les processus décisionnels des collectivités territoriales a été sensiblement renforcé et adapté par plusieurs mesures s'inscrivant dans la logique de la décentralisation.

Posé par l'article 22 de la loi des 5 et 9 mai 1855, le droit des habitants ou des contribuables à la communication fait partie d'une histoire ancienne de la démocratie locale, et qui était à cette époque sans équivalent dans le champ général des relations entre l'administration et le citoyen. Ce principe de communication et d'information n'a cessé par la suite de s'enrichir, encadré notamment par la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et celle du 11 janvier 1979 concernant la motivation des actes administratifs.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République reconnaît comme principe essentiel de la démocratie locale le droit des habitants à être informés des affaires de la collectivité : elle inscrit en conséquence le droit pour tout citoyen de se voir communiquer l'information sur une décision définitive, la mise à disposition des documents budgétaires, complétés le cas échéant d'annexes récapitulant les engagements de la collectivité, le principe de l'affichage et de la publication des actes dans un recueil *ad hoc* ainsi que l'insertion dans une publication locale des décisions prises en matière économique.

Ces principes sont en outre complétés par de nombreuses dispositions particulières portant sur des domaines dits « sensibles », tels que l'exploitation des services publics délégués ou l'aménagement urbain.

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations reconnaît plus largement le droit de toute personne à l'information ; dans cet objectif, les autorités administratives, au premier rang desquelles les collectivités territoriales, sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent.

Ces différents textes ont tous contribué à faire émerger une opinion publique locale ; il faut également citer, hors de toute disposition normative, le développement des bulletins et publications communales qui ont également permis d'offrir aux citoyens des espaces de communication et de discussion. Plus généralement, l'évolution des techniques de communication a favorisé le droit à l'information ; cette évolution donne aux décideurs les moyens de convaincre du sens de leurs décisions, tout en favorisant chez les usagers des attitudes offensives :

comme le titre le journal *Le Monde* du 23 août 2000, « *les nouveaux citoyens cherchent l'information à la source* ».

Cette présence constante des citoyens à tous les niveaux de la décision locale a indéniablement contribué à un changement de mentalité des élus locaux. La responsabilisation de ceux-ci peut être considérée comme « *l'un des plus beaux paris gagnés de la décentralisation* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, en dépit de quelques affaires retentissantes, les dérives de la gestion locale sont restées extrêmement rares. En termes budgétaires, force est même de reconnaître que les collectivités locales ont réalisé de louables efforts de gestion qui ont contribué à limiter le déficit des finances publiques. Comme le note le Conseil économique et social dans son rapport sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, c'est bien grâce à la rigueur budgétaire des comptes locaux que la France a pu satisfaire aux critères du Traité de Maastricht : « *l'objectif n'a été atteint en 1997 par la France que grâce à la capacité de financement dégagée par les collectivités territoriales à partir de 1996* ».

Loin de la « monarchie municipale » dénoncée par certains auteurs<sup>(2)</sup>, la démocratie locale s'est construite avec les élus locaux et grâce à eux. Il paraît dès lors tout à fait factice d'opposer démocratie représentative et démocratie participative, dans un discours qui désignerait la première comme une version surannée de la démocratie visant à conforter les notables locaux, alors que la seconde représenterait la forme moderne de la gestion locale. Il faut surmonter cette vision caricaturale en reconnaissant le rôle que jouent les élus locaux, à travers notamment les procédures d'information rappelées ci-dessus, dans la démocratie locale : démocratie représentative et démocratie participative constituent deux facettes d'une même exigence, celle d'une souveraineté ascendante qui émane des citoyens.

Force est cependant de reconnaître que, face aux évolutions récentes de la décentralisation, les Français ont eu le sentiment de ne pas être suffisamment associés. La mise en place de procédures de consultation directe vise alors à combler « le déficit démocratique » dont souffrent les institutions décentralisées.

## II. — L'INDISPENSABLE PARTICIPATION DES CITOYENS

### A. UNE NOUVELLE ATTENTE DES CITOYENS

Comme on l'a dit plus haut, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, indique, dans son article 1<sup>er</sup>, que des lois ultérieures viendront préciser « *le développement de la participation des citoyens* ». La décentralisation devait ainsi contribuer, selon l'expression de Pierre Mauroy dans sa déclaration de politique générale du 10 juillet 1981, à rendre l'Etat aux citoyens en bâtissant une nouvelle citoyenneté : « *la nouvelle citoyenneté correspond à un projet bien plus vaste que les seules procédures parlementaires* ».

---

(1) Pierre Sadran, La démocratie locale, dans « *les Collectivités locales en France* », Notices de la Documentation française, 2002.

(2) Albert Mabileau, De la monarchie municipale à la française, *Revue Pouvoirs*, n° 73.

Pourtant, les lois annoncées en 1982 tardent à venir ; la décentralisation s'est construite sans associer les citoyens à un processus qui était pourtant censé rapprocher les lieux de pouvoir. En conséquence, « *la décentralisation n'a pas servi de ferment fédérateur de la démocratie locale* » comme le déplore le Conseil économique et social dans son rapport consacré à la décentralisation et au citoyen <sup>(1)</sup>.

Oubliant d'associer le citoyen, la décentralisation a même paru parfois se construire contre lui : elle a ainsi souvent conduit à rendre plus complexe l'organisation territoriale, au détriment des liens avec les élus ; la fragmentation des compétences qu'elle implique a également rendu plus difficiles la localisation du pouvoir de décision et la mise en œuvre des responsabilités. Enfin, la décentralisation a favorisé la montée en puissance des services administratifs locaux et leur autonomie face aux élus.

Le mouvement de décentralisation n'a donc pu inverser les tendances lourdes qui caractérisent notre démocratie et qui se traduisent par un affaiblissement de l'implication politique. L'acte électoral se dévalorise, les contacts directs et personnalisés avec les élus locaux se distendent, accroissant le désengagement des habitants par rapport aux structures territoriales.

Pour autant, la demande de citoyenneté existe mais elle prend des formes différentes : un sondage réalisé il y a cinq ans <sup>(2)</sup> montrait que 66 % des sondés seraient prêts à participer à des actions citoyennes au niveau local si les associations et les structures locales avaient davantage de pouvoir ; 92 % des sondés souhaitent être davantage consultés ; 85 % considèrent comme essentiel de mettre en place et de financer des projets qui favorisent la participation des citoyens à la vie locale, et ce d'autant plus que le vote, caractéristique essentielle de la démocratie, n'arrive qu'en troisième position pour définir ce qu'est l'exercice de la citoyenneté ; 73 % considèrent que la mobilisation sur un problème local et la participation à une manifestation d'intérêt local constituent un acte de citoyenneté.

Ainsi, cette nouvelle forme de citoyenneté « *ne marque pas la fin de la démocratie, ni l'avènement d'un citoyen apathique. Il est l'écho du très profond mouvement d'individuation et de déliaison avec le collectif qui marque notre société* <sup>(3)</sup> ». Dans ce contexte, la démocratie représentative ne suffit plus à combler les attentes. La volonté d'implication citoyenne induit alors obligatoirement le développement des procédures de démocratie participative.

C'est fort de ce constat que le législateur a cherché à introduire de telles procédures dans le code général des collectivités territoriales.

---

(1) Rapport présenté par Mme Claudette Brunet-Léchenault au nom du Conseil économique et social, La décentralisation et le citoyen, 2000.

(2) *Sondage CSA-Opinion 19-20 novembre 1997*, La communication des collectivités locales, relais de la citoyenneté.

(3) *Pascal Perrineau, directeur du Centre d'études de la vie politique française, cité dans le rapport de Mme Brunet-Léchenault au nom du Conseil économique et social, op. cit.*

## B. L'APPROFONDISSEMENT DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La France est restée longtemps réticente à intégrer dans le droit des procédures de participation des citoyens. Sur le plan national, il faut ainsi attendre la Constitution du 4 octobre 1958 pour que le référendum soit reconnu à l'article 11.

Sur le plan local, des consultations de populations ont vu le jour au cours de la III<sup>e</sup> République, en l'absence de tout cadre normatif<sup>(1)</sup>; le juge administratif va cependant à chaque fois censurer ce recours à la démocratie directe au motif que les assemblées délibérantes, en se tournant vers les électeurs, n'exercent pas la totalité des compétences qui leur sont dévolues par la loi<sup>(2)</sup>.

À plusieurs reprises, des propositions de loi seront déposées sur les bureaux des deux assemblées pour reconnaître la valeur juridique de ces consultations référendaires, comme l'atteste la proposition De Mackau en 1889, Haussmann en 1890, Argeliès en 1898.

Sous la V<sup>e</sup> République, la consécration d'une intervention des citoyens est plus particulièrement réservée aux populations d'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 intéressées* ». Le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de libre consentement reconnu aux territoires par cette disposition constitutionnelle devait s'entendre aussi bien comme la possibilité de se maintenir au sein de la République française que comme celle d'être consultés sur de simples évolutions statutaires<sup>(3)</sup>. Il a toutefois précisé que « *les autorités de la République ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par les résultats de cette consultation* ».

Cette consultation s'étend ensuite à la métropole, dans des cas d'abord bien définis : la loi 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 de 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.

---

(1) Cf. R.C. Brenner, De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires communales : le référendum communal, thèse Montpellier, 1897.

(2) Conseil d'Etat, Commune d'Aigre, 1905.

(3) Décision n°2000-428 DC du 4 mai 2000.

La procédure mise en place par la loi du 16 juillet 1971, qui n'a toutefois pas connu le succès escompté, confère ainsi au référendum local une valeur décisionnelle ; tout autre est le dispositif mis en place par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui 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 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire s'inscrit dans le prolongement de la loi du 6 février 1992, en introduisant toutefois 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, le recours à ces consultations reste très encadré : les résultats n'ont la valeur que d'un simple avis. En outre, aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1<sup>er</sup> 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.

D'autres modes d'association des citoyens aux décisions municipales vont également progressivement voir le jour : la loi du 6 février 1992, consacrant ainsi une pratique ancienne, institue la faculté de créer, au sein des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal ou intercommunal.

En outre, la même loi institue des commissions consultatives des services publics locaux, qui 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 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité assouplit, quant à elle, les règles de fonctionnement de ces comités consultatifs ; elle rend par ailleurs 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.

Elle rend également 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. Cette obligation s'imposait auparavant, de par la loi du 6 février 1992, aux communes de plus de 3 500 habitants ou aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant une commune de plus de 3 500 habitants, mais n'avait guère été respectée dans la pratique.

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.

### **C. LES CONDITIONS D'UNE RECONCILIATION ENTRE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DEMOCRATIE REPRESENTATIVE**

Les procédures d'association des citoyens aux décisions de la commune sont souvent présentées comme la solution de tous les enjeux locaux, face aux prétendus conservatismes dont feraient preuve les élus. Pour les élus locaux, au contraire, ces procédures peuvent être perçues de façon négative, tant une simple consultation n'offrant qu'un choix binaire ne saurait remplacer la responsabilité de l'élu face aux électeurs.

Cette opposition entre deux modes démocratiques apparaît pourtant vaine : *« le référendum local favorisant l'expression de l'ensemble des citoyens, les tenants de la démocratie directe se réjouissent là où les supporters de la démocratie représentative se désolent. Cependant, et de façon peut-être paradoxale, il est permis d'affirmer que le référendum local favorise tout à la fois le respect de la décision des citoyens et celui des représentants <sup>(1)</sup> ».*

L'utilisation du référendum local doit être en effet une occasion d'enrichir le débat, trop souvent confiné aux seules enceintes des assemblées délibérantes. C'est par ce débat que peuvent s'élaborer un consensus et une adhésion à la prise de décision locale. Si l'on exclut le recours au référendum comme démarche plébiscitaire, les élus ont beaucoup à gagner de l'utilisation de ces dispositifs, dans la mesure où ils peuvent espérer acquérir une forme de légitimité nouvelle. Il leur revient cependant de formuler des propositions concrètes, motivantes pour la vie locale et accessibles à tous ; en cas de réponse positive, un mouvement de confiance et de responsabilisation se dessinera en leur faveur.

Il y a donc toute une pédagogie du référendum à acquérir, pour les élus locaux comme pour les citoyens. Vecteur d'intégration démocratique, le référendum n'en comporte pas moins des risques importants : risques de raréfier les mouvements associatifs, le référendum ne pouvant assumer à lui seul le besoin d'expression de l'ensemble des forces vives d'une collectivité ; risques de déresponsabilisation des

---

(1) Nicole Belloubet-Frier, Les référendums municipaux, *Revue Pouvoirs*, n° 77.

élus locaux, ensuite, ceux-ci ne se sentant plus maîtres de la destinée de la collectivité et se voyant imposer des choix qui ne sont pas les leurs ; risques d'éclatement de la communauté locale, enfin, en créant les conditions d'un affrontement sur des questions décisives et sensibles.

En prenant l'engagement d'instituer un véritable référendum local, le Président de la République mesurait tous les risques de ce pari démocratique : *« 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 »*.

C'est dans le cadre de ce difficile équilibre que s'est engagée la récente révision de la Constitution du 4 octobre 1958.

### **III. — LES NOUVELLES POSSIBILITES OFFERTES PAR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003**

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit dans la loi fondamentale le caractère décentralisé de l'organisation de la République ; la décentralisation étant désormais le principe de base de l'organisation administrative, l'Etat ne saurait à lui seul incarner l'intérêt général.

La reconnaissance, dans la Constitution, d'un pouvoir réglementaire local, d'un droit à l'expérimentation, de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales s'inscrit ainsi en rupture avec l'esprit jacobin qui caractérisait les institutions. Cette reconnaissance ne pouvait toutefois aller sans l'instauration de contre-pouvoirs, principe essentiel en démocratie ; comme l'écrivait le président Pascal Clément dans son rapport consacré à la révision constitutionnelle : *« la décentralisation ne saurait être réservée aux élus locaux et elle ne peut se résumer à un simple outil de gestion ; facteur d'élargissement de l'espace public, elle implique, au contraire, une adhésion active de tous les citoyens <sup>(1)</sup> »*.

Dans cet objectif, l'article 72-1 de la Constitution vise à renforcer la démocratie participative locale.

#### **A. L'ARTICLE 72-1 DE LA CONSTITUTION**

Les trois alinéas de l'article 72-1 de la Constitution régissent trois formes différentes de participation des citoyens à la vie locale : le droit de pétition ; le référendum local à l'initiative des élus ; la consultation des électeurs sur la modification des limites d'une collectivité territoriale, la création d'une collectivité à statut particulier ou la modification de son organisation.

---

(1) Rapport n° 376, op.cit. p. 97.

- *Le droit de pétition*

Le premier alinéa de l'article 72-1 confie à la loi le soin de définir les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

La rédaction du projet de loi initial précisait que les électeurs pouvaient *obtenir* une telle inscription ; le Sénat a toutefois préféré une rédaction moins contraignante pour les élus locaux, en précisant que les électeurs peuvent *demandeur* cette inscription. Il paraissait effectivement nécessaire de prévoir un encadrement de cette initiative populaire, de telle sorte qu'elle ne puisse être utilisée comme facteur de blocage de l'action locale.

- *Le référendum décisionnel local*

Le deuxième alinéa de l'article 72-1 dispose que : « *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* ».

Il institue ainsi une procédure de démocratie locale directe dont les résultats s'imposent aux assemblées délibérantes ; l'innovation tient non seulement dans le caractère décisionnel de la consultation, permettant ainsi aux électeurs de participer directement à l'administration des collectivités territoriales, mais également dans le fait que ce référendum est dorénavant ouvert à toutes les collectivités, département, région, collectivité à statut particulier et collectivité d'outre-mer.

Les groupements restent exclus de cette disposition ; le Constituant a considéré qu'une telle possibilité permettrait 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'a pas paru souhaitable.

L'initiative du référendum décisionnel reste de la seule compétence des assemblées délibérantes. Néanmoins, les travaux préparatoires permettent de montrer que le Constituant n'excluait pas pour autant la combinaison des deux premiers alinéas de l'article 72 : il serait ainsi possible qu'une partie des électeurs demande à ce que la population soit consultée sur un problème précis. La décision finale de l'organisation d'un tel référendum reviendrait toutefois toujours à l'assemblée délibérante.

Les travaux préparatoires ont également permis d'éclaircir ce qu'il fallait entendre par le terme « électeurs » ; interrogé par le président de la Commission des lois, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, précisait que pourraient participer aux référendums les électeurs inscrits sur les listes, ainsi que, pour les référendums organisés par une commune, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

- *Les consultations locales sur la création de collectivités à statut particulier, la modification de leur organisation ou la modification des limites territoriales*

Il s'agit d'inscrire dans la Constitution le droit des populations à être consultées sur des modifications essentielles touchant leur collectivité ; ainsi, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72, a été adoptée la loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification institutionnelle de la Corse.

Ces consultations étant à l'initiative du législateur, elles diffèrent en cela des référendums locaux prévus au deuxième alinéa de l'article 72. En outre, ce ne sont que de simples consultations, qui ne confèrent pas valeur décisionnelle aux résultats obtenus.

Ces mécanismes de participation à la vie locale, introduits à l'article 72-1 de la Constitution, sont des outils dans l'élaboration de la décision locale : ils n'ont pas vocation à se substituer aux élus locaux. Pour ces motifs, l'article 72 consacré à la libre administration des collectivités territoriales, entièrement réécrit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, a laissé inchangée la formule désormais classique : « *ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* ». Cette rédaction, en ne faisant pas référence aux procédures de démocratie directe, confirme ainsi la pleine responsabilité des élus locaux dans la gestion des affaires locales.

C'est dans cet esprit qu'est présenté aujourd'hui le projet de loi organique prévu au deuxième alinéa de l'article 72-1.

## **B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE**

- *Une procédure respectueuse du principe de libre administration des collectivités locales*

Le projet de loi organique laisse à la collectivité locale toute latitude pour décider du référendum : aucune procédure ne saurait ainsi contraindre la collectivité à l'organiser. Il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de soumettre à référendum local le projet de délibération ou d'acte, de fixer le jour du scrutin, de convoquer les électeurs et de déterminer la question qui leur sera posée (article L.O. 1112-3).

Toutefois, seul l'exécutif peut proposer un référendum sur un projet d'acte relevant de ses attributions ; le référendum ne peut être néanmoins organisé sans l'accord de l'assemblée délibérante, ce mécanisme empêchant qu'un exécutif local mis en difficulté par sa majorité en appelle au peuple pour trancher le différend (article L.O. 1112-2).

Le référendum peut porter sur tout projet d'acte relevant des attributions de son exécutif ou sur tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de la collectivité (articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2). Il ne peut toutefois laisser aux électeurs le choix entre plusieurs projets, la réponse devant être

donnée par « oui » ou par « non » (article L.O. 1112-3). Le projet est réputé adopté s'il a obtenu la majorité des suffrages.

- *Une liberté encadrée*

Un délai de deux mois est prévu entre la transmission au préfet de la délibération décidant d'organiser le scrutin et le jour du référendum. Le représentant de l'Etat dispose alors de dix jours pour déférer la délibération au juge administratif et assortir son recours d'une demande de suspension (article L.O. 1112-3).

Le texte adopté par référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante ou un acte de son exécutif (article L.O. 1112-7) ; ce régime de droit commun implique que les actes adoptés par voie référendaire puissent faire par la suite l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un déferé préfectoral.

En outre, la régularité du scrutin peut être contestée devant le juge administratif, par tout électeur ou le représentant de l'Etat (article L.O. 1112-12).

Le projet de loi prévoit par ailleurs des périodes pendant lesquelles aucun référendum ne peut être organisé, afin de ne pas susciter de confusion entre des enjeux électoraux différents (article L.O. 1112-6). Ainsi, une collectivité territoriale ne peut 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 peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

- *Des modalités d'organisation précises*

L'organisation matérielle des scrutins incombe, comme pour toute élection, aux communes (article L.O. 1112-4). Les dépenses liées à l'organisation du référendum sont toutefois à la charge de la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir et constituent à ce titre des dépenses obligatoires (article L.O. 1112-5).

Le projet de loi organique précise également les modalités d'organisation de la campagne officielle : elle est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure et close la veille du scrutin à minuit, et organisée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé d'y recourir, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat (article L.O. 1112-9).

Seuls pourront 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 doit mettre un dossier d’information à disposition du public (article L.O. 1112-8).

Pourraient participer les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale organisatrice, ainsi que, 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).

- *Un champ d’application de la loi à définir*

L’article 72-1 de la Constitution fait mention des collectivités territoriales, sans plus de précision ; le projet de loi organique procède de même. On en déduit, par une lecture combinée avec le premier alinéa de l’article 72, que le référendum décisionnel local est ouvert aux communes, aux départements, aux régions et aux collectivités à statut particulier. Qu’en est-il de l’application du dispositif aux collectivités d’outre-mer, qui font partie de la liste des collectivités énumérées à l’article 72 ?

La circulaire du 21 avril 1988 relative à l’applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer définit comme lois de souveraineté les lois qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir de plein droit l’ensemble du territoire de la République ; à ce titre, ces lois n’exigent ni mention d’applicabilité pour leur application outre-mer, ni consultation des assemblées locales. La circulaire classe parmi les lois de souveraineté les lois organiques, s’appuyant pour cela sur l’absence de remarques faites par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi organique relative au cumul des mandats électoraux<sup>(1)</sup>.

Au regard de cette interprétation, le projet de loi organique relatif au référendum local a vocation à s’appliquer outre-mer ; cette interprétation est d’ailleurs confirmée à la lecture de l’article L.O. 1112-6, qui interdit l’organisation d’un référendum concomitamment à plusieurs autres scrutins parmi lesquels figurent les possibilités de consultation des populations outre-mer prévues à l’article 72-4 et au dernier alinéa de l’article 73 de la Constitution.

Néanmoins, bien qu’applicable dans ses principes, le projet de loi organique nécessite pour son application outre-mer une grille de lecture adéquate ; qu’en est-il en effet des pouvoirs de déferé du préfet, lorsqu’il s’agit, comme en Nouvelle-Calédonie, d’un Haut-Commissaire ? Qu’en est-il également du rôle d’organisation du scrutin confié aux communes, lorsqu’il n’y a pas de communes, comme à Wallis-et-Futuna ?

Il reviendra dès lors aux lois organiques statutaires en cours de préparation d’assurer la transposition de la procédure référendaire, moyennant les adaptations nécessaires.

---

(1) Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985.

### **C. LES DEBATS AU SENAT**

Le Sénat, tout en reconnaissant les apports indispensables de la démocratie participative, a souhaité réaffirmer la responsabilité première des élus locaux dans la gestion des affaires locales. Il a choisi en conséquence d'encadrer les modalités du recours au référendum local afin d'établir un équilibre entre démocratie représentative et démocratie participative.

A cet effet, il a adopté, à l'initiative de son rapporteur, M. Daniel Hoeffel, plusieurs amendements ayant notamment pour objet d'exclure du champ des référendums décisionnels locaux les projets d'acte individuel et de subordonner la valeur décisionnelle d'un référendum local à une participation au moins égale à la moitié des électeurs inscrits.

Il a également amélioré la procédure du déféré préfectoral en transposant les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales et prévu un remboursement forfaitaire des dépenses résultant de la tenue des bureaux de vote par les communes, lorsque le référendum est décidé par d'autres collectivités. Il s'est efforcé également de préciser les conditions d'habilitation des partis et groupements participant à la campagne, en élargissant ces possibilités de participation.

Le Sénat a en outre choisi de réécrire une grande partie du texte concernant les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales, à la campagne en vue du référendum, au vote et aux sanctions pénales. Le projet de loi initial confiait le soin de préciser l'ensemble de ces modalités à un décret en Conseil d'Etat, afin d'éviter de citer, dans une loi organique, des articles du code électoral ; en application d'une jurisprudence complexe et contestée, le Conseil constitutionnel a en effet considéré qu'un tel procédé revenait en fait à « cristalliser » les dispositions de la loi ordinaire à la date de promulgation du texte organique, leurs modifications ultérieures par une loi ordinaire ne pouvant valoir pour la loi organique.

Tout en comprenant l'intention des rédacteurs du projet, le Sénat a choisi de faire prévaloir le respect de la hiérarchie des normes, ne pouvant se résoudre à confier au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles relevant du domaine législatif. C'est la raison pour laquelle de nombreux amendements ont été adoptés à l'initiative du rapporteur visant à faire référence aux articles idoines du code électoral en matière d'organisation des scrutins.

### **D. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS**

La Commission des lois a adopté huit amendements présentés par le rapporteur. Trois d'entre eux permettent de préciser les délais de procédure, et notamment le délai de transmission de la délibération organisant le scrutin (article L.O. 1112-3), le délai dans lequel le préfet peut saisir le tribunal administratif de la délibération (article L.O. 1112-3) et le délai dans lequel le préfet doit notifier aux communes la décision d'organiser un scrutin par le département ou la région (article L.O. 1112-4).

Elle a également adopté trois amendements précisant les conditions d'habilitation des groupes d'élus à participer à la campagne référendaire (articles L.O. 1112-8-1, L.O. 1112-9, L.O. 1112-11-1).

Un amendement, présenté conjointement par le rapporteur et le président Pascal Clément, a pour objet de réduire de 50 à 40 % le seuil de participation requis pour conférer au référendum une valeur décisionnelle.

Dans l'objectif de donner sa pleine légitimité à l'action publique locale, les sénateurs ont introduit ce seuil de la moitié des inscrits afin de ne pas conférer valeur décisionnelle à un référendum qui n'aurait pas recueilli une participation électorale suffisante.

Tout en partageant ce souci, exprimé également par l'ensemble des associations d'élus auditionnées par le rapporteur, la Commission des lois a craint qu'un seuil si élevé ne prive de ses effets le recours au référendum. C'est la raison pour laquelle, s'appuyant de façon très pragmatique sur la moyenne des taux de participation constatés lors des consultations locales organisées sur la base de la loi du 6 février 1992, le rapporteur a proposé un seuil de participation un peu moins élevé. Cette réduction du seuil se justifie particulièrement dans le cadre d'un référendum organisé à un échelon supérieur à celui de la commune, qui n'offre pas les mêmes liens de proximité avec les électeurs.

*Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale commune avec celle du projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales.*

Après avoir indiqué que son groupe était favorable au principe du référendum local, **M. Jean-Pierre Blazy** a néanmoins considéré que les risques d'un usage plébiscitaire de ceux-ci par certains élus locaux demeuraient réels. Il a jugé utile de poursuivre la réflexion sur une meilleure articulation entre les mécanismes de la démocratie participative et de la démocratie représentative, sans pour autant fragiliser la légitimité des élus. Ayant évoqué la loi de décentralisation du 2 mars 1982, celle du 22 janvier 2002 sur la Corse et celle du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, il a mis en relief la volonté constante du législateur de rapprocher le citoyen de la prise de décision. Abordant le dispositif du projet de loi organique relatif au référendum local, il a estimé qu'il souffrait d'un certain nombre d'insuffisances, au titre desquelles il a cité l'impossibilité pour les structures de coopération intercommunale d'organiser des référendums et l'exclusion du corps électoral des étrangers non communautaires résidant régulièrement sur notre territoire. Regrettant que la décision de recourir à un référendum local soit réservée à l'assemblée délibérante de la collectivité et que l'initiative des citoyens soit bridée par les conditions assortissant l'exercice du droit de pétition prévu à l'article 72-1 de la Constitution, il a indiqué que le groupe socialiste déposerait des amendements ayant pour objet de prévoir l'organisation de référendums d'initiative populaire.

Réagissant aux propos du rapporteur du projet de loi relatif à l'expérimentation sur le contrôle de légalité, **M. Bernard Derosier** a souligné que la suppression du contrôle *a priori* des actes administratifs des collectivités locales par le préfet, prévue par la loi du 2 mars 1982, n'avait pas eu pour corollaire l'instauration d'un contrôle de la légalité desdits actes par le représentant de l'État, celui-ci ayant seulement la faculté d'en saisir le tribunal administratif. Après avoir évoqué les dispositions de la loi sur la Corse du 22 janvier 2002 et de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, il a rappelé que, lors de la précédente législature, l'Assemblée nationale avait adopté une proposition de loi constitutionnelle relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales présentée par M. Pierre Méhaignerie, pour souligner l'attachement des socialistes à ce principe. Évoquant les dispositions du texte de loi organique, il a jugé trop longue la durée maximale de l'expérimentation prévue par le projet de loi, qui peut atteindre huit ans. Il a ajouté que, s'agissant de la mise en œuvre des expérimentations, le risque était grand de voir se développer des initiatives trop nombreuses, dispersées et sans cohérence entre elles, qui pourraient avoir pour conséquence de fragiliser le respect des principes républicains d'égalité et de solidarité. Il a enfin redouté que, par la voie de l'expérimentation, les collectivités puissent supporter des transferts de charges sans bénéficier des transferts de moyens correspondants.

**M. Marc-Philippe Daubresse** s'est tout d'abord félicité des dispositions du projet de loi organique sur les référendums locaux tout en indiquant que leur mise en œuvre pourrait se révéler délicate en raison de l'empilement des structures territoriales. Évoquant les propos de M. Jean-Pierre Blazy sur l'exclusion des groupements des collectivités, il a souligné que les référendums décisionnels ne pourraient être organisés par les établissements de coopération intercommunale, du

fait du mode d'élection indirect, seuls des élus au suffrage universel direct pouvant légitimement décider d'y recourir. S'agissant de la disposition introduite par le Sénat, selon laquelle le référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au vote, il a jugé ce seuil trop restrictif et souhaité que la Commission élabore un compromis acceptable, suggérant pour sa part de fixer ce seuil à hauteur du tiers des électeurs inscrits. En réponse aux propos tenus par M. Bernard Derosier, il a souligné que le projet de loi organique autorisant les collectivités locales à recourir à l'expérimentation encadrerait leurs initiatives de façon suffisamment rigoureuse, contrairement au dispositif qui avait été prévu par la loi sur la démocratie de proximité.

Estimant que la démocratie représentative était affectée par la montée de l'abstention, une certaine déconsidération des élus dans l'opinion et la défaillance des corps intermédiaires, **M. Jérôme Bignon** a convenu de l'opportunité de renforcer la démocratie participative, le référendum local étant de nature à améliorer la vie locale. Il a fait observer que le niveau effectif de participation constituera un élément d'interprétation suffisant de la volonté populaire, sans qu'il soit besoin de fixer, dans la loi organique, un seuil de participation. Il a placé un grand espoir dans le développement du vote électronique inauguré cette année pour l'élection d'une partie des représentants au Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui permettra de lutter efficacement contre l'abstention et qui rendra caduc tout débat sur la fixation de seuils légaux de participation.

**M. René Dosière** a regretté que le rapporteur du texte sur le référendum local ait semblé dater de ce texte l'avènement de la démocratie locale et rappelé les vives réticences de la majorité actuelle à l'égard des innovations de la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992. Il a souligné que, si certains élus se montraient réticents face au développement de la démocratie participative, nombreux étaient ceux qui soutenaient celle-ci avec conviction de manière à redonner sa place au citoyen. Évoquant l'évolution sensible des conditions d'exercice de la démocratie locale et notamment la croissance du taux d'abstention aux élections municipales, il a montré que la question de la participation des citoyens à la vie locale se posait aujourd'hui d'une manière différente. Il a qualifié de léger et d'improvisé le processus de réforme engagé, en l'espèce, par le Gouvernement, notant qu'il avait respecté la priorité d'examen du Sénat pour le texte sur le référendum local alors que celui relatif à l'expérimentation, qui porte aussi sur l'organisation des collectivités locales, a été déposé en premier à l'Assemblée nationale.

Il a critiqué le fait que les groupements de communes ne puissent recourir au référendum local, alors que l'intercommunalité constitue un des éléments essentiels de la vie locale et que la loi de 1995 permet déjà aux structures intercommunales de consulter, pour certains projets d'aménagement, la population concernée. Il a également regretté que les étrangers non communautaires ne soient pas admis à participer aux référendums locaux et jugé trop strict l'encadrement de cette procédure. Il a jugé peu cohérent, au regard des modalités d'élection respectives des conseillers généraux et des conseillers régionaux, le dispositif permettant aux départements et aux régions d'organiser un référendum local et souligné que celui-ci ferait ressortir le caractère suranné du mode d'élection des conseillers généraux. Il a craint une dérive possible tenant au coût des

expérimentations, seules les collectivités riches pouvant s’y livrer. Il a demandé au rapporteur ce qu’il adviendrait si plusieurs collectivités souhaitaient organiser un référendum le même jour et comment, dans une commune de moins de 3 500 habitants caractérisée par la présence de candidats dépourvus d’étiquette politique, les partis et groupements politiques pourraient participer à la campagne référendaire.

Après avoir estimé qu’il était vain de chercher à attribuer la paternité de la décentralisation à tel ou tel parti, **M. Guy Geoffroy** a rappelé que les structures de coopération intercommunale n’étaient pas encore des collectivités et que le projet de loi organique sur le référendum local ne pouvait que tenir compte de cette réalité. Il a convenu de l’importance de la question du seuil de participation, celui fixé par le Sénat, bien que cohérent, paraissant très exigeant en termes de mobilisation des électeurs. Tout en étant prêt à se rallier au taux proposé par le président et le rapporteur, il s’est demandé s’il ne conviendrait pas de retenir de manière alternative ou cumulative un seuil de participation de 40 % au référendum et un taux d’inscrits ayant donné une réponse positive, et qui pourrait être fixé à 25 %.

**M. Bernard Roman** a rappelé que la fixation de seuils de participation aux référendums était pratiquée dans huit pays européens et s’est rallié à la position du Sénat sur cette question, estimant qu’un seuil inférieur à 50 % risquerait de donner à une minorité les moyens de peser sur une décision contre la volonté d’une majorité qui serait restée silencieuse.

*En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :*

— la décentralisation ne saurait être l’apanage d’un seul courant politique ; avant les lois de décentralisation de 1982, le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales présenté par M. Christian Bonnet en 1980 proposait déjà des mécanismes de démocratie locale dans le cadre d’une décentralisation approfondie. La loi du 2 mars 1982 a certes ouvert la voie d’un bouleversement institutionnel, mais il est incontestable que les réformes permettant de mieux associer les citoyens ont été timides et tardives. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 introduit un véritable changement de nature en inscrivant la démocratie locale dans la Constitution et en conférant une valeur décisionnelle aux référendums locaux ;

— la question des groupements de collectivités a déjà été tranchée lors des débats sur la révision constitutionnelle : le Constituant a ainsi voulu éviter qu’un groupement ne puisse faire arbitrer par les électeurs un éventuel conflit d’intérêts avec les communes membres. Il ne paraît pas non plus possible de contourner l’exclusion des groupements en faisant organiser par chaque commune membre un référendum portant sur les compétences du groupement : les collectivités seraient alors amenées à interroger les électeurs sur un domaine qui ne relève plus de leur compétence. Il serait toutefois excessif de conclure que le référendum communal n’a plus d’intérêt en considérant que tout est réglé au niveau intercommunal : les communes conservent des compétences propres qui peuvent tout à fait se prêter à la procédure référendaire ;

— s'agissant du seuil de participation requis pour donner au référendum un caractère décisionnel, le seuil de 40 % répond à des considérations pragmatiques se fondant sur la moyenne de la participation constatée lors des consultations organisées par les collectivités territoriales. La proposition émise par M. Geoffroy de prendre en compte de façon alternative le seuil de participation ou le taux d'inscrits ayant approuvé le projet n'apporte pas de solution satisfaisante, dans la mesure où, au vu des consultations organisées dans les collectivités, on constate toujours un équilibre entre le oui et le non, quel que soit le niveau de participation ;

— une collectivité territoriale ne peut organiser plus d'un référendum dans l'année portant sur le même sujet. S'agissant du vote électronique, les modalités de son application sont déjà prévues, pour les élections professionnelles et prud'homales, dans la loi habilitant le Gouvernement à simplifier les procédures. Il est probable que cette évolution gagnera les élections politiques, apportant ainsi une solution au problème de l'abstention.

\*

\* \*

*La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Jean-Marc Ayrault sur le projet de loi organique.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

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

### **Participation des électeurs aux décisions locales**

L'article unique est composé de deux paragraphes d'inégale importance :

– le premier paragraphe procède à une recodification d'articles du code général des collectivités territoriales, aux fins de placer le nouveau chapitre consacré à la participation des électeurs aux décisions locales en chapitre II du titre unique relatif à la libre administration des collectivités territoriales, figurant lui-même dans le livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales consacré aux principes généraux de la décentralisation.

Ainsi, l'actuel chapitre II consacré à la coopération décentralisée serait déplacé et figurerait désormais en quatrième place du titre unique, après l'actuel chapitre I<sup>er</sup> dédié au principe de libre administration, le nouveau chapitre II consacré à la participation des électeurs aux décisions locales et un nouveau chapitre III intitulé « expérimentation », qui a vocation à figurer dans le code lorsque le projet de loi organique en cours d'examen à l'Assemblée nationale sera définitif.

Compte tenu de cette recodification, le premier paragraphe de l'article unique procède à des changements de référence, deux articles du code général des collectivités territoriales opérant par renvoi aux articles figurant dans l'actuel chapitre II. Il s'agit des articles L. 1722-1 et L. 1781-2, qui prévoient les conditions d'application du chapitre II à Mayotte.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur de référence dans le premier paragraphe de cet article (**amendement n° 1**).

– le second paragraphe de l'article constitue le cœur du projet ; il a pour objet d'introduire un nouveau chapitre dans le code général des collectivités territoriales consacré à la participation des électeurs aux décisions locales. Il se compose d'une section unique (Référendum local), elle-même scindée en deux sections intitulées *Dispositions générales* et *Informations des citoyens, campagne électorale et opérations de vote*. En tout, quatorze nouveaux articles sont introduits dans le code, en comptant ceux introduits à l'initiative des sénateurs.

## Chapitre II

### Participation des électeurs aux décisions locales

#### *Section unique*

#### *Référendum local*

##### Sous-section 1

##### Dispositions générales

Article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales

#### **Référendum local sur les projets de délibération de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale**

Cet article autorise les assemblées délibérantes des collectivités territoriales à soumettre à référendum local tout projet de délibération relevant de leurs compétences.

- *Une procédure exclusivement réservée aux collectivités territoriales*

Reprenant ainsi les dispositions du deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, l'article L.O. 1112-1 consacre l'introduction des procédures de démocratie directe pour toutes les collectivités territoriales : ces procédures étaient en effet auparavant strictement limitées à l'échelon communal, et, dans des cas limités, à l'échelon intercommunal ; il s'agit donc, pour les régions, les départements et les collectivités territoriales à statut particulier d'une véritable innovation.

Le projet de loi organique, conformément aux prescriptions constitutionnelles, n'ouvre pas aux groupements la possibilité d'organiser un référendum local. Cette exclusion a fait l'objet de nombreux débats lors de l'examen de la loi constitutionnelle, des amendements ayant été présentés en ce sens à l'Assemblée nationale.

Le fait que les établissements publics de coopération intercommunale ne soient pas reconnus comme catégorie de collectivités locales ne paraît pas un obstacle dirimant à la reconnaissance d'un droit de référendum ; en effet, l'article 72, tout en leur déniait le titre de collectivité locale, leur reconnaît par ailleurs la possibilité de procéder à des expérimentations par dérogation aux dispositions législatives et réglementaires, et d'être nommés chef de file sur un projet. Il eut dès lors été tout à fait concevable de procéder de la même manière dans l'article 72-1, en accordant aux groupements la possibilité de recourir au référendum.

Tel n'est pas le choix effectué par les auteurs du texte, mais l'obstacle n'est pas juridique ; il s'agit davantage d'une opposition de fond, les parlementaires n'ayant pas souhaité accorder un mécanisme de démocratie directe à des assemblées élues au second degré. Comme le rappelait le président Pascal Clément, rapporteur

du projet de loi de révision constitutionnelle, la reconnaissance d'un droit de référendum aux groupements pose un vrai problème de légitimité : « *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 étant différentes, l'instauration de ce référendum décisionnel n'apparaît pas souhaitable* ».

Les établissements publics de coopération intercommunale ne sont donc pas concernés par le projet de loi organique ; ils pourront néanmoins toujours organiser de simples consultations, sur la base des dispositions de l'article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales, qui prévoient la possibilité de consulter les électeurs sur les affaires relevant de la compétence du groupement en matière d'aménagement. Ces consultations résultent d'une initiative de l'organe délibérant, de l'ensemble des maires des communes membres ou de la demande du cinquième des électeurs de ces communes.

Pour autant, la question des référendums dans le cadre intercommunal pourrait être de nouveau soulevée, compte tenu du rôle croissant que l'intercommunalité est appelée à jouer dans la décentralisation. S'agissant ainsi des communes, il faut souligner que les possibilités de référendum vont aller en s'amenuisant au fur et à mesure qu'ira croissant le regroupement intercommunal : les communes ne pouvant organiser de référendum sur les compétences transférées aux groupements, puisqu'il ne s'agit plus d'affaires relevant de leurs compétences, et les groupements ne se voyant pas reconnaître la faculté d'organiser un référendum, la démocratie locale pourrait perdre du terrain avec l'intercommunalité.

Il ne paraît pas possible de contourner l'obstacle en faisant organiser concomitamment par toutes les communes membres d'un groupement un référendum portant sur les compétences du groupement, cette proposition revenant à faire décider par la commune un référendum qui ne relève pas – ou, du moins, ne relève plus – de sa compétence. Il serait en outre paradoxal, au moment où chacun s'accorde à promouvoir les mérites de l'intercommunalité, d'obliger le groupement à s'en remettre aux communes pour l'exercice d'une compétence qui lui appartient en propre.

Conscient du rôle que va être amené à jouer dans les années futures le regroupement intercommunal, le Gouvernement a annoncé une réforme des procédures de démocratie locale dans le cadre d'une intercommunalité : le prochain projet de décentralisation, en cours d'élaboration, pourrait ainsi étendre le champ de la consultation des électeurs.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Pierre Blazy permettant aux EPCI à fiscalité propre d'organiser des référendums locaux après accord à la majorité qualifiée des communes membres dans le premier cas, de leur propre initiative dans le second. Conscient du caractère inconstitutionnel des deux amendements, leur auteur a fait valoir qu'il s'agissait de réaffirmer la position de son parti qui considère que la limitation du champ d'application du référendum local aux communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer et collectivités à statut particulier lors de la révision

constitutionnelle de mars dernier a considérablement réduit la portée de la réforme, puisque la plupart des sujets de proximité susceptibles d'intéresser les citoyens relèvent de compétences exercées au niveau intercommunal. Le président Pascal Clément a rappelé qu'il s'était opposé, en tant que rapporteur du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, à des amendements élargissant le champ d'application du référendum aux EPCI, cette extension étant prématurée.

- *L'objet de la consultation*

Conformément aux prescriptions constitutionnelles, l'article L.O. 1112-1 précise que le référendum local peut porter sur tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de la collectivité.

Cette rédaction s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence administrative en matière de consultations locales, le juge administratif ayant toujours veillé à ce que le thème de la question posée aux électeurs ne dépasse pas le cadre de la compétence communale.

Ce cadre s'est pourtant souvent révélé délicat à définir : si le juge administratif a ainsi en toute logique déclaré illégale une consultation relative au principe du maintien sur le territoire national de populations étrangères<sup>(1)</sup>, matière qui relève de la compétence de l'État en vertu de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, il a également déclaré illégale la consultation des électeurs d'une commune sur l'opportunité d'un projet d'autoroute<sup>(2)</sup>, alors même qu'un tel projet pouvait incontestablement avoir des conséquences sur les affaires de la commune.

Cette jurisprudence, qualifiée parfois de restrictive, est pourtant fidèle aux intentions du législateur, qui a tenu, en 1992, à conserver une conception stricte de la notion d'affaires locales : c'est la Commission des lois de l'Assemblée nationale qui avait jugé à l'époque que la rédaction initiale du texte, qui faisait référence aux « affaires de la commune », pourrait trouver une application trop extensive et lui avait préféré en conséquence la notion « d'affaires relevant de la compétence de la commune ».

Certains sujets, en effet, incitent à faire prévaloir des intérêts locaux dont l'expression, sans doute légitime, ne manquerait pas d'empiéter sur l'intérêt du territoire national. Quelle commune accepterait, en effet, le passage sur son territoire d'un tracé autoroutier, qui apporte surtout des nuisances ? Il importe alors que l'État demeure le gardien vigilant des intérêts nationaux et que le champ du scrutin référendaire soit strictement confiné aux *affaires de la compétence de cette collectivité*.

Sous la réserve de cette jurisprudence, que le texte constitutionnel vient conforter, la possibilité d'organiser un référendum local sur les affaires de la compétence de la collectivité ouvre un vaste champ de consultation, tant les domaines d'intervention des collectivités territoriales sont nombreux. Comme le

---

(1) Conseil d'Etat, 16 novembre 1984, Commune d'Awala-Yalimpo.

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

souligne M. Daniel Hoeffel, rapporteur pour le Sénat du projet de loi organique, « *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" »*.

La rédaction de l'article L.O. 1112-1, qui emploie le singulier en désignant *tout projet de délibération*, laisse à penser que la collectivité territoriale ne peut demander aux électeurs de choisir entre plusieurs projets ; il s'agit ainsi de soumettre à leur approbation un projet de délibération, en leur demandant de répondre par l'affirmative ou la négative. Cette interprétation, confirmée à la lecture de l'article L.O. 1112-3, permet d'opérer des choix clairs.

Enfin, en disposant que les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent être soumis à la décision des 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.

- *L'initiative de la consultation*

La décision d'organiser un référendum relève de la seule responsabilité de l'assemblée délibérante ; ainsi, la procédure prévue dans la loi organique diffère des dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales en matière de consultations locales, qui prévoient l'obligation d'organiser une consultation portant sur une opération d'aménagement, lorsque un cinquième des électeurs en a fait la demande.

Néanmoins, sans remettre en cause cette initiative réservée aux seuls élus, il est possible de faire une lecture combinée de la procédure référendaire prévue dans le deuxième alinéa de l'article 72-1 avec celle du premier alinéa du même article relative au droit de pétition ; ainsi que le notait le président Pascal Clément dans son rapport précité : « *il serait ainsi possible qu'une partie des électeurs demande à ce que la population soit consultée sur un problème précis. Toutefois, il va de soi qu'une collectivité ne serait jamais obligée d'organiser un référendum dont les résultats s'imposeraient à elle ; la procédure du droit de pétition, qui se limite désormais, avec la rédaction adoptée par le Sénat, au droit de demander l'inscription à l'ordre du jour, ainsi, bien entendu, que la délibération préalable de l'assemblée délibérante présentent toutes les garanties nécessaires pour éviter une telle situation »*.

Il est inconstitutionnel d'aller au-delà de ce cadre en organisant, dans la loi organique, les modalités d'une initiative populaire : la Commission a en conséquence *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Blazy autorisant les référendums décisionnels d'initiative populaire, après que son auteur eut précisé que l'initiative populaire ne pouvait actuellement déboucher que sur une consultation et regretté que la révision constitutionnelle n'ait pas permis la tenue de tels référendums, qui existent déjà en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal.

Article L.O. 1112-2 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 de permettre à l'exécutif d'une collectivité territoriale de soumettre à référendum local, après autorisation donnée par l'assemblée délibérante de cette collectivité, tout projet d'acte relevant de ses attributions. Il ne s'agit donc plus, comme à l'article L.O. 1112-1, de soumettre à référendum les projets de délibération de l'assemblée délibérante, mais bien des actes de l'exécutif, actes qu'il exerce en son nom propre ou par délégation de l'assemblée délibérante.

À la différence du projet de loi organique, l'article L. 2142-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux consultations locales n'opère pas une telle distinction entre compétences de l'assemblée délibérante et attributions de l'exécutif, se limitant à faire référence aux « *décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* ». L'imprécision du texte, et l'absence de définition juridique du terme « autorités municipales » a suscité des difficultés d'interprétation ; dans un arrêt de 1995<sup>(1)</sup>, le Conseil d'État a considéré que cette expression devait être comprise comme recouvrant à la fois le maire et le conseil municipal. Sur la base de cette interprétation extensive, de nombreuses consultations ont été organisées dans le domaine des compétences propres du maire, telle que la décision d'opérer un plan de redressement des finances communales, celle de délivrer un permis de construire ou celle d'édicter des arrêtés « mendicité ».

Le terme « exécutif » employé par l'article L.O. 1112-2 renvoie à la définition donnée par les articles L. 2122-18, L. 3221-1 et L. 4231-1 du code général des collectivités territoriales ; il désigne le maire de la commune, le président du conseil général et le président du conseil régional. Par extension, et en dépit d'une rédaction incertaine du code, ce terme permet également de désigner le président du Conseil exécutif de Corse. De cette définition, on en déduit que la notion d'exécutif ne peut être étendue aux adjoints ou aux vice-présidents.

Le champ d'application susceptible de relever de l'article L.O. 1112-2 est vaste :

– s'agissant des communes, les articles L. 2122-21 et L. 2122-22 donnent une liste limitative, mais extrêmement diversifiée, des attributions confiées au maire en propre ou par délégation du conseil municipal. Il faut y ajouter les pouvoirs que le maire détient en matière de police administrative et en tant que chef de l'administration communale ;

– s'agissant des départements et des régions, 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

---

(1) Conseil d'Etat, M. Géniteau, 29 décembre 1995.

domaine de leur collectivité territoriale et, à ce titre, exercent les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en matière de circulation. En outre, le président du conseil général exerce un certain nombre de compétences en matière d'action sociale.

À la différence des maires, le président de conseil général et le président de conseil régional n'exercent pas d'attributions par délégation de l'assemblée délibérante, 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 emprunts. Hormis ces cas limités, l'assemblée délibérante ne peut faire des délégations qu'à la commission permanente.

La délégation du conseil municipal au maire est une délégation de pouvoir : 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. Il est donc logique qu'il lui revienne de proposer un référendum sur les attributions qu'il exerce par délégation. La question est plus délicate pour les attributions exercées par la commission permanente du conseil général ou du conseil régional : n'ayant pas elle-même pouvoir d'initiative en matière de référendum, puisque l'article L.O. 1112-2 ne fait mention que du seul exécutif, l'initiative de proposer un référendum dans les attributions exercées par la commission permanente relève-t-elle de l'assemblée délibérante ou de l'exécutif ? S'agissant d'attributions déléguées par l'assemblée délibérante, il semble bien qu'il faille en déduire qu'une initiative de référendum serait de la compétence de l'assemblée délibérante et relèverait, en conséquence, du champ de l'article L.O. 1112-1.

La rédaction initiale du projet de loi soumet l'initiative de l'exécutif en matière de référendum à une autorisation de l'assemblée délibérante ; s'agissant d'une décision qui comporte des conséquences financières, compte tenu du coût induit par l'organisation d'un scrutin, il est logique que l'assemblée délibérante ait un pouvoir de décision. En outre, une telle autorisation permet d'éviter que l'exécutif d'une collectivité territoriale ne soit tenté d'asseoir sa légitimité face à une assemblée délibérante récalcitrante, en faisant appel aux électeurs. Sur le plan juridique, il convient cependant de relever qu'une telle disposition confère à l'assemblée délibérante un droit de veto pour des actes qui ne relèvent que des attributions propres de l'exécutif.

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par son rapporteur, M. Daniel Hoeffel, proposant une nouvelle rédaction de l'article ; la rédaction ainsi adoptée précise qu'il revient à l'assemblée délibérante de soumettre à référendum le projet d'acte relevant des attributions de l'exécutif ; il ne s'agit donc plus d'une simple autorisation de l'assemblée délibérante. Même si l'initiative relève toujours de l'exécutif, la décision de soumettre à référendum incombe dorénavant à l'assemblée délibérante. Cette rédaction, qui consacre le rôle de l'assemblée délibérante, est en cohérence avec l'article L.O. 1112-3 qui confie à l'assemblée délibérante le soin de convoquer les électeurs.

M. René Dosière a suggéré de supprimer la précision apportée par le Sénat à l'article L. O. 1112-2, selon laquelle l'exécutif d'une collectivité territoriale peut

*seul* proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité d'organiser un référendum, en estimant cet ajout superfétatoire. Il a souligné que l'exécutif serait politiquement contraint de proposer la tenue d'un référendum à l'assemblée délibérante si celle-ci y était majoritairement favorable. M. Jérôme Bignon a estimé également que la précision apportée par le Sénat était mal venue, tandis que M. Étienne Blanc a rappelé qu'un tiers des membres du conseil municipal pourraient exiger que la question de la tenue d'un référendum soit inscrite à l'ordre du jour des réunions dudit conseil en vertu du code général des collectivités territoriales. Après que le président Pascal Clément eut estimé que l'ajout du terme *seul* n'était pas indispensable mais clarifiait la loi et que le rapporteur l'eut considéré comme acceptable, puisque l'assemblée délibérante est compétente pour prévoir la consultation, la Commission a décidé de ne pas modifier la rédaction de l'article L. O. 1112-2 retenue par le Sénat.

Cette rédaction opère par ailleurs un changement de fond dans le champ des projets d'acte susceptibles d'être soumis à référendum, en excluant les actes relevant d'attributions qui ne seraient pas exercées par l'exécutif au nom de sa collectivité et les actes individuels.

Les actes ne relevant pas d'attributions exercées au nom de la collectivité sont les actes exercés au nom de l'État ; il s'agit, pour les maires exclusivement, des attributions exercées dans le cadre de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales en matière de publication et d'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois, telles que la certification de copies, la participation aux opérations électorales ou la transmission des demandes de cartes nationales d'identité.

Agissant au nom de l'État, le maire est placé sous le pouvoir hiérarchique du préfet ; en tant que tel, ce dernier a une compétence d'annulation et de réformation. Ne relèvent pas en revanche de la définition d'actes exercés au nom de l'État, les actes de police administrative du maire, qui sont des attributions propres et soumises, dans ces conditions, aux règles classiques du contrôle de légalité.

Cette exclusion ne paraît pas susciter de difficultés ; on voit mal quel serait l'intérêt du maire de proposer un référendum sur de telles compétences.

La proposition d'exclure les actes individuels soulève davantage d'interrogations ; elle constitue à n'en pas douter un recul par rapport au dispositif régissant les consultations locales, dans la mesure où le Conseil d'État a admis que puisse être organisée une consultation portant sur de tels actes, notamment dans une affaire relative à un permis de construire<sup>(1)</sup>.

Néanmoins, le Sénat a jugé peu souhaitable que puisse être organisé un référendum sur une décision individuelle, telle qu'une nomination, une sanction disciplinaire ou même la délivrance d'un permis de construire. Il a mis en avant la charge financière disproportionnée par rapport à l'objectif à atteindre et émis des

---

(1) C.E. M. Géniteau, op. cit.

craintes qu'une telle possibilité ne conduise à un affaiblissement des pouvoirs de l'exécutif.

La rédaction du Sénat paraît empreinte d'une grande sagesse : la démocratie locale doit permettre de faire participer les électeurs aux grandes orientations de gestion d'une collectivité locale, elle ne peut conduire à intervenir dans sa gestion quotidienne. Afin de prévenir tout risque de pression sur un maire qui refuserait de soumettre à référendum des projets d'actes individuels, il convient, dès la loi organique, de restreindre le champ du référendum.

La seule difficulté suscitée par la rédaction du Sénat réside dans l'interprétation du texte constitutionnel, qui ne prévoit pas une telle restriction pour les actes individuels : l'article 72-1 fait ainsi référence « *aux projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale* », sans précision supplémentaire.

Bien que ne figurant pas explicitement dans l'article 72-1, l'exclusion opérée par le Sénat n'en est pas pour autant inconstitutionnelle : outre le fait que la Constitution renvoie à une loi organique le soin d'organiser les conditions du référendum local, il convient de se référer aux travaux préparatoires qui font explicitement mention de cette restriction : ainsi, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait répondu au Sénat à un amendement déposé par M. Michel Charasse prévoyant la restriction du champ pour les actes individuels : « *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.* »

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

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

L'article L.O. 1112-3 a pour objet de préciser les pouvoirs de l'assemblée délibérante en matière d'organisation du scrutin et de déterminer les modalités du contrôle de légalité exercé sur la décision de recourir au référendum.

Le premier alinéa dispose que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale est chargée de déterminer les modalités de l'organisation du référendum local, de fixer le jour du scrutin et de convoquer les électeurs ; ceux-ci doivent faire connaître s'ils approuvent le projet d'acte ou de délibération en répondant par « oui » ou « non » à la question posée.

Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur et avec l'approbation du Gouvernement, a adopté un amendement proposant une rédaction globale du premier alinéa. Celui-ci fait désormais mention du délai minimal de deux mois entre la transmission de la délibération au représentant de l'État et la date du scrutin fixée par l'assemblée délibérante, précision qui figurait auparavant dans le deuxième alinéa.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant un délai de transmission par l'exécutif de la délibération relative à l'organisation du référendum local, en y apportant une amélioration rédactionnelle à l'initiative de M. Guy Geffroy, et après que le rapporteur eut précisé qu'il s'agissait d'empêcher que l'exécutif, par manque de diligence, retarde la tenue du scrutin, celui-ci ne pouvant intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au préfet (**amendement n° 2**).

La rédaction du Sénat précise également que l'assemblée locale doit, *par une même délibération*, déterminer les modalités d'organisation du référendum, fixer la date du scrutin, convoquer les électeurs et déterminer le libellé de la question posée.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Blazy confiant au préfet le soin d'arrêter, sur proposition de l'assemblée délibérante, les modalités d'organisation du référendum et de convoquer les électeurs. Son auteur a fait valoir que cet amendement n'était pas contraire à la philosophie décentralisatrice du projet, tout en étant plus conforme à la logique républicaine selon laquelle il appartient au préfet de convoquer les électeurs.

M. René Dosière a estimé nécessaire, pour les référendums organisés par les collectivités départementales et régionales, de confier au préfet le soin de convoquer les électeurs, en soulignant qu'il était difficilement concevable que les assemblées délibérantes de ces collectivités convoquent les électeurs des différentes communes concernées. Il a ajouté que cela permettrait d'éviter la tenue de référendums jugés illégaux par le tribunal administratif, en rappelant qu'il était arrivé que des consultations locales soient maintenues en dépit de l'annulation de la délibération par le juge administratif.

Le président Pascal Clément a jugé un tel amendement contraire à la logique de la décentralisation, en soulignant que, s'il était normal que le préfet, délégué du Gouvernement soumis à l'autorité hiérarchique du ministre de l'Intérieur, convoque les électeurs pour les scrutins organisés par le Gouvernement, il n'avait pas de légitimité à y procéder pour des référendums organisés par les collectivités territoriales.

Intervenant dans le même sens, le rapporteur a estimé que la convocation des électeurs devait rester une compétence des collectivités territoriales, en ajoutant que les délibérations de ces collectivités seraient soumises au préfet et que toutes les garanties étaient prises pour que le référendum puisse se tenir, et dans des conditions régulières. Il a souligné à ce propos que le préfet pourrait assortir le déféré de la délibération organisant le référendum d'une demande de suspension, sur laquelle le tribunal administratif devrait se prononcer dans un délai de quarante-huit heures si le projet d'acte soumis à référendum était de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

M. Jérôme Bignon a également estimé que les collectivités territoriales devaient pouvoir convoquer les électeurs. En accord avec ces propos, M. Guy Geoffroy a rappelé que les maires devraient dans tous les cas organiser le scrutin et que s'ils s'y refusaient le représentant de l'État y procéderait d'office.

M. Robert Pandraud a jugé qu'il n'était pas choquant que les communes convoquent les électeurs pour les référendums à leur initiative, le maire ayant également la qualité de représentant de l'État soumis au pouvoir hiérarchique du préfet. Il a en revanche considéré que seul le préfet devait pouvoir convoquer les électeurs pour les référendums régionaux ou départementaux, dont la portée serait toute différente. M. Marc-Philippe Daubresse a estimé que l'amendement allait à l'encontre de la logique décentralisatrice du projet de loi, en soulignant que, si un référendum départemental ou régional était illégal, certains maires refuseraient de l'organiser.

A l'issue de ce débat, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Pierre Blazy.

S'agissant de la question posée aux électeurs, la rédaction du Sénat confirme l'interprétation faite précédemment aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 selon laquelle le choix offert à l'électeur est obligatoirement binaire, la question appelant une réponse positive ou négative. Il n'est donc pas possible de faire choisir l'électeur entre plusieurs projets de délibération ou d'acte ; il s'agit ainsi de permettre à une majorité claire de se dégager.

La rédaction adoptée par le Sénat introduit cependant une légère nuance par rapport à la rédaction initiale : alors que le projet du Gouvernement indiquait simplement que les électeurs devaient faire connaître par « oui » ou « non » s'ils approuvaient le projet de délibération ou d'acte, la rédaction retenue par les sénateurs fait référence à la question posée aux électeurs, qui serait formulée de manière à leur permettre de décider s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum. Une telle rédaction présente le risque de laisser aux élus locaux la possibilité de formuler une question dont les termes seraient ambigus. Il reviendrait alors au juge administratif de se prononcer sur la clarté et la loyauté de la question, comme il a déjà eu l'occasion de le faire lorsqu'il a été saisi d'une consultation locale : il a ainsi été amené à censurer un texte « *de nature à induire l'électeur en erreur sur le sens et la portée de la question posée* <sup>(1)</sup> ». L'amendement n°2 adopté par la Commission permet de surmonter cette difficulté en indiquant que la délibération doit *préciser le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs*, sans faire référence au libellé de la question.

Le deuxième alinéa détermine les modalités du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur la délibération ; ce dernier, qui aura été saisi, en application du premier alinéa, de la délibération au moins deux mois avant la date choisie pour le scrutin, dispose d'un délai de dix jours pour la déférer au juge administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Après avoir *rejeté* un amendement de coordination présenté par M. Jean-Pierre Blazy, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant le moment à partir duquel courait le délai permettant au représentant de l'État de déférer au tribunal administratif la délibération de l'assemblée locale organisant le référendum (**amendement n° 3**).

---

(1) Il s'agissait en l'occurrence de consulter les électeurs afin de savoir s'ils approuvaient « une communauté de ville tendant à considérer Septèmes comme un quartier de Marseille ». TA Marseille, Cne de Septèmes, 26 novembre 1992.

La rédaction initiale du projet de loi faisait référence, pour les conditions d'octroi de la suspension par le juge administratif, à l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; aux termes de cet article, le juge des référés, saisi en ce sens, a la possibilité, quand une décision, 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, 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.

Le Sénat a jugé préférable, et on le suivra sur ce point, de faire figurer explicitement dans la loi organique la procédure de référé. Ce faisant, il n'a pas souhaité réécrire les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, mais a préféré transposer les dispositions spécifiques prévues pour les collectivités territoriales aux articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales. Outre que ces dispositions paraissent davantage adaptées au cas de l'article L.O. 1112-3, elles contribuent à garantir l'exercice du contrôle de légalité en n'exigeant pas de condition portant sur la justification de l'urgence ; elles permettent également l'application de la procédure de « référé liberté » imposant au juge de se prononcer sur la suspension dans les quarante-huit heures.

Le Sénat a également souhaité préciser de manière plus explicite que le contrôle de légalité portait tout autant sur la légalité de « l'acte attaqué », c'est-à-dire la délibération organisant le référendum local prévue au premier alinéa, que sur le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.

Ainsi, aux termes de la nouvelle rédaction adoptée par le Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement, les deux derniers alinéas imposent au président du tribunal administratif ou à son délégué de se prononcer dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension du référendum local ; ce délai permet à la collectivité locale de ne pas rester trop longtemps dans l'incertitude ou d'engager des dépenses inutiles pour l'organisation du scrutin.

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 ou du projet d'acte ou de délibération attaqué ; si, en outre, l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui doit prononcer la suspension dans les quarante-huit heures.

Article L.O. 1112-4 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 du référendum lorsque celui-ci est décidé par une collectivité territoriale autre que la commune. Les communes ayant la charge de la gestion des opérations électorales, il est indispensable de prévoir une coordination entre les différents niveaux de

collectivités territoriales, entre celle qui a décidé du référendum et celles qui seront chargées de l'organiser.

Commentant ainsi le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, le président Pascal Clément avait justifié le recours à une loi organique par cette nécessaire coordination à prévoir entre collectivités : *« le deuxième alinéa prévoit qu'une loi organique devra déterminer les conditions de mise en œuvre de cette procédure de référendum ; il s'agira ainsi d'en préciser les modalités pratiques, l'organisation de telles consultations au niveau départemental et régional demandant une coopération de l'échelon communal qui reste à déterminer ».*

Le Sénat a adopté, à l'initiative, de son rapporteur, un amendement d'amélioration rédactionnelle : le premier alinéa impose au représentant de l'État 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. La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant le point de départ de ce délai (**amendement n° 4**).

Le préfet serait néanmoins dispensé de cette obligation dans le cas où sa demande de référé-suspension aurait été acceptée par le juge administratif.

Le second alinéa précise qu'il revient aux maires d'organiser le scrutin ; en cas de refus, le représentant de l'État a la possibilité d'y procéder d'office, après en avoir requis le maire.

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre général des compétences exercées par le maire au nom de l'État ; aux termes de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi, fonctions spéciales parmi lesquelles la jurisprudence classe la participation aux opérations électorales <sup>(1)</sup>. Étant un agent de l'État, le maire est alors soumis au pouvoir hiérarchique du préfet ; en cas de carence, celui-ci peut, aux termes de l'article L. 2122-34, procéder d'office aux actes qui incombent au maire.

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

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

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

Dans un premier alinéa, il dispose que les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale.

Principe ancien, l'obligation d'inscrire certaines dépenses au budget des collectivités territoriales figure explicitement dans le code général des collectivités territoriales à l'article L. 1612-15 : *« Ne sont obligatoires pour les collectivités*

---

(1) CE. M. Barthez, 1<sup>er</sup> mai 1914.

*territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément mentionné ».*

Le Conseil constitutionnel a précisé les conditions de conciliation de ce principe avec la libre administration des collectivités locales <sup>(1)</sup> ; il a ainsi jugé que, « *si le législateur est compétent pour définir des 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* ».

S'inspirant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, 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, dans le cadre défini par la loi ; l'inscription des dépenses liées à l'organisation d'un référendum répond à ces nouvelles prescriptions constitutionnelles.

Le fait de rendre ces dépenses obligatoires permet de garantir le paiement effectif des sommes engagées dans le cadre de l'organisation d'un référendum, dans des conditions précisées aux articles L. 1612-15 et suivants du code général des collectivités territoriales : si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une collectivité territoriale, ou l'a été pour une somme insuffisante, le représentant de l'État ou le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt, peut en saisir la chambre régionale des comptes. Cette dernière dispose d'un délai d'un mois à partir de la saisine pour opérer cette constatation et adresser une mise en demeure à la collectivité.

Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget, et propose la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il revient au représentant de l'État de régler et de rendre exécutoire le budget rectifié en conséquence.

Si la dépense est inscrite mais que l'exécutif refuse de la mandater, l'article L. 1612-16 précise que le représentant de l'État, après avoir mis en demeure l'exécutif, doit y procéder d'office.

Le deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-5 précisait, dans sa rédaction initiale, que le principe d'inscription en dépenses obligatoires devait également s'appliquer dans le cas où il était fait application du deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-4, qui règle le cas où un maire refuse de procéder à l'organisation d'un scrutin pour une autre collectivité. Cette précision paraît superflue et source possible de confusion, car il s'agit de deux cas tout à fait différents ; il ne fait aucun doute que, même dans le cas où un maire refuse de procéder à l'organisation du scrutin, les dépenses seront à la charge de la collectivité qui l'a décidé.

---

(1) *Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.*

Le Sénat a choisi de donner une nouvelle rédaction à cet alinéa afin de préciser les conditions de remboursement à la commune des frais engagés pour l'organisation d'un scrutin décidé par une autre collectivité ; il s'est inspiré de l'article L. 70 du code électoral, qui précise que les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État. Il s'agit ainsi de prévoir le remboursement des dépenses concernant l'aménagement, la remise en état des lieux de vote après le scrutin, l'achat et la mise en place des panneaux d'affichage au début de la campagne électorale, leur enlèvement après élection, leur répartition et leur entretien ainsi que le remboursement des frais de manutention hors heures ouvrables.

Le dispositif introduit par le Sénat prévoit un remboursement de ces frais selon une dotation forfaitaire calculée en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Il renvoie à un décret le soin de préciser les tarifs de la dotation.

La collectivité territoriale organisant le référendum aura donc la charge de rembourser aux communes les frais d'assemblées électorales ; il faut y ajouter ceux liés à l'impression du dossier d'information mis à disposition du public, l'impression des bulletins de vote, des procès-verbaux dans chaque bureau de vote et des affiches officielles. Elle pourra également, sans que cela ne constitue une obligation, prendre en charge une partie des dépenses supportées par les partis et groupements habilités à participer à la campagne.

Les auditions menées par le rapporteur ont fait émerger des avis partagés sur la nécessité de prévoir également une dotation de l'État qui permettrait de prendre en charge les frais liés à l'organisation d'un référendum : pour certaines associations d'élus, le coût d'un tel scrutin, surtout à l'échelle d'un département ou d'une région, constitue un obstacle dirimant. Il paraît donc nécessaire, pour encourager les mécanismes de démocratie locale, que l'État participe à cet effort. Le rapporteur préfère s'en tenir à la rédaction adoptée par le Sénat : la décision d'organiser un référendum relève de la seule responsabilité des élus locaux ; le principe de libre administration s'oppose donc à une telle prise en charge.

Article L.O. 1112-6 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 la collectivité territoriale ne peut organiser un référendum. Il s'inspire pour cela des dispositions prévues pour les consultations locales figurant à l'article L. 2142-6 du code général des collectivités territoriales, qui interdisent à une commune d'organiser une consultation à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile du renouvellement général des conseils municipaux ou durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect.

La tentation peut être grande, en regroupant les élections, de bénéficier d'une mobilisation conséquente des électeurs ; l'encadrement des dates d'organisation du référendum répond néanmoins à un souci de ne pas mélanger des

enjeux nationaux ou locaux avec un processus référendaire, le référendum local devant rester à l'abri de toute tentative de récupération. Il est indispensable dans cet objectif d'instaurer une pédagogie du référendum local, celui-ci devant être perçu comme un véritable processus de décision locale ; il doit donc en lui-même pouvoir susciter suffisamment d'intérêt pour ne pas être associé à une personnalité ou un mouvement politique.

Le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative de son rapporteur, visant à clarifier les dispositions de l'article L.O. 1112-6 en distinguant les interdictions qui ne tiennent qu'à la collectivité organisatrice de celles qui font entrer en jeu des consultations électorales extérieures.

Ainsi, les trois premiers alinéas de l'article ont pour objet de préciser les incidences sur un référendum d'élections ou de consultations concernant la collectivité organisatrice.

Serait ainsi proscrite l'organisation d'un référendum dans les six mois précédant le renouvellement général ou partiel de l'assemblée délibérante. Cette disposition diffère quelque peu de l'article L. 2142-6 du code général des collectivités territoriales, qui fait référence, pour l'interdiction des consultations locales, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile précédant le renouvellement du conseil municipal.

Le rapporteur du Sénat, tout en maintenant cette période de six mois, s'est interrogé sur les conditions de sa conciliation avec l'article L. 52-4 du code électoral qui régleme les conditions de financement des campagnes électorales un an avant la date fixée pour l'élection concernée. Il a ainsi considéré que *« 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 prendre garde à bien distinguer les dépenses exposées pour ce scrutin de celles engagées en vue de la campagne électorale <sup>(1)</sup> »*. Interrogé en séance sur ce point, le ministre délégué aux libertés locales considérait que la solution consistant, pour éviter cette confusion des dépenses, à porter à un an le délai pendant lequel il est interdit de procéder à un référendum ne ferait qu'entretenir le risque de confusion : *« le Gouvernement souhaite faire du référendum local un outil pédagogique, pour répondre à la question posée et non, comme tous les partis en ont eu la tentation, pour les inciter à répondre à une question politicienne. Si les animateurs de la campagne référendaire cédaient à cette tentation pendant la période de six mois en voulant mener une campagne de promotion, ils tomberaient sous le coup des dispositions relatives à la propagande illicite et seraient sanctionnés. Il ne faudrait pas que de mesure en mesure, nous aboutissions à restreindre la portée du référendum local »*.

Serait également proscrite l'organisation, par une collectivité territoriale, d'un référendum local pendant la durée de la campagne ou 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

---

(1) Rapport n° 315 (2002-2003) de M. Daniel Hoeffel au nom de la Commission des lois, p. 50.

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 ou du Parlement, 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.

L'article L.O. 1112-6 prévoit également l'interdiction de l'organisation d'un référendum local pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour :

– le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

– le renouvellement général des députés ;

– le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;

– l'élection des membres du Parlement européen ;

– l'élection du Président de la République ;

– un référendum décidé par le Président de la République.

Par rapport aux dispositions prévues dans le code général des collectivités territoriales pour les consultations locales, le dispositif est amélioré puisqu'il inclut les campagnes référendaires nationales <sup>(1)</sup> ; il précise également, ce que ne fait pas le code général des collectivités territoriales, que l'interdiction de l'organisation d'un référendum couvre à la fois la durée de la campagne et le jour du vote.

L'avant-dernier alinéa précise que la délibération organisant un référendum local devient caduque en cas de dissolution de l'assemblée délibérante ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres. La rédaction adoptée par le Sénat permet également de prévoir la caducité de la délibération dans les cas où une élection ou un référendum national surviendrait après que la collectivité ait fixé la date du scrutin ; il s'agit notamment du cas où des élections législatives seraient organisées à la suite d'une dissolution.

---

(1) Cf. TA Marseille, Commune de Septèmes-les-Vallons, 26 novembre 1992, où le juge administratif a conclu, au vu du code général des collectivités territoriales, qu'il n'était pas illégal d'organiser un référendum le jour du référendum autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne.

Enfin, le dernier alinéa de cet article interdit à une collectivité territoriale de prévoir deux référendums portant sur un même objet dans un délai d'un an. Il faut en effet éviter qu'une collectivité ne soit tentée de faire de nouveau appel aux électeurs si les résultats du premier scrutin ne sont pas conformes à ce qu'elle souhaitait. Cette limitation est plus favorable que celle prévue à l'article L. 2142-6 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit un délai de deux ans.

Article L.O. 1112-7 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.

Le premier alinéa précise que le projet soumis à référendum est adopté s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ; cette règle, traditionnelle en matière référendaire, n'appelle pas de commentaire particulier si ce n'est pour préciser que la rédaction choisie confirme la valeur décisionnelle, et non plus consultative, du référendum.

Il s'agit là d'une différence essentielle avec les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales régissant les consultations locales, qui disposent que : « *après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, le conseil municipal délibère dans les conditions prévues aux articles L. 2121-20 et L. 2121-21* », c'est-à-dire selon les règles classiques des délibérations en conseil municipal.

Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a ajouté à cette condition de majorité des suffrages exprimés, une condition portant sur la participation, le projet d'acte ou de délibération n'étant considéré comme adopté que si le scrutin a réuni la moitié au moins des électeurs inscrits.

L'instauration de ce quorum a été vivement discutée au Sénat, le ministre délégué aux libertés locales ayant exprimé ses réserves sur un ajout qui présente le risque, compte tenu des taux de l'abstention, de rendre inopérant le référendum local. Il a en outre fait valoir qu'une telle obligation de participation n'existait pas pour les référendums nationaux.

Force est cependant de constater que les enjeux diffèrent selon que le référendum est national ou local ; alors que l'article 11 de la Constitution enserme le référendum national dans des conditions strictes quant à l'objet de la question posée, le champ susceptible de faire l'objet d'un référendum local est beaucoup plus vaste et intéresse au plus près la vie quotidienne des Français. D'initiative présidentielle, le référendum national a une indéniable solennité ; à l'inverse, la proximité des élus locaux avec leurs électeurs risque de les soumettre à de fortes pressions pour qu'ils organisent des référendums sur toute sorte de questions relevant, ou non, de la compétence de la collectivité. Une minorité est alors susceptible de capter le débat public au détriment de la sérénité nécessaire au débat local.

Ainsi, dans un contexte où la démocratie représentative est sans cesse remise en question, où les responsabilités incombant aux élus locaux sont de plus en plus lourdes, où les vocations se font rares, il paraît inconcevable d'affaiblir davantage l'action publique locale en conférant une valeur décisionnelle à des référendums qui n'auraient mobilisé que 10 à 20 % des électeurs. Des débats sans fin risquent alors de survenir sur la légitimité politique à accorder aux résultats référendaires. L'instauration d'un seuil de participation ne rend donc pas inopérant le référendum local, il contribue au contraire à asseoir sa légitimité en évitant des contestations ultérieures.

Il convient d'ajouter que l'absence de quorum reviendrait à créer une disparité avec les délibérations de droit commun des assemblées locales, qui exigent, selon les termes des articles L. 2121-17, L. 3121-14 et L. 4132-13 que la majorité des membres du conseil soit présente. Cette différence joue là encore en défaveur de la démocratie représentative ; est-il besoin, pourtant, de rappeler que l'article 72 de la Constitution, inchangé sur ce point en dépit de l'introduction d'un article 72-1 consacré à la démocratie locale, précise que les collectivités territoriales s'administrent librement *par des conseils élus* ? C'est donc à ces conseils que revient la charge d'administrer au quotidien les collectivités territoriales, à eux de prendre les responsabilités des choix et d'assumer ces choix, tous les six ans, devant les électeurs. Point n'est besoin alors de rendre cette tâche plus compliquée en la plaçant sous la pression de minorités agissantes.

L'instauration d'un seuil de participation ne serait d'ailleurs pas une innovation juridique, puisqu'il est déjà prévu pour les fusions de communes. Il n'est pas inconnu non plus en Europe puisqu'il est pratiqué pour les référendums locaux en Allemagne et au Portugal et a également été mis en place pour les États désireux d'adhérer à l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe, dans sa résolution adoptée par la 10<sup>e</sup> conférence des ministres européens responsables des collectivités locales s'inscrit également en faveur d'une telle solution, considérant qu'il est extrêmement important de fixer un pourcentage minimum de suffrages exprimés, pour considérer qu'un résultat est représentatif ou obligatoire et garantir le succès des instruments de démocratie directe.

Si le quorum n'est pas atteint, le référendum garde une valeur juridique mais n'a plus qu'un objet consultatif. Les assemblées délibérantes ne sont donc pas juridiquement liées et doivent alors délibérer sur le fond dans des conditions de droit commun ; le résultat du référendum constitue alors un cadre de réflexion pour l'assemblée, qui est tenu de le considérer comme un simple avis. Il n'y a donc pas lieu d'exagérer l'importance de cette condition de quorum, puisque les opérations référendaires ne seront pas invalidées du fait de l'insuffisance de participation.

D'après les auditions menées par le rapporteur, cet ajout du Sénat recueille la pleine adhésion des associations d'élus ; elle suscite, sans surprise, un accueil plus réservé de l'Association pour la démocratie à l'éducation locale et sociale, qui souhaite associer davantage les habitants au processus décisionnel local. Pour autant, l'instauration de ce quorum ne saurait être interprétée comme un acte de défiance envers cette démocratie participative ; elle doit, pour être bien comprise, s'accompagner d'une pédagogie du référendum insistant au contraire sur cette condition de participation, et le civisme qu'elle implique.

Le principe d'un quorum avait été abordé lors de l'examen de la loi constitutionnelle au Parlement, les députés et sénateurs socialistes ayant déposé plusieurs amendements en ce sens ; M. Michel Charasse, défendant un amendement instaurant un quorum de 50 %, déclarait ainsi en séance publique : « *aujourd'hui, pour adopter une délibération en conseil municipal, général ou régional, il faut le quorum ! [...] Pensez-vous vraiment que l'on puisse accepter, demain, qu'une minorité de 10 % ou 15 % des électeurs inscrits qui viennent voter pour un référendum puisse adopter une délibération ?* »

Mme Ségolène Royal, défendant un amendement analogue à l'Assemblée nationale, soulignait ainsi fort justement que « *le résultat du référendum doit être incontestable et il faut inciter les exécutifs à se mobiliser pour obtenir une forte participation* ».

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, tout en convenant que la notion du nombre significatif d'électeurs participants devait être retenu, répondait en renvoyant le débat à la loi organique.

La nécessité d'un quorum ne paraît donc plus faire débat et rencontre un assentiment quasi-général. La question se pose désormais de savoir à quel taux le fixer ; le Sénat a choisi un seuil de 50 %, qui peut paraître excessif compte tenu du taux moyen de participation constaté lors des consultations locales organisées dans le cadre de la loi du 6 février 1992. En outre, un tel seuil risque d'être particulièrement difficile à atteindre pour les départements et les régions qui n'offrent pas le même niveau de proximité avec les électeurs que les communes : il est pourtant indispensable de donner toute sa portée à l'innovation introduite par le référendum local, en évitant de l'encadrer par des conditions trop strictes : c'est la raison pour laquelle le rapporteur a présenté un amendement fixant à 40 % le seuil de participation requis pour que le référendum ait valeur décisionnelle.

Le Président Pascal Clément, co-signataire de l'amendement, a estimé que des éléments fondés sur une approche empirique, et non théorique, du sujet justifiaient la nécessité de fixer un seuil conditionnant la validité du référendum local. Il a rappelé, à cet égard, que l'expérience des consultations passées montrait que les électeurs opposés aux projets soumis à consultation locale se mobilisaient toujours davantage que ceux qui y étaient favorables. En réponse à l'argument parfois opposé à ce constat, en vertu duquel nulle collectivité n'était tenue de consulter la population, moins encore lorsque le résultat risquait de lui être défavorable, il a estimé que l'innovation que représentait le référendum local décisionnel créerait rapidement une pression très forte de la part de la population en faveur de consultations fréquentes et qu'il convenait dès lors de fixer un taux de participation qui en renforcerait la légitimité. Il a ajouté qu'à défaut de fixation d'un seuil, il y avait fort à craindre qu'aucun référendum local ne conduise à un résultat positif, du fait de la mobilisation des opposants au projet. Faisant valoir qu'au-delà de la question de la pertinence de l'existence d'un seuil, qui recueillait l'adhésion des élus, à défaut de celle du Gouvernement, il restait encore à fixer celui-ci, il a justifié le choix de 40 % par référence aux expériences internationales, ce seuil correspondant à une réalité très répandue dans les démocraties.

M. Jean-Pierre Blazy, tout en mettant en doute la pertinence de ces expériences étrangères dans la mesure où il s'agit d'un référendum de caractère national, pour lequel il n'existe pas, en France, de seuil de participation qui en conditionne la validité, a également jugé nécessaire la fixation d'un seuil de cette nature pour le référendum local et estimé trop restrictif le choix du Sénat. Il a rappelé qu'en Allemagne, la validité de ce type de consultation était soumise à l'existence d'un seuil de participation des inscrits compris entre 25 et 30 %.

M. Guy Geoffroy, se déclarant à son tour favorable à la fixation d'un seuil conditionnant la validité de la consultation, a estimé qu'il ne fallait pas y voir une marque de pessimisme et rappelé à cet égard qu'une collectivité locale pouvait trouver un intérêt politique à la consultation des électeurs, y compris sur des projets suscitant un large consensus. Il a estimé que, si le seuil de participation de 40 % était susceptible de valoriser la force de la décision, la solution alternative consistant à conditionner la validité du référendum local au taux d'inscrits ayant approuvé le projet, taux qui pourrait être fixé au quart, remplirait le même objectif.

M. Marc-Philippe Daubresse a jugé préférable la détermination d'un seuil lié aux résultats du référendum - qu'il s'agisse du tiers ou du quart des inscrits - et qui remplirait tout autant l'objectif de légitimité recherché au travers de la détermination d'un seuil de participation. M. Michel Piron a, à son tour, soutenu le principe de fixation d'un seuil, en faisant valoir toutefois que la détermination de son niveau devrait éviter deux écueils, un niveau trop faible affaiblissant la légitimité du résultat du référendum, un seuil trop élevé risquant de le rendre impraticable. Il a estimé que le compromis issu du débat devrait satisfaire au critère de lisibilité et qu'à cet égard, le choix d'un seuil de participation de 40 % n'était guère satisfaisant, au contraire du seuil se fondant sur un résultat recueillant l'approbation du quart ou du tiers des inscrits.

M. Bernard Derosier a récusé la pertinence de la proposition avancée par M. Guy Geoffroy, en lui opposant le cas d'une consultation qui satisferait à ce critère de validité en se soldant par un résultat, positif ou négatif proche de 100 %, faute d'une participation de l'un des camps à la consultation. Il a considéré, par conséquent, que le texte devrait être assorti d'un seuil de participation. Après que le président Pascal Clément eut fait valoir que le temps du débat, comme celui de la réflexion, conduiraient à l'émergence d'un seuil satisfaisant à l'objectif de légitimité de la consultation que chacun recherchait, et proposé que, dans l'intervalle, la Commission se rallie à l'amendement présenté par M. Alain Gest et lui-même, celle-ci a *adopté* l'amendement (**amendement n° 5**).

Le deuxième alinéa de l'article, sur lequel le Sénat n'a apporté qu'une modification rédactionnelle, prévoit que le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante ou à un acte de son exécutif. Ainsi, le fait que l'acte ou la délibération aient été adoptés par voie référendaire n'en modifie pas la nature juridique : s'il s'agit d'actes entrant dans le champ des actes dont le caractère exécutoire est subordonné à une transmission au représentant de l'État, aux termes des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, ils devront être transmis dans les mêmes conditions que le droit commun.

De même, les conditions de contrôle sont identiques ; le projet d'acte ou de délibération est soumis au même contrôle de légalité que les actes de l'exécutif ou les délibérations de l'assemblée délibérante, avec la même compétence du juge administratif. Le fait que ces actes aient été adoptés par voie référendaire ne leur confère donc pas une valeur juridique supérieure aux autres actes ; ainsi que le souligne le rapporteur du Sénat, M. Daniel Hoeffel, la solution est différente de celle choisie par le Conseil constitutionnel en 1962, refusant de se déclarer compétent pour connaître de la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par référendum, « *expression directe de la souveraineté nationale* ».

La compétence du juge administratif, dans le cadre d'un contrôle de légalité de droit commun, est conforme aux souhaits du constituant ; le président Pascal Clément écrivait ainsi dans son rapport que « *le projet d'acte ou de délibération 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* ».

Le juge administratif sera ainsi amené à intervenir, s'il est saisi, au moment de la transmission de la délibération organisant le référendum et fixant la date du scrutin, dans les conditions prévues à l'article L.O. 1112-3, et après l'adoption du texte par voie référendaire. Il pourra également être saisi des conditions d'organisation du scrutin, dans les règles prévues à l'article L.O. 1112-12.

## Sous-section 2

### Information des électeurs, campagne électorale et opérations de vote

Article L.O. 1112-8 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.

Il s'inspire pour cela des dispositions existant pour les consultations locales à l'article L. 2142-4 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la mise à disposition d'un dossier dans les mairies et les mairies annexes existantes quinze jours au moins avant le scrutin. L'article R. 2142-4 du même code précise que ce dossier contient la délibération qui a décidé la consultation, ainsi que, le cas échéant, les observations formulées par les conseillers municipaux à l'occasion de la délibération.

Ce dossier serait consultable par l'ensemble des habitants, et non par les seuls électeurs. Sa rédaction et son impression seraient aux frais de la collectivité organisatrice.

L'article L.O. 1112-8 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les modalités concrètes de cette mise à disposition.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Blazy, renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de fixer le contenu, le lieu de mise à disposition et la période de consultation du dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale, le rapporteur ayant fait observer qu'il n'y avait pas lieu de suspecter la bonne volonté des élus dans l'organisation de la consultation.

Article L.O. 1112-8-1 du code général des collectivités territoriales

### **Organisation de la campagne en vue du référendum**

Introduit par un amendement de la Commission des lois du Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article a pour objet de préciser les règles relatives à l'organisation de la campagne en vue du référendum décisionnel local.

La rédaction initiale du projet de loi organique, et notamment l'article L.O. 1112-9, renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ces règles. Le Sénat a considéré, et on ne peut que le suivre sur ce point, qu'une telle disposition était susceptible d'entacher le dispositif d'inconstitutionnalité pour cause d'incompétence négative du législateur, ce dernier n'ayant pas épuisé l'ensemble de sa compétence en s'en remettant au pouvoir réglementaire. Il a également fait observer que les principes qui s'attachent au respect de la hiérarchie des normes interdisent d'adopter par décret des dispositions qui relèvent actuellement de la loi ordinaire.

Dans cet objectif, l'article L.O. 1112-8-1 introduit par le Sénat reprend la rédaction du premier alinéa de l'article L.O. 1112-9, qui prévoit que la campagne en vue du référendum local est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure et close la veille du scrutin à minuit. Les dates d'ouverture et de clôture de la campagne déterminent la période d'organisation des réunions électorales, d'apposition des affiches et d'envoi de la propagande écrite.

La rédaction retenue par le Sénat précise également que la campagne est organisée par la collectivité qui a décidé de recourir au référendum.

Le Sénat a souhaité, pour les motifs exposés précédemment, ajouter à ces dispositions une référence au code électoral en précisant qu'était applicable le chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code, à l'exception de l'article L. 52-3.

Ainsi, la collectivité territoriale devra 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 ;

– 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 ;

– 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 scrutin ;

– 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 seront pas applicables, dans la mesure où les bulletins de vote seraient fournis par la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum.

La rédaction proposée par le Sénat permet d'adapter la lecture des articles du code électoral au cas particulier des référendums, en précisant qu'il y a lieu de lire « parti ou groupement habilité à participer à la campagne » au lieu de « candidat » et « liste de candidats ». La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur, visant à prendre en compte dans cette lecture la possibilité d'habiliter les groupes d'élus à prendre part à la campagne (**amendement n° 6**).

Afin de compléter cette grille de lecture, l'avant-dernier alinéa précise que les interdictions prévues à l'article L. 50-1, au troisième alinéa de l'article L. 51 et à l'article L. 52-1 sont applicables à toute propagande relative au référendum dès l'adoption par l'assemblée délibérante de la délibération décidant d'organiser un scrutin et d'en fixer la date.

Enfin, dans le dernier alinéa, le Sénat a prévu explicitement l'application aux référendums 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. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1977 précise que rentrent dans son champ d'application tous les sondages d'opinion « *ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes* ». Tout en notant qu'une telle énumération permettrait déjà d'appliquer la loi de 1977 aux référendums locaux, le Sénat a jugé préférable de prévoir une mention explicite pour éviter toute difficulté d'interprétation.

La loi du 19 juillet 1977 régit les modalités de publication des sondages, institue une commission des sondages chargée de vérifier la bonne application de la loi et réglemente les conditions dans lesquelles ils sont diffusés. Ce dernier point a fait l'objet d'une modification importante lors de la loi du 19 janvier 2002 ; alors qu'auparavant les sondages ne pouvaient pas être diffusés pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, leur publication est désormais autorisée jusqu'à la veille de chaque tour de scrutin.

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

**Liste des partis et groupements politiques habilités  
à participer à la campagne**

Le Sénat, à l'initiative du rapporteur, a procédé à une réécriture complète de l'article, afin de préciser les conditions d'habilitation des partis et groupements participant à la campagne.

La rédaction initiale de l'article L.O. 1112-9 prévoyait l'habilitation des seuls groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante et des partis et groupements politiques dont les candidats ou listes de candidats auraient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement général.

Elle précisait également les dates d'ouverture de la campagne. Ainsi qu'il l'a été indiqué, le Sénat a inscrit cette dernière précision à l'article L.O. 1112-8-1.

S'agissant des conditions d'habilitation, M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la Commission des lois du Sénat, a considéré à juste titre que le terme « partis » appliqué à une élection locale ne correspondait à aucune réalité juridique électorale, notamment pour les élections cantonales et les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants. Les candidats se rangent sous une étiquette au moment de leur déclaration de candidature, mais ne se rattachent à aucun parti. Ces étiquettes sont libres et ne correspondent pas toujours à l'appellation d'un parti

ou d'un groupement politique. Le Sénat a considéré, en outre, que les termes de « renouvellement général » utilisés par le projet de loi s'appliquaient difficilement au cas des conseils généraux, qui se renouvellent par moitié tous les trois ans.

L'amendement proposé par le rapporteur du Sénat permet ainsi à 5 % des élus de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale organisatrice de constituer un groupement ou un parti politique en vue de la campagne. Il a également pour objet de rendre applicable aux référendums décidés par les départements ou 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.

Le Sénat a adopté le dispositif, ainsi qu'un sous-amendement présenté par M. Bernard Frimat ayant pour objet de rétablir la rédaction initiale relative à l'habilitation des groupes d'élus. Régis par les articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 du code général des collectivités territoriales, les groupes d'élus sont présents dans les assemblées délibérantes des conseils municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, dans les conseils généraux et dans les conseils régionaux. Il n'existe aucun seuil minimal pour former un groupe d'élus, les conditions requises au sein d'une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale étant laissées à la libre appréciation de cette dernière. L'emploi du pluriel impose simplement qu'un groupe comprenne au moins deux membres.

La référence à ces groupes d'élus paraît superfétatoire compte tenu de la rédaction retenue, qui permet d'habiliter les partis et groupements auxquels ont déclaré se rattacher au moins 5 % des élus de l'assemblée délibérante. Néanmoins, sans que cette précision ajoute un élément nouveau, elle présente l'avantage, lorsque des groupes d'élus sont déjà constitués, d'être aisément compréhensible et immédiatement opératoire.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur renvoyant au code général des collectivités territoriales, et non au règlement intérieur, les dispositions concernant les groupes d'élus, le rapporteur ayant fait valoir qu'elles figuraient dans le code et que le règlement intérieur ne pouvait apporter que des précisions (**amendement n° 7**). Elle a ensuite *rejeté* deux amendements présentés par M. Jean-Pierre Blazy, permettant aux conseils de quartier et aux commissions consultatives des services publics locaux d'une part, et aux associations existant depuis au moins un an, d'autre part, de participer à la campagne en vue du référendum, après que le rapporteur eut rappelé qu'en vertu de l'article 3 de la Constitution, seuls concouraient à l'expression du suffrage universel les partis et groupements politiques.

La rédaction du Sénat précise en outre qu'il revient à l'exécutif de la collectivité territoriale de procéder à l'habilitation des groupes, partis et groupements ; compte tenu des critères précis définis dans la loi organique, l'exécutif n'aura qu'une compétence liée, sous le contrôle du juge administratif.

En conséquence, compte tenu de cette compétence liée, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Blazy, retirant à l'exécutif de la collectivité

territoriale organisatrice du référendum le pouvoir d'habilitation des partis et groupements politiques à participer à la campagne en vue du référendum.

Le dernier alinéa de l'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'application du présent article ; ce décret permettra notamment de définir la procédure de dépôt des demandes d'habilitation.

Article L.O. 1112-10 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.

Dans sa rédaction initiale, il précisait que seuls pouvaient participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur la liste électorale des électeurs arrêtée lors de 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 les référendums organisés par une commune, l'article L.O. 1112-11 complétait cette composition par les listes électorales complémentaires destinées aux ressortissants communautaires.

Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un amendement de réécriture de l'article, qui fait explicitement référence aux articles du code électoral qui ont trait à la procédure d'inscription et de révision des listes. Ce faisant, il n'a pas cité comme applicable l'article L. 11-2 relatif à l'inscription d'office sur les listes électorales des personnes âgées de plus de dix-huit ans. Aux termes de cet article, les personnes atteignant l'âge de 18 ans entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin sont inscrites d'office sur les listes électorales. Néanmoins, dans la mesure où cet article ne fait référence qu'aux scrutins ayant trait aux élections générales, il ne saurait trouver à s'appliquer dans le cadre d'un référendum local.

La participation des ressortissants communautaires à ces référendums locaux a fait l'objet de discussions lors de l'examen de la révision constitutionnelle.

Le président Pascal Clément, dans son rapport présenté au nom de la Commission des lois, avait soulevé la question en ces termes : « *La participation des citoyens de l'Union européenne aux consultations locales ou aux pétitions, dans les conditions désormais prévues par l'article 72-1 reste à déterminer. L'article 88-3 de la Constitution ne faisant mention que du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, une interprétation littérale exclurait cette participation, et ce d'autant plus que ces électeurs communautaires sont inscrits sur des listes électorales complémentaires et spécifiques. Une interprétation en sens inverse, se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel qui a exclu, en 1992, le droit de vote aux ressortissants communautaires au motif que la désignation des conseillers municipaux avait une incidence sur l'élection des sénateurs, qui eux-mêmes participent à l'exercice de la souveraineté nationale, peut également être défendue, ces procédures ne relevant pas de l'exercice de la souveraineté nationale. Il serait*

*ainsi reconnu que les citoyens de l'Union européenne, en tant qu'électeurs de la commune, participent directement à la gestion de la collectivité où ils résident.*

*« Il va de soi que cette participation serait limitée aux consultations et pétitions au sein de l'échelon communal, le droit de vote pour les ressortissants communautaires n'étant reconnu qu'aux élections municipales. »*

En séance, le garde des Sceaux apportait à cette interrogation une contribution décisive : *« Le texte du projet est parfaitement clair, puisqu'il est fait allusion aux électeurs. Cela veut dire qu'il faut raisonner en fonction de la collectivité. Les communes ont des électeurs qui sont Français ou issus de l'Union européenne. Ce n'est le cas ni des départements, ni des régions <sup>(1)</sup> ».*

La rédaction ainsi retenue dans le projet de loi, même modifiée par le Sénat, reste fidèle aux travaux préparatoires de la révision constitutionnelle. La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Pierre Blazy, ouvrant la participation aux référendums locaux aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France.

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

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

Selon un dispositif similaire à celui prévu initialement à l'article L.O. 1112-9, l'article L.O. 1112-1 confiait à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités relatives aux opérations préparatoires au scrutin, au déroulement des opérations de vote, au recensement des votes et à la proclamation des résultats.

Le Sénat, sur proposition de son rapporteur, a choisi de procéder à une réécriture de l'article afin de faire directement référence aux articles idoines du code électoral. Serait ainsi applicable le chapitre VI du titre premier du livre premier du code électoral relatif aux opérations de vote, à l'exception de certains articles qui ne seraient pas transposables aux référendums locaux, qui sont :

– 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 ;

---

(1) *Journal Officiel Assemblée Nationale, 3<sup>e</sup> séance du 22 novembre 2002, p. 5643*

– 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.

Le deuxième alinéa de l'article permet d'adapter la lecture du troisième alinéa de l'article L. 65 relatif aux opérations de dépouillement du scrutin au cas particulier des scrutins référendaires.

Le dernier alinéa détermine les conditions de validité des bulletins de vote. Il transpose pour cela les dispositions figurant à l'article L. 66 du code électoral, en les adaptant au scrutin référendaire : seraient ainsi déclarés nuls les bulletins de vote autres que ceux fournis par la collectivité territoriale, 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 ainsi que les bulletins ou enveloppes portant des mentions quelconques.

Le cas des enveloppes électorales contenant plusieurs bulletins est réglé par l'article L. 65, moyennant les adaptations de lecture faites au deuxième alinéa, qui précise que sont nuls les bulletins multiples comportant des réponses contradictoires et sont décomptés pour une voix les bulletins multiples comportant la même réponse.

Article L.O. 1112-11-1 du code général des collectivités territoriales

### **Sanctions pénales**

Introduit par un amendement du rapporteur de la Commission des lois sénatoriale, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article a 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, qui ne sont pas adaptés aux scrutins référendaires :

– 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 ; en revanche, demeurent applicables les alinéas 6° et 7° du I qui sanctionnent les personnes bénéficiant d'affichages ou de publicité commerciale en ne respectant pas les articles L. 51 et L. 52, et celles qui auraient bénéficié de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur prenant en compte la possibilité pour les groupes d'élus de prendre part à la campagne (**amendement n° 8**). M. René Dosière ayant douté que cette rédaction résolve le cas des communes rurales pour lesquelles les notions de « parti » ou « groupement » politiques ne sont pas pertinentes, le rapporteur a convenu qu'une formulation plus appropriée restait à trouver, en dépit du travail déjà réalisé avec les services compétents ainsi qu'avec les personnes et associations qu'il avait consultées.

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

### **Contentieux de la régularité des référendums locaux**

Cet article a pour objet de préciser les modalités du contrôle de la régularité des opérations liées au scrutin référendaire.

La rédaction initiale précisait que le droit de contester les opérations était ouvert à tout électeur, défini à l'article L.O. 1112-1, ainsi qu'au représentant de l'État. Elle renvoyait les modalités de ce recours à un décret en Conseil d'État.

Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, a choisi de préciser ces modalités dans le texte de la loi organique ; à cet effet, il a réécrit l'article afin de transposer aux scrutins référendaires 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. Ainsi, aux termes de la loi organique, les contestations devront être portées, lorsqu'elles concernent un référendum organisé par une commune ou un département, devant le tribunal administratif, avec une possibilité d'appel devant le Conseil d'État ; lorsqu'elles porteront sur un référendum organisé par une région ou la collectivité territoriale de Corse, elles devront être directement formées auprès du Conseil d'État.

L'article L.O. 1112-12 constitue une innovation juridique, puisque le juge administratif se refusait jusqu'à présent, en l'absence de dispositions législatives ou

réglementaires, de connaître des éventuelles irrégularités commises lors d'opérations électorales liées à une consultation électorale <sup>(1)</sup>.

La Commission a *adopté* l'article unique du projet de loi organique ainsi modifié.

---

(1) CAA de Lyon, M. de Caumont, 21 juillet 1995 ; CE M. Géniteau, 29 décembre 1995.

*Après l'article unique*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Pierre Blazy, élargissant le champ d'application des consultations d'initiative populaire prévues par le code général des collectivités territoriales, le rapporteur ayant fait valoir qu'il s'agissait là d'un sujet extérieur au projet de loi, relevant de surcroît, non de la loi organique, mais de la loi ordinaire, et susceptible d'être examiné dans le prochain projet de loi de décentralisation.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique relatif au référendum local (n° 900) modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>	<p align="center">—</p> <p>Article unique</p>	<p align="center">—</p> <p>Article unique</p>	<p align="center">—</p> <p>Article unique</p>
<p>Première partie.— dispositions générales</p>	<p>Le titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Livre I<sup>er</sup>. — Principes généraux de la décentralisation</p>			
<p>Titre unique : Libre administration des collectivités territoriales</p>			
<p><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<sup>o</sup> de l'article L. 1781-2.</p>	<p>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.</p>	<p>I. — ... II intitulé « Coopération ...</p>	<p>I. — (Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 1781-2 (devenu art. L. 1791-2 en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002).</i> — Les articles suivants ne sont applicables qu'à compter du renouvellement du conseil général en 2007 :</p>	<p>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<sup>o</sup> 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 ».</p>	<p>... références : « L. 1112-1 » ...</p> <p>... références : « L. 1114-1 » ...</p> <p>... référence : « L. 1112-1 » ...</p> <p>... référence : « L. 1114-1 ».</p>	<p>... de l'article L. 1791-2 la référence ...</p>
<p>1° L'article L. 1711-2 ;</p>			
<p>2° L'article L. 1721-1 en tant qu'il rend applicable à Mayotte l'article L. 1111-7 ;</p>			
<p>3° L'article L. 1722-1 en tant qu'il rend applicable à</p>			<p align="right"><b>(amendement n° 1)</b></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Mayotte l'article L. 1112-1 ;</p> <p>4° L'article L. 1751-1 en tant qu'il rend applicables à Mayotte les articles L. 1411-9 et L. 1411-18 ;</p> <p>5° L'article L. 1762-1 en tant qu'il rend applicable à Mayotte l'article L. 1524-2 ;</p> <p>6° L'article L. 1772-1 en tant qu'il rend applicables à la collectivité départementale de Mayotte les articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-6, L. 1612-8, L. 1612-9, L. 1612-10, L. 1612-12, L. 1612-13 à L. 1612-15, L. 1612-18 et L. 1612-19.</p>	<p>II. — Il est rétabli un chapitre II intitulé « Participation des électeurs aux décisions locales » ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre II</p> <p>« Participation des électeurs aux décisions locales</p> <p>« Section unique</p> <p>« Référendum local</p> <p>« Sous-section 1</p> <p>« Dispositions générales</p> <p>« Art. L.O. 1112-1. — L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.</p> <p>« Art. L.O. 1112-2. — L'exécutif d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local, après</p>	<p>II. — ... II ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>« Art. L.O. 1112-1. — (Sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-2. — ... peut seul proposer à l'assemblée délibérante de</p>	<p>II. — (Sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-1. — (Sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-2. — (Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code de justice administrative</p> <p><i>Art. L. 521-1. — Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation</i></p>	<p>autorisation donnée par l'assemblée délibérante de cette collectivité, tout projet d'acte relevant de ses attributions.</p> <p>« Art. L.O. 1112-3. — 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>« La délibération prise en application de l'alinéa précédent est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'État. 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.</p>	<p>cette collectivité 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>« Art. L.O. 1112-3. — Dans les cas prévus aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour 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'État, 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 », s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum local.</p> <p>« Le représentant de l'État 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.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-3. —</p> <p>... intervenir moins de deux mois après la transmission ...</p> <p>... électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.</p> <p>« L'exécutif de la collectivité transmet au représentant de l'État dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent. »</p> <p>(amendement n° 2)</p> <p>... l'État dispose ...</p> <p>... jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal ...</p> <p>(amendement n° 3)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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>« Art. L.O. 1112-4. — Si la délibération émane de</p>	<p>« 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.</p> <p>« 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.</p> <p>« Art. L.O. 1112-4. — La délibération décidant</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p> <p>(Alinéa modification). sans</p> <p>« Art. L.O. 1112-4. —</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	<p>l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune, le représentant de l'État 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.</p>	<p>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'État aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, dans un délai de quinze jours, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.</p>	<p>... déli- bérante d'une collectivité territoriale autre que la commune est notifiée, dans les quinze jours à compter de sa réception, par le représentant ... ... collec- tivité, sauf ...</p>
	<p>« Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
	<p>« 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.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-5. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>« Art. L.O. 1112-5. — (Sans modification).</p>
	<p>« Il en est de même lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa de l'article L.O. 1112-4.</p>	<p>« Les dépenses résultant des assemblées 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 dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par décret.</p>	
	<p>« Art. L.O. 1112-6. — 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</p>	<p>« Art. L.O. 1112-6. — Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local :</p>	<p>« Art. L.O. 1112-6. — (Sans modification).</p>
		<p>« 1° À compter du premier jour ...</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;"><b>Constitution du 4 octobre 1958</b></p> <p><i>Art. 72-1.</i> — . . . . . 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><i>Art. 72-4.</i> — 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 décidé par une loi organique.</p> <p>Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au <i>Journal officiel</i>, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale</p>	<p>renouvellement général ou au renouvellement d'une série sortante des membres de son organe délibérant.</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>... d'une série des membres de son assemblée délibérante ;</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>« Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :</p> <p>« 1° Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;</p> <p>« 2° Le renouvellement général des députés ;</p> <p>« 3° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;</p> <p>« 4° L'élection des membres du Parlement européen ;</p> <p>« 5° L'élection du Président de la République ;</p> <p>« 6° Un référendum décidé par le Président de la République.</p> <p>« La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.</p>		<p>territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.</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><i>Art. 73. — . . . . .</i></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>« La décision de recourir au référendum devient 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.</p> <p>« 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.</p> <p>« <i>Art. L. O. 1112-7. —</i> Le projet soumis à référendum local est adopté</p>	<p>« <i>Art. L.O. 1112-7. —</i></p> <p>... adopté si la</p>	<p>« <i>Art. L.O. 1112-7. —</i></p> <p>... si</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Code électoral</b></p> <p>Livre I<sup>er</sup>. — Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements</p> <p>Titre I<sup>er</sup>. — Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux</p> <p>Chapitre V. — Propagande. — Cf. annexe</p>	<p>s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.</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>« Sous-section 2</p> <p>« Information des citoyens, campagne électorale et opérations de vote</p> <p>« 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'État.</p> <p>« 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'État ; elle est ouverte le deuxième lundi qui précède le jour du scrutin à zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.</p>	<p>moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit ...</p> <p>... de l'assemblée délibérante de la ...</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>... des électeurs, campagne ...</p> <p>« Art. L.O. 1112-8. — (Sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-8-1. — (nouveau) ... est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.</p> <p>« Elle est organisée par la collectivité territoriale ayant décidé de recourir au référendum local dans les conditions définies au chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> 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 ».</p> <p>« Les interdictions prévues par l'article L. 50-1, le troisième alinéa de l'article</p>	<p>quarante pour cent au moins ...</p> <p>(amendement n° 5)</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-8. — (Sans modification).</p> <p>« Art. L.O. 1112-8-1. — (Alinéa sans modification).</p> <p>... lire :</p> <p>« groupe, parti ...</p> <p>(amendement n° 6)</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p> <p><i>Art. L.O. 1112-3. — Cf. supra.</i></p> <p><b>Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion</b></p> <p><i>Cf. annexe.</i></p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>« Sont habilités, sur leur demande, à participer à la campagne mentionnée à l'alinéa précédent :</p> <p>« – les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante ;</p> <p>« – 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.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>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.</p> <p>« 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.</p> <p>« Art. L.O. 1112-9. — Sont 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 :</p> <p>... délibérante conformément au règlement intérieur de celle-ci ;</p> <p>« – 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 référendum ;</p> <p>« – 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</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. L.O. 1112-9. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>... délibérante dans les conditions prévues par le présent code ;</p> <p><b>(amendement n° 7)</b></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	—	<p>municipal ;</p> <p>« – 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 ;</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
		<p>« – 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.</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
		<p>« Chaque élu ou candidat ne peut se rattacher qu'à un seul parti ou groupement politique.</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
		<p>« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>
<b>Code électoral</b>	<p>« Art. L.O. 1112-10. — Peuvent seuls participer au scrutin les électeurs inscrits :</p>	<p>« 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</p>	<p>« Art. L.O. 1112-10. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L. 30 à L. 40. — Cf. annexe.</p>	<p>« – 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</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L.O. 227-1 à L.O. 227-5. — Cf. annexe.</p>	<p>prévues par le code électoral ;</p> <p>« et, pour un référendum local décidé par une commune, sur la liste électorale complémentaire arrêtée dans les mêmes conditions que la liste électorale.</p>	<p>une commune, les ressortissants d'un État 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.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-11. — (Sans modification).</p>
<p>Livre I<sup>er</sup>. — Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements</p> <p>Titre I<sup>er</sup>. — Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux</p> <p>Chapitre VI — Vote. — Cf. annexe.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-11. — Un décret en Conseil d'État 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.</p>	<p>« 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 I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 58, L. 66, L. 68 (deuxième alinéa) et L. 85-1.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-11. — (Sans modification).</p>
<p>Art. L.65. — Cf. annexe</p>	<p>« 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 » ; « des feuilles de pointage » au lieu de : « des 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 ».</p>	<p>« 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 » ; « des feuilles de pointage » au lieu de : « des 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 ».</p>	<p>« 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</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Chapitre VII. — Disposition pénale. — Cf. annexe.</p>	<p>« Art. L.O. 1112-12. — Tout électeur défini à l'article L.O.1112-10 ainsi que le représentant de l'État 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'État. »</p>	<p>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.</p> <p>« Art. L.O. 1112-11-1 (nouveau). — Sont applicables au référendum local les dispositions du chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, à l'exception des articles L. 88-1, L. 95, L. 113-1 (1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du I, II et III).</p> <p>« 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 ».</p>	<p>« Art. L.O. 1112-11-1. — (Alinéa sans modification).</p> <p>... lire : « groupe, parti ... (amendement n° 8)</p> <p>« Art. L.O. 1112-12. — (Sans modification).</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p>Art. L.O. 1112-10. — Cf. supra.</p>			

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

	<b>Pages</b>
<b>Code électoral</b> .....	70
<b>Livre I<sup>er</sup>. — Élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux des départements</b> .....	70
<b>Titre I<sup>er</sup>. — Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux</b> .....	70
<b>Chapitre II. — Listes électorales</b> .....	70
Section III. — Inscription en dehors des périodes de révision .....	70
<i>Art. L. 30 à L. 35.</i>	
Section IV. — Contrôle des inscriptions sur les listes électorales .....	71
<i>Art. L. 36 à L. 40.</i>	
<b>Chapitre V. — Propagande</b> .....	71
<i>Art. L. 47 à L. 52-3.</i>	
<b>Chapitre VI. — Vote</b> .....	73
Section I. — Opérations préparatoires au scrutin .....	73
<i>Art. L. 53.</i>	
Section II. — Opérations de vote .....	73
<i>Art. L. 54 à L. 70.</i>	
Section III. — Vote par procuration .....	76
<i>Art. L. 71 à L. 78.</i>	
Section IV. — Vote par correspondance .....	77
Section V. — Commissions de contrôle des opérations de vote .....	77
<i>Art. L. 85-1.</i>	
<b>Chapitre VII. — Dispositions pénales</b> .....	78
<i>Art. L. 86 à L. 117-1</i>	
<b>Titre IV. — Dispositions spéciales à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris</b> .....	82
Section I <i>bis</i> . — Dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote pour l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris .....	82
<i>Art. L.O. 227-1 à L. O. 227-5.</i>	
<b>Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion</b> .....	83

## Code électoral

### LIVRE PREMIER

#### ELECTION DES DEPUTES, DES CONSEILLERS GENERAUX ET DES CONSEILLERS MUNICIPAUX DES DEPARTEMENTS

### TITRE PREMIER

#### DISPOSITIONS COMMUNES A L'ELECTION DES DEPUTES, DES CONSEILLERS GENERAUX ET DES CONSEILLERS MUNICIPAUX

### CHAPITRE II

#### Listes électorales

#### Section III

#### *Inscription en dehors des périodes de révision*

*Art. L. 30.* — Peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision :

1° les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite ;

2° les militaires renvoyés dans leurs foyers après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;

3° les Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;

4° les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et été naturalisés après la clôture des délais d'inscription ;

5° les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

*Art. L. 31.* — Les demandes d'inscription visées à l'article précédent sont, accompagnées des justifications nécessaires, déposées à la mairie.

Elles ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.

*Art. L. 32.* — Les demandes sont examinées par le juge du tribunal d'instance qui statue dans un délai de quinze jours et au plus tard quatre jours avant le jour du scrutin.

*Art. L. 33.* — Les décisions du juge du tribunal d'instance sont notifiées dans les deux jours de leur date, par lettre recommandée, avec accusé de réception, à l'intéressé et, s'il y a lieu, au maire de la commune d'inscription.

Celui-ci inscrit l'électeur sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification publié cinq jours avant la réunion des électeurs; si le tableau de rectification est déjà publié, le maire procède à un affichage spécial.

*Art. L. 34.* — Le juge du tribunal d'instance, directement saisi, a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités prescrites par les articles L. 23 et L. 25.

*Art. L. 35.* — Les décisions du juge du tribunal d'instance peuvent faire l'objet d'un recours en cassation dans les dix jours de leur notification.

*Section IV*  
*Contrôle des inscriptions sur les listes électorales*

*Art. L. 36.* — Lorsqu'un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales, le maire ou, à son défaut, tout électeur porté sur l'une de ces listes, peut exiger, devant la commission administrative, huit jours au moins avant leur clôture, que ce citoyen opte pour son maintien sur l'une seulement de ces listes.

À défaut de son option dans les huit jours de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée, il reste inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section électorale où il a été inscrit en dernier lieu et il sera rayé des autres listes.

Les réclamations et contestations à ce sujet sont jugées et réglées par les commissions et juges des tribunaux d'instance compétents pour opérer la révision de la liste électorale sur laquelle figure l'électeur qui réclame l'option, et ce, suivant les formes et délais prescrits par la section II du présent chapitre.

*Art. L. 37.* — L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales.

*Art. L. 38.* — Le préfet fait, par toutes voies de droit, procéder aux rectifications nécessaires sur les listes électorales.

En outre, s'il a relevé une infraction aux lois pénales, il saisit le parquet aux fins de poursuites judiciaires.

*Art. L. 39.* — En cas d'inscription d'un électeur sur deux ou plusieurs listes, le préfet intervient auprès du maire de la commune du dernier lieu d'inscription.

Celui-ci doit aussitôt, et nonobstant la clôture de la période de révision, notifier à l'électeur, par lettre recommandée avec accusé de réception que, sauf opposition de sa part, il sera maintenu sur la liste de la commune où il s'est fait inscrire en dernier lieu et rayé d'office des autres listes.

Dès que l'électeur a répondu et, à défaut, huit jours après l'envoi de la lettre recommandée, le maire fait procéder à la radiation ou avise la mairie intéressée de la radiation à effectuer.

*Art. L. 40.* — Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision, par les commissions administratives compétentes visées à l'article L. 17. Les décisions des commissions peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L. 25.

CHAPITRE V  
**Propagande**

*Art. L. 47.* — Les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions électorales sont fixées par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et par la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques.

*Art. L. 48.* — Sont applicables à la propagande les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à l'exception de son article 16.

Ainsi qu'il est dit à l'alinéa 3 de l'article 15 de ladite loi, les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc.

Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les articles 15 et 17 de la loi susvisée ne sont applicables que sous réserve des dispositions de la loi locale du 10 juillet 1906.

*Art. L. 49.* — Il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents.

A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale.

*Art. L. 50.* — Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

*Art. L. 50-1.* — 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.

*Art. L. 51.* — 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.

*Art. L. 52.* — 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.

*Art. L. 52-1.* — 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.

A 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 scrutin. 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.

*L. 52-2.* — En cas d'élections générales, 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, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés.

En cas d'élections partielles, les mêmes dispositions s'appliquent jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote de la circonscription territoriale intéressée.

*L. 52-3.* — Chaque candidat ou liste de candidats peut faire imprimer un emblème sur ses bulletins de vote.

CHAPITRE VI  
**Vote**

*Section I*  
*Opérations préparatoires au scrutin*

*Art. L. 53.* — L'élection se fait dans chaque commune.

*Section II*  
*Opérations de vote*

*Art. L. 54.* — Le scrutin ne dure qu'un seul jour.

*Art. L. 55.* — Il a lieu un dimanche.

*Art. L. 56.* — En cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour.

*Art. L. 57.* — Seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour de scrutin.

*Art. L. 57-1.* — Des machines à voter peuvent être utilisées dans les bureaux de vote des communes de plus de 3 500 habitants figurant sur une liste qui sera fixée par décret en Conseil d'État.

Les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur et satisfaire aux conditions suivantes :

- comporter un dispositif qui soustrait l'électeur aux regards pendant le vote ;
- permettre plusieurs élections de type différent le même jour à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991 ;
- permettre l'enregistrement d'un vote blanc ;
- ne pas permettre l'enregistrement de plus d'un seul suffrage par électeur et par scrutin ;
- totaliser le nombre des votants sur un compteur qui peut être lu pendant les opérations de vote ;
- totaliser les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, sur des compteurs qui ne peuvent être lus qu'après la clôture du scrutin ;
- ne pouvoir être utilisées qu'à l'aide de deux clefs différentes, de telle manière que, pendant la durée du scrutin, l'une reste entre les mains du président du bureau de vote et l'autre entre les mains de l'assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.

*Art. L. 58.* — 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.

Cet article n'est pas applicable dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter.

*Art. L. 59.* — Le scrutin est secret.

*Art. L. 60.* — Le vote a lieu sous enveloppe, obligatoirement d'une couleur différente de celle de la précédente consultation générale.

Le jour du vote, celles-ci sont mises à la disposition des électeurs dans la salle de vote.

Avant l'ouverture du scrutin, le bureau doit constater que le nombre des enveloppes correspond exactement à celui des électeurs inscrits.

Si, par suite d'un cas de force majeure, du délit prévu à l'article L. 113 ou pour toute autre cause, ces enveloppes réglementaires font défaut, le président du bureau de vote est tenu de les remplacer par d'autres d'un type uniforme, frappées du timbre de la mairie, et de procéder au scrutin conformément aux dispositions du présent code. Mention est faite de ce remplacement au procès-verbal et cinq des enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées.

*Art. L. 61.* — L'entrée dans l'assemblée électorale avec armes est interdite.

*Art. L. 62.* — À son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usages établis ou après avoir fait la preuve de son droit de voter par la production d'une décision du juge du tribunal d'instance ordonnant son inscription ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé sa radiation, prend, lui-même, une enveloppe. Sans quitter la salle du scrutin, il doit se rendre isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe; il fait ensuite constater au président qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe; le président le constate sans toucher l'enveloppe, que l'électeur introduit lui-même dans l'urne.

Dans chaque bureau de vote, il y a un isolement par 300 électeurs inscrits ou par fraction.

Les isolements ne doivent pas être placés de façon à dissimuler au public les opérations électorales.

Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, l'électeur fait constater son identité ou fait la preuve de son droit de voter dans les conditions prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup> et fait enregistrer son suffrage par la machine à voter.

*Art. L. 62-1.* — Pendant toute la durée des opérations électorales, une copie de la liste électorale certifiée par le maire et comportant les mentions prescrites par les articles L. 18 et L. 19 ainsi que le numéro d'ordre attribué à chaque électeur, reste déposée sur la table à laquelle siège le bureau.

Cette copie constitue la liste d'émargement.

Le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement.

*Art. L. 63.* — L'urne électorale est transparente. Cette urne n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser passer l'enveloppe contenant le bulletin de vote doit, avant le commencement du scrutin, avoir été fermée à deux serrures dissemblables, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains d'un assesseur tiré au sort parmi l'ensemble des assesseurs.

Si, au moment de la clôture du scrutin, le président n'a pas les deux clefs à sa disposition, il prend toutes les mesures nécessaires pour procéder immédiatement à l'ouverture de l'urne.

Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le bureau de vote s'assure publiquement, avant le commencement du scrutin, que la machine fonctionne normalement et que tous les compteurs sont à la graduation zéro.

*Art. L. 64.* — Tout électeur atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans l'urne ou de faire fonctionner la machine à voter est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix.

Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième alinéa de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : l'électeur ne peut signer lui-même.

*Art. L. 65.* — Dès la clôture du scrutin, il est procédé au dénombrement des émargements. Ensuite, le dépouillement se déroule de la manière suivante : l'urne est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur est permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels doivent être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement. Le nombre de tables ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs.

Les enveloppes contenant les bulletins sont regroupées par paquet de 100. Ces paquets sont introduits dans des enveloppes spécialement réservées à cet effet. Dès l'introduction d'un paquet de 100 bulletins, l'enveloppe est cachetée et y sont apposées les signatures du président du bureau de vote et d'au moins deux assesseurs représentant, sauf liste ou candidat unique, des listes ou des candidats différents.

À chaque table, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur ; celui-ci le lit à haute voix ; les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparées à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand les bulletins portent des listes et des noms différents. Les bulletins multiples ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat.

Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, le président, à la fin des opérations de vote, rend visibles les compteurs totalisant les suffrages obtenus par chaque liste ou chaque candidat ainsi que les votes blancs, de manière à en permettre la lecture par les membres du bureau, les délégués des candidats et les électeurs présents. Le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt enregistrés par le secrétaire.

*Art. L. 66.* — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

*Art. L. 67.* — Tout candidat ou son représentant dûment désigné a le droit de contrôler toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix, dans tous les locaux où s'effectuent ces opérations, ainsi que d'exiger l'inscription au procès-verbal de toutes observations, protestations ou contestations sur lesdites opérations, soit avant la proclamation du scrutin, soit après.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

*Art. L. 68.* — Tant au premier tour qu'éventuellement au second tour de scrutin, les listes d'émargement de chaque bureau de vote, ainsi que les documents qui y sont réglementairement annexés, sont joints aux procès-verbaux des opérations de vote transmis immédiatement après le dépouillement du scrutin à la préfecture ou, pour les élections des conseillers généraux et des conseillers municipaux, à la sous-préfecture.

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.

Sans préjudice des dispositions de l'article L.O. 179 du présent code, les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l'élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie.

*Art. L. 69.* — Les frais de fourniture des enveloppes, ceux qu'entraîne l'aménagement spécial prévu à l'article L. 62, ainsi que les dépenses résultant de l'acquisition, de la location et de l'entretien des machines à voter sont à la charge de l'État.

*Art. L. 70.* — Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État.

### *Section III* *Vote par procuration*

*Art. L. 71.* — Peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration dans les conditions fixées par la présente section :

I. — Les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin.

II. — les électeurs appartenant à l'une des catégories ci-après, qu'ils se trouvent ou non dans leur commune d'inscription le jour du scrutin :

1° les fonctionnaires de l'État exerçant leur profession dans les phares ;

2° les titulaires d'une pension militaire d'invalidité ou de victime civile de guerre dont le taux est égal ou supérieur à 85 % ;

3° les titulaires d'une pension d'invalidité allouée au titre d'une législation de sécurité sociale, bénéficiant de la majoration pour assistance d'une tierce personne, notamment les assurés sociaux du régime général de sécurité sociale placés dans le troisième groupe ;

4° les titulaires d'une pension de vieillesse, allouée au titre d'une législation de sécurité sociale, bénéficiant de la majoration pour assistance d'une tierce personne ;

5° les victimes d'accidents du travail bénéficiant d'une rente correspondant à un taux égal ou supérieur à 85 % ;

6° les personnes âgées et infirmes bénéficiant d'une prise en charge pour aide d'une tierce personne ;

7° les personnes qui assistent les invalides, vieillards ou infirmes visés aux alinéas précédents ;

8° les malades, femmes en couches, infirmes ou incurables qui, en raison de leur état de santé ou de leur condition physique, seront dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin ;

9° les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale ;

III. — Les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances.

*Art. L. 72.* — Le ou la mandataire doit jouir de ses droits électoraux et être inscrit dans la même commune que le mandant.

*Art. L. 73.* — Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France.

Si ces limites ne sont pas respectées, la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules valables ; la ou les autres sont nulles de plein droit.

*Art. L. 74.* — Le ou la mandataire participe au scrutin dans les conditions prévues à l'article L. 62.

À son entrée dans la salle du scrutin et sur présentation de sa carte électorale et de sa procuration, il lui est remis une enveloppe électorale.

Son vote est constaté par l'estampillage de la procuration et par sa signature apposée à l'encre sur la liste d'émargement en face du nom du mandant.

*Art. L. 75.* — Le mandant a toujours la faculté de résilier sa procuration.

Il peut donner une nouvelle procuration.

*Art. L. 76.* — Tout mandant peut voter personnellement s'il se présente au bureau de vote avant que le mandataire ait exercé ses pouvoirs.

*Art. L. 77.* — En cas de décès ou de privation des droits civiques du mandataire, la procuration est annulée de plein droit.

*Art. L. 78.* — Les différents envois recommandés, les avis et notifications adressés en application des dispositions de la présente section sont faits en franchise. Les dépenses qui en résultent sont supportées par le budget général de l'État, qui rembourse au budget annexe des postes et télécommunications les sommes dont celui-ci a fait l'avance.

#### *Section IV* *Vote par correspondance*

*Art. L. 79 à L. 85.* — *Abrogés.*

#### *Section V* *Commissions de contrôle des opérations de vote*

*Art. L. 85-I.* — Dans toutes les communes de plus de 20 000 habitants, il est institué des commissions de contrôle des opérations de vote qui sont chargées 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.

La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

Son président, ses membres et ses délégués procèdent à tous contrôles et vérifications utiles. Ils ont accès à tout moment aux bureaux de vote et peuvent exiger l'inscription de toutes observations au procès-verbal, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après.

Les maires et les présidents de bureau de vote sont tenus de fournir tous les renseignements et de communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de cette mission.

À l'issue de chaque tour de scrutin, la commission dresse, s'il y a lieu, un rapport qui est adressé à la préfecture et joint au procès-verbal des opérations de vote.

La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

## CHAPITRE VII

### Dispositions pénales

*Art. L. 86.* — Toute personne qui se sera fait inscrire sur la liste électorale sous de faux noms ou de fausses qualités ou aura, en se faisant inscrire, dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou aura réclaté et obtenu une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 87.* — Toute fraude dans la délivrance ou la production d'un certificat d'inscription ou de radiation des listes électorales sera punie des peines portées à l'article L. 113.

*Art. L. 88.* — Ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire ou auront tenté de se faire inscrire indûment sur une liste électorale, ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 88-I.* — 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 €.

*Art. L. 89.* — Toute infraction aux dispositions de l'article L. 49 et L. 52-2 sera punie d'une amende de 3 750 € sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen.

*Art. L. 90.* — Sera passible d'une amende de 9 000 € :

– Tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation et la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ;

– Tout candidat qui cédera à un tiers son emplacement d'affichage.

Il sera en outre redevable des pénalités afférentes à l'affichage sans timbre.

L'amende prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article sera également applicable à toute personne qui aura contrevenu aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 51.

*Art. L. 90-I.* — Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1 sera punie d'une amende de 75 000 €.

*Art. L. 91.* — Celui qui, déchu du droit de voter, soit par suite d'une condamnation judiciaire, soit par suite d'une faillite non suivie de réhabilitation, aura voté, soit en vertu d'une inscription sur les listes antérieures à sa déchéance, soit en vertu d'une inscription postérieure, mais opérée sans sa participation, sera puni d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de 7 500 €.

*Art. L. 92.* — Quiconque aura substitué ou imité volontairement une signature sur la liste d'émargement ou aura voté soit en vertu d'une inscription obtenue dans les deux premiers cas prévus par l'article L. 86, soit en prenant faussement les nom et qualités d'un électeur inscrit, sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans, et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 93.* — Sera puni de la même peine tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois.

*Art. L. 94.* — Quiconque étant chargé, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens, aura soustrait, ajouté ou altéré des bulletins, ou lu un nom autre que celui inscrit, sera puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 22 500 €.

*Art. L. 95.* — La même peine sera appliquée à 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.

*Art. L. 96.* — En cas d'infraction à l'article L. 61 la peine sera d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de 7 500 € si les armes étaient cachées.

*Art. L. 97.* — Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 98.* — Lorsque, par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, on aura troublé les opérations d'un collège électoral, porté atteinte à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote, les coupables seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 99.* — Toute irruption dans un collège électoral consommée ou tentée avec violence en vue d'empêcher un choix sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 22 500 €.

*Art. L. 100.* — Si les coupables étaient porteurs d'armes ou si le scrutin a été violé, la peine sera de dix ans d'emprisonnement.

*Art. L. 101.* — Elle sera la réclusion criminelle à temps de vingt ans si le crime a été commis par suite d'un plan concerté pour être exécuté, soit dans toute la République, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements .

*Art. L. 102.* — Les membres d'un collège électoral qui, pendant la réunion, se seront rendus coupables d'outrages ou de violences, soit envers le bureau, soit envers l'un de ses membres, ou qui, par voies de fait ou menaces, auront retardé ou empêché les opérations électorales, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 €. Si le scrutin a été violé, l'emprisonnement sera de cinq ans, et l'amende de 22 500 €.

*Art. L. 103.* — L'enlèvement de l'urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés sera puni d'un emprisonnement de cinq ans, et d'une amende de 22 500 €.

Si cet enlèvement a été effectué en réunion et avec violence, la peine sera de dix ans d'emprisonnement.

*Art. L. 104.* — La violation du scrutin faite, soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité préposés à la garde des bulletins non encore dépouillés, sera punie de dix ans d'emprisonnement.

*Art. L. 105.* — La condamnation, s'il en est prononcé, ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet d'annuler l'élection déclarée valide par les pouvoirs compétents, ou dûment définitive par l'absence de toute protestation régulière formée dans les délais prévus par les dispositions spéciales aux différentes catégories d'élections.

*Art. L. 106.* — Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 €.

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses.

*Art. L. 107.* — Ceux qui, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter, ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote, seront punis d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 108.* — Quiconque, en vue d'influencer le vote d'un collègue électoral ou d'une fraction de ce collège, aura fait des dons ou libéralités, des promesses de libéralités ou de faveurs administratives, soit à une commune, soit à une collectivité quelconque de citoyens, sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 €.

*Art. L. 109.* — Dans les cas prévus aux articles L. 106 à L. 108, si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera double.

*Art. L. 110.* — Aucune poursuite contre un candidat, en vertu des articles L. 106 et L. 108, ne pourra être exercée, aucune citation directe à un fonctionnaire ne pourra être donnée en vertu de l'article L. 115 avant la proclamation du scrutin.

*Art. L. 111.* — Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions des articles L. 71 à L. 77 sera punie des peines prévues à l'article L. 107.

*Art. L. 112.* — *Abrogé.*

*Art. L. 113.* — En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions des lois et décrets en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 15 000 € et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement.

Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public ou président d'un bureau de vote, la peine sera portée au double.

*Art. L. 113-1.* — I. — Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8 ;

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ou L. 308-1 ;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;

6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;

7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

II. — Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.

III. — Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

*Art. L. 114.* — L'action publique et l'action civile intentées en vertu des articles L. 86, L. 87, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 108 et L. 113 ou pour infraction à l'article L. 61 si les armes étaient apparentes, seront prescrites après six mois à partir du jour de la proclamation du résultat de l'élection.

*Art. L. 115.* — *Abrogé*

*Art. L. 116.* — Ceux qui, par des manœuvres frauduleuses quelconques, accomplies même en dehors des locaux ou commissions visés à l'article L. 113, auront porté atteinte ou tenté de porter atteinte à la sincérité d'un scrutin, violé ou tenté de violer le secret du vote, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui, par les mêmes manœuvres, en auront changé ou tenté de changer les résultats, seront punis des peines portées audit article.

Les mêmes peines seront appliquées à tout individu qui aura porté atteinte ou tenté de porter atteinte au fonctionnement d'une machine à voter en vue d'empêcher les opérations du scrutin ou d'en fausser les résultats.

Les mêmes peines seront appliquées à toute personne qui aura fait expulser sans motif légitime de la salle de vote un assesseur ou un délégué ou qui l'aura empêché d'exercer ses prérogatives.

*Art. L. 116-1.* — *Abrogé*

*Art. L. 117.* — Les personnes physiques coupables des infractions prévues par les articles L. 86 à L. 88, L. 91 à L. 104, L. 106 à L. 109, L. 111, L. 113 et L. 116 encourent également l'interdiction des droits civiques mentionnés aux 1° et 2° de l'article 131-26 du code pénal suivant les modalités prévues par cet article.

La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.

*Art. L. 117-1.* — Lorsque la juridiction administrative a retenu, dans sa décision définitive, des faits de fraude électorale, elle communique le dossier au procureur de la République compétent.

TITRE IV  
**DISPOSITIONS SPECIALES A L'ELECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX  
ET DES MEMBRES DU CONSEIL DE PARIS**

*Section I bis*

*Dispositions spéciales à l'exercice par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France du droit de vote pour l'élection des conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris*

*Art. L.O. 227-1.* — Les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, sous réserve des dispositions de la présente section.

Les personnes mentionnées au premier alinéa sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu.

Pour l'application de la présente section, l'élection des membres du Conseil de Paris est assimilée à celle des conseillers municipaux.

*Art. L.O. 227-2.* — Pour exercer leur droit de vote, les personnes visées à l'article L.O. 227-1 doivent être inscrites, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire.

Elles peuvent demander leur inscription si elles jouissent de leur capacité électorale dans leur État d'origine et si elles remplissent les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs et être inscrites sur une liste électorale en France.

*Art. L.O. 227-3.* — Pour chaque bureau de vote, la liste électorale complémentaire est dressée et révisée par les autorités compétentes pour dresser et réviser la liste électorale.

Les dispositions des articles L. 10 et L. 11, L. 15 à L. 17, L. 18 à L. 41 et L. 43, dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998, qui sont relatives à l'établissement des listes électorales et au contrôle de leur régularité sont applicables à l'établissement des listes électorales complémentaires et au contrôle de leur régularité. Les droits conférés par ces articles aux nationaux français sont exercés par les personnes mentionnées à l'article L.O. 227-1.

En sus des indications prescrites par les articles L. 18 et L. 19, la liste électorale complémentaire mentionne la nationalité des personnes qui y figurent.

Les recours prévus au deuxième alinéa de l'article L. 25 peuvent être exercés par les électeurs français et par les personnes inscrites sur la liste électorale complémentaire tant en ce qui concerne la liste électorale que la liste électorale complémentaire.

*Art. L.O. 227-4.* — Outre les justifications exigibles des ressortissants français, le ressortissant d'un État de l'Union européenne autre que la France produit, à l'appui de sa demande d'inscription sur une liste électorale complémentaire, un document d'identité en cours de validité et une déclaration écrite précisant :

- a) Sa nationalité ;
- b) Son adresse sur le territoire de la République ;
- c) Qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'État dont il est ressortissant.

*Art. L.O. 227-5.* — Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende :

a) Le fait de s'être fait inscrire sur la liste électorale complémentaire sous une fausse résidence, sous de faux noms ou de fausses qualités, ou d'avoir dissimulé, en se faisant inscrire, une incapacité électorale dans l'État dont on est ressortissant ;

b) Le fait d'avoir demandé et obtenu son inscription sur plusieurs listes électorales complémentaires ;

c) Toute fraude dans la délivrance ou la production d'un certificat d'inscription ou de radiation des listes électorales complémentaires ;

d) Le fait de s'être fait inscrire sur une liste électorale complémentaire ou d'avoir tenté de le faire, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, et de faire indûment inscrire ou radier ou de tenter de le faire, à l'aide des mêmes moyens, une autre personne.

.....

**Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977**  
**relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion**

*Section I*  
*Dispositions générales.*

*Art. 1<sup>er</sup>.* — Sont régies par les dispositions de la présente loi la publication et la diffusion de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes.

Les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages d'opinion sont assimilées à des sondages d'opinion pour l'application de la présente loi.

*Section II*  
*Du contenu des sondages.*

*Art. 2.* — La publication et la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> doivent être accompagnées des indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :

Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;  
Le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;  
Le nombre des personnes interrogées ;  
La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;  
Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3.

*Art. 3.* — Avant la publication ou la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt auprès de la commission des sondages instituée en application de l'article 5 de la présente loi d'une notice précisant notamment :

L'objet du sondage ;  
La méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ;  
Les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;  
Le texte intégral des questions posées ;  
La proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions ;  
Les limites d'interprétation des résultats publiés ;

S'il y a lieu, la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés.

La commission des sondages peut ordonner la publication par ceux qui ont procédé à la publication ou à la diffusion d'un sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> des indications figurant dans la notice qui l'accompagne ou de certaines d'entre elles.

Toute personne a le droit de consulter auprès de la commission des sondages la notice prévue par le présent article.

*Art. 3-1.* — À l'occasion de la publication et de la diffusion de tout sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, les données relatives aux réponses des personnes interrogées doivent être accompagnées du texte intégral des questions posées.

*Art. 4.* — L'organisme ayant réalisé un sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> tient à la disposition de la commission des sondages, instituée en application de l'article 5 de la présente loi, les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé.

### *Section III* *De la commission des sondages*

*Art. 5.* — Il est institué une commission des sondages chargée d'étudier et de proposer des règles tendant à assurer dans le domaine de la prévision électorale l'objectivité et la qualité des sondages publiés ou diffusés tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>.

Les propositions de la commission devront, pour être appliquées, faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

La commission est également habilitée à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour.

Elle s'assure que les personnes ou organismes réalisant des sondages destinés à être publiés ou diffusés ne procèdent pas par actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites, ou coalitions sous quelque forme et pour quelque cause que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la même activité par d'autres personnes ou organismes.

*Art. 6.* — La commission des sondages est composée de membres désignés par décret en Conseil des ministres, en nombre égal et impair, parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes.

Deux personnalités qualifiées en matière de sondages sont également désignées par décret en Conseil des ministres. Ces personnes ne doivent pas avoir exercé d'activité dans les trois années précédant leur nomination dans un organisme réalisant des sondages tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>.

*Art. 7.* — Nul ne peut réaliser des sondages, tels que définis à l'article 1<sup>er</sup> et destinés à être publiés ou diffusés, s'il ne s'est engagé, par une déclaration préalablement adressée à la commission des sondages, à appliquer les dispositions de la présente loi et les textes réglementaires pris en application de l'article 5 ci-dessus.

Nul ne peut publier ou diffuser les résultats d'un sondage, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, s'il a été réalisé sans que la déclaration prévue à l'alinéa qui précède n'ait été préalablement souscrite.

*Art. 8.* — La commission des sondages a tout pouvoir pour vérifier que les sondages tels que définis à l'article 1<sup>er</sup> ont été réalisés et que leur vente s'est effectuée conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables.

*Art. 9.* — Les organes d'information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> en violation des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires applicables, ainsi que ceux qui effectuent cette publication en violation des dispositions de la présente loi ou des clauses obligatoires des contrats de vente ou en altérant la portée des résultats obtenus, sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par ladite commission.

La commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission.

*Art. 10.* — Les décisions de la commission des sondages donnent lieu à notification et à publication. Elles sont, notamment, transmises aux agences de presse.

Elles sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

#### *Section IV* *Dispositions spéciales applicables en période électorale*

*Art. 11.* — La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa du présent article, dans les cas prévus à l'article 9 et lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation.

Lorsque pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, un sondage tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> a été publié ou diffusé depuis un lieu situé hors du territoire national, la commission des sondages peut faire programmer et diffuser sans délai une mise au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Elle peut aussi, le cas échéant, exiger des organes d'information qui, en France, auraient fait état sous quelque forme que ce soit de ce sondage la diffusion ou l'insertion, suivant le cas, d'une mise au point dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Toutefois, dans le cas d'élections partielles, législatives, sénatoriales, régionales, cantonales ou municipales, se déroulant dans l'intervalle entre deux renouvellements de l'Assemblée nationale, du Sénat, des conseils régionaux, des conseils généraux ou des conseils municipaux, cette interdiction ne s'applique qu'aux sondages portant directement ou indirectement sur ces scrutins partiels.

L'interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats.

#### *Section V* *Dispositions diverses*

*Art. 12.* — Seront punis des peines portées à l'article L. 90-1 du code électoral :

Ceux qui auront publié ou diffusé un sondage, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, qui ne serait pas assorti de l'une ou plusieurs des indications prévues à l'article 2 ci-dessus ;

Ceux qui auront laissé publier ou diffuser un sondage, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> assorti d'indications présentant un caractère mensonger ;

Ceux qui n'auront pas satisfait aux obligations édictées par l'article 3 ci-dessus ;

Ceux qui auront publié ou diffusé ou laissé publier ou diffuser un sondage, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, alors que n'auront pas été respectées les règles et clauses élaborées par la commission des sondages, en application de l'article 5 ci-dessus ;

Ceux qui, pour la réalisation des sondages, tels que définis à l'article 1<sup>er</sup>, auront procédé en violation des dispositions du même article 5, dernier alinéa ;

Ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 7 et 11 ci-dessus ;

Ceux qui auront refusé de publier les mises au point demandées par la commission des sondages, en application de l'article 9 ci-dessus.

La décision de justice sera publiée ou diffusée par les mêmes moyens que ceux par lesquels il a été fait état du sondage publié ou diffusé en violation des dispositions de la présente loi.

*Art. 13.* — Les conditions d'application de la présente loi sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.

*Art. 14.* — La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, aux élections mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>.

Pour l'application du dernier alinéa de l'article 11 dans les collectivités mentionnées à l'alinéa précédent, il y a lieu de lire respectivement : « en Nouvelle-Calédonie », « en Polynésie française », « dans les îles Wallis-et-Futuna », « à Saint-Pierre-et-Miquelon » et « à Mayotte » au lieu de : « en métropole ».

## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Article unique*

(Après l'article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Amendements présentés par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

- Après l'article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales, insérer un article ainsi rédigé :

« L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut soumettre à référendum local tout projet de délibération portant sur des compétences exercées par cet établissement public de coopération intercommunale après accord des deux tiers au moins des conseils municipaux de ces communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces mêmes communes représentant les deux tiers de la populations. »

- Après l'article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales, insérer un article ainsi rédigé :

« L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut soumettre à référendum local tout projet de délibération portant sur des compétences exercées par cet établissement public de coopération intercommunale. »

- Après l'article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales, insérer un article ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 1112-2 bis.* — Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en vue de l'organisation d'un référendum local sur un sujet relevant de la compétence de cette collectivité territoriale ou de cet établissement public de coopération intercommunale.

« Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'un référendum local.

« L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant délibère sur le principe de ce référendum. »

(Article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales)

#### **Amendements présentés par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

- Substituer au premier alinéa de cet article les deux alinéas suivants :

« *Art. L.O. 1112-3.* — Dans les cas prévus aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, délibère sur le principe, les modalités d'organisation du référendum et définit la question posée aux électeurs, libellée de manière à leur permettre de décider, en répondant par « oui » ou par « non », s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum local.

« Le représentant de l'État, sur proposition de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, arrête les modalités d'organisation de ce référendum local, fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. »

• Au début du premier alinéa de cet article, après les mots : « Dans les cas prévus aux articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 », insérer les mots : « et L.O. 1112-2 *bis* ».

(Article L.O. 1112-8 du code général des collectivités territoriales)

**Amendement présenté par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Rédiger ainsi cet article :

« Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est mis à la disposition du public. L'accès du public à ce dossier est assuré dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Un décret en Conseil d'État détermine la composition de ce dossier d'information et les conditions de sa mise à disposition du public. »

(Article L.O. 1112-9 du code général des collectivités territoriales)

**Amendements présentés par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

• À la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots : « , par l'exécutif de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le scrutin »

• Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« – les conseils de quartier et les commissions consultatives des services publics locaux ; »

• Après le troisième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« – les associations qui existent depuis au moins un an ; »

(Article L.O. 1112-10 du code général des collectivités territoriales)

**Amendement présenté par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Compléter cet article par les mots suivants :

« , ainsi que les étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. La loi détermine leurs conditions d'inscription sur les listes électorales. »

### *Après l'article unique*

**Amendement présenté par M. Jean-Pierre Blazy et les commissaires membres du groupe socialiste :**

Insérer l'article suivant :

« L'article L.2142-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2142-3.* — Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en vue de l'organisation d'une consultation sur un sujet relevant de la compétence de cette collectivité territoriale ou de cet établissement public de coopération intercommunale.

« Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'un référendum local.

« Cette saisine de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant ne peut intervenir avant la fin de la première année ni après la fin de la quatrième année suivant l'élection de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale concernée ou de la désignation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.

« L'assemblée délibérante ou l'organe délibérant délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation.

« La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. »



## PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Fédération des maires des villes moyennes :
  - M. Bruno Bourg-Broc, président ;
  - M. Armand Pinoteau, chargé d'études.
  
- Association des maires de France :
  - M. Daniel Hoeffel, président ;
  - M. Guillaume Canel, chargé d'études.
  
- Fédération nationale des maires ruraux :
  - M. Pierre-Yves Colombat, vice-président.
  
- Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale :
  - M. Bernard Deljarrie, président ;
  - M. Serge Depaquit, vice-président.
  
- Association des maires des grandes villes :
  - M. Jean-Marie Bockel, président ;
  - M. Christian Lalu, directeur général.
  
- Assemblée des départements de France :
  - M. André Lardeux, sénateur et président du conseil général du Maine-et-Loire ;
  - M. François Fortassin, sénateur et président du conseil général des Hautes-Pyrénées ;
  - Mme Letizia Murret-Labarthe, chargée d'études ;
  - Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire.
  
- Association des petites villes de France :
  - M. Jean-Pierre Michel, vice-président ;
  - M. Gaël Le Scolan, chargé de mission.

\*

\* \*

M. Michel Verpaux, professeur de droit à l'Université Panthéon-Assas Paris II, n'a pas pu se déplacer et a fait parvenir une contribution écrite au rapporteur.