



Mise à jour le 26/05/2021

## FICHE 16 : LE REFERENDUM LOCAL ET LA CONSULTATION LOCALE

### I. Les participations des électeurs aux décisions locales :

#### 1. La délibération et l'objet de la décision locale :

- **Les affaires relevant des compétences de la collectivité locale** (articles L.O.1112-1 et L. 1112-15 du CGCT) :

Les référendums locaux et consultations locales portent sur les affaires relevant des compétences de la collectivité qui décide de les organiser.

Les compétences propres aux collectivités locales ne sont pas strictement définies. En revanche, la jurisprudence a progressivement défini **le type d'affaires qui n'est pas de la compétence d'une collectivité locale.**

#### **Compétences de l'État :**

- Droit de vote et d'éligibilité des étrangers extracommunautaires aux élections locales, le régime électoral relevant de la Constitution (CAA de Versailles, 23 octobre 2008, *Commune de Clichy-la Garenne*)
- Maintien sur le territoire de la commune d'une population étrangère (CE, 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*),
- Tracé du TGV (CE, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*), ou d'une autoroute (CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*),
- Extension d'un aéroport (CAA de Lyon, 6 mars 1997, *Commune de Mandelieu-La Napoule*),
- Délimitation des champs d'application des lois « littoral » et « montagne », la délimitation devant faire l'objet d'un décret en Conseil d'État (TA de Grenoble, 27 octobre 2001, n°0604453).

#### **Compétences relevant d'autres autorités administratives :**

- Seuil de tolérance dans les HLM en matière d'immigrés (CE, 21 juin 2000, n° 198237),
- Implantation sur le territoire de la commune d'une station d'épuration lorsque la compétence en matière d'assainissement a été transférée à une intercommunalité (CAA de Nancy, 12 mars 2009),
- Devenir d'un hôpital (CAA de Paris, 9 octobre 2007, n° 06PA04004),
- Enfouissement d'une ligne de chemin de fer (CAA de Bordeaux, 28 février 2006, n° 03BX00781).

#### **Affaires qui ne sont pas de la compétence exclusive de la commune :**

- Implantation d'un hypermarché (autorisation préalable de la commission départementale d'aménagement commercial présidée par le préfet).



Pour plus de précisions sur la notion d'affaires de la commune, se référer à la **loi 96-142** JORF du 24 février 1996, **article L.2121-29 du CGCT.**

- **Les objets rendant la délibération illégale :**

Est considérée **illégale la délibération** organisant un référendum ou une consultation :

- soumettant une question de nature à **induire l'électeur en erreur** sur le sens et la portée de la question posée (TA Marseille, 26 novembre 1992, Commune de Septèmes) ;
- revenant à conférer un pouvoir de décision à des organes qui ne sont pas d'origine élective (TA Saint-Denis de La Réunion, 2 août 1982, *M. Hubert-Delisle*) ;
- soumettant une question à participation lorsqu'il apparaît que les autorités locales s'estiment liées par l'avis et renoncent à l'exercice de leur compétence. **En substituant à la décision qu'il lui appartient de prendre lui-même pour le règlement d'une affaire d'intérêt communal la décision des électeurs intéressés**, le conseil municipal viole les dispositions de la loi du 5 avril 1884 (CE 7 avril 1905, *Commune d'Aigre*).

Plus particulièrement pour une participation locale décidée par une commune :

Les décisions des autorités municipales sur lesquelles les électeurs peuvent être préalablement consultés sont celles qui relèvent soit de la compétence du conseil municipal, soit des compétences propres du maire agissant au nom de la commune. Ces décisions peuvent être aussi bien un **acte réglementaire qu'une décision individuelle** alors même que l'autorité administrative ne dispose pas d'un total pouvoir discrétionnaire (CE 29 décembre 1995, *M. Géniteau*).

Cependant, est considérée illégale la délibération organisant un référendum ou une consultation :

- lorsque son objet **n'a pas le caractère d'une affaire relevant de la compétence de la commune** (CE 16 novembre 1994, *Commune d'Awala-Yalimapo*) ,
- soumettant une **question vague** sans que soit précisées au corps électoral la nature des problèmes en cause ni les décisions qui pourraient être prises à leur sujet par les autorités municipales (TA Lille, 16 juillet 1992, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais*),
- demandant aux électeurs de se prononcer sur un simple avis que les autorités communales sont appelées à formuler à l'autorité compétente pour adopter la décision (CE 29 décembre 1995, *M. Gétineau*).

- **La délibération d'organisation prise par une collectivité autre qu'une commune**

**Le représentant de l'État dans cette collectivité la notifie dans un délai de quinze jours aux maires des communes** dans lesquelles la consultation est prévue, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

**Les maires organisent le scrutin.** Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office (**article L.O. 1112-4 du CGCT pour le référendum et article L.1112-18 du CGCT pour la consultation**).

- **Contentieux (articles L.O.1112-3 et L.1112-17 du CGCT) :**

La délibération déterminant les modalités d'organisation d'un référendum local ou d'une consultation locale peut faire l'objet :

- d'un déferé au TA dans les 10 jours, à compter de sa réception, par le représentant de l'État,
- d'une suspension dans un délai d'un mois par le président du TA,
- d'une suspension dans les 48 heures par le président du TA si le projet est de nature à compromettre une liberté publique ou individuelle.

## 2. Les électeurs :

L'article L.O.1112-11 dispose que : « Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales ».

Les dispositions de cet article sont aussi applicables à la consultation des électeurs (art. L. 1112-22 du CGCT).

Les citoyens de l'Union européenne, inscrits sur les listes électorales, peuvent participer aux scrutins organisés à un échelon intercommunal (article L. 5211-49 du CGCT).



Est illégale la délibération qui prévoit la participation au scrutin référendaire des résidents étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (TA de Cergy-Pontoise, 13 janvier 2006, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*).

## 3. Les dépenses :

Les dépenses liées à l'organisation du référendum ou de la consultation constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée (article L.O.1112-5 du CGCT).

Celle-ci doit par ailleurs rembourser aux communes où aura lieu le référendum ou la consultation les dépenses résultant des assemblées électorales, au moyen d'une dotation (décret n°2004-194 du 24 février 2004).

Organisateur	Dépenses à rembourser	Montant de la subvention versée par la collectivité qui a décidé de l'organisation du scrutin :
Département ou Région	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aménagement, remise en état des lieux de vote après le scrutin<ul style="list-style-type: none"><li>• Achat, mise en place des panneaux d'affichage au début de la campagne électorale, leur enlèvement après élection</li><li>• leur réparation et leur entretien</li></ul></li><li>• les frais de manutention hors des heures ouvrables</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 0,09 € par électeur inscrit le jour du scrutin</li><li>• 38,11 € par bureau de vote</li></ul>

## 4. Les limites temporelles de l'organisation :

L'article L.O.1112-6 du CGCT dispose que :

« Une collectivité territoriale **ne peut organiser de référendum local** :

1. A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante ;

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 : Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours 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

La **délibération** organisant un référendum local devient **caduque** :

- dans les cas prévus au présent article,
- en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale l'ayant décidé,
- de démission de tous ses membres,
- d'annulation définitive de leur élection.

Ces règles sont applicables à la **consultation** (article L.1112-21 du CGCT).



Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative d'une collectivité territoriale, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet.

## 5. Les conditions d'organisation :

La participation des électeurs aux décisions locales est organisée dans les conditions prévues par les articles R1112-1 à R1112-17 du CGCT.  
(Applicables à la consultation locale – R1112-18 du CGCT).

## 6. La campagne :

- **Les dates** (article L.O.1112-9 du CGCT) :
  - ouverture : 2<sup>e</sup> lundi précédant le scrutin à 0h
  - clôture : veille du scrutin à minuit
- **L'organisateur** (article L.O.1112-9 du CGCT) :
  - La collectivité locale ayant décidé de recourir au référendum local
- **Groupements habilités à participer à la campagne** (article L.O.1112-10 du CGCT) :
  - les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante ;
  - 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 ;

→ pour un référendum décidé par :

- une **commune de moins de 3 500 habitants**, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins trois candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal
- 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 (**loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013, art. 3-II et 8-II**). Chaque candidat représente la moitié des suffrages recueillis par le binôme au sein duquel il s'est présenté, arrondie, le cas échéant, à l'entier supérieur (**décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013, article 26-1**).
- une **région** (**loi organique n°2011-883 du 27 juillet 2011, art. 6 et 10**) ou une **commune de 3 500 habitants et plus**, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins la moitié des candidats d'une liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour du renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

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

**Pour participer à la campagne, chaque parti ou groupement politique doit (article R.1112-3) :**

→ présenter une **demande d'habilitation** au président de l'organe exécutif de la collectivité qui a décidé le référendum, au plus tard avant 17h le 3<sup>e</sup> lundi qui précède le jour du scrutin, et y joindre :

- la liste de ses membres,
- si des élus ou adjoints se rattachent au groupe, une liste de leurs noms et leurs déclarations de rattachement.

**Fixation de la liste des groupes d'élus, partis et groupements politiques habilités et personnes qui s'y rattachent :**

- par **arrêté** du président de l'organe exécutif de la collectivité compétente,
- publié ou affiché au plus tard le 3<sup>e</sup> vendredi précédant le jour du scrutin,
- possibilité de saisir le TA compétent :
  - pour toute personne inscrite sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé le référendum, ainsi que tout groupe ayant demandé une demande d'habilitation,
  - dans les 24h suivant la publication,
  - le TA statue dans les 3 jours suivant le dépôt de la requête. Il peut réformer l'arrêté.

## Rétroplanning :

Fixation de la liste		Saisine éventuelle du TA		Campagne		Scrutin
3e lundi avant le scrutin	3 <sup>e</sup> vendredi précédant le jour du scrutin	24h suivant l'affichage de la liste	3 jours suivant le dépôt de la requête	2e lundi précédant le scrutin à 0h	Veille du scrutin à minuit	
Présentation de la demande d'habilitation des groupes	Publication ou affichage de la liste des groupes	Délai limite pour les groupes pour saisir le TA	Délai limite pour le TA pour rendre sa décision	Ouverture campagne	Clôture campagne	

- 🕒 **Information des électeurs (articles L.O.1112-8 et R.1112-2 du CGCT) :**

Un dossier d'information sur le référendum est mis à disposition du public par la collectivité territoriale ayant décidé du référendum **au moins 15 jours avant le scrutin.**

	Commune	Département, région, autre collectivité territoriale
<b>Lieu de mise à disposition du dossier d'information</b>	à la mairie, et le cas échéant, dans les mairies annexes	à l'hôtel du département ou de la région et dans les mairies des communes chefs-lieux de canton du département ou de la région
<b>Moyen d'informer les électeurs de la mise à disposition du dossier</b>	informés par tous les moyens	insertion d'un avis comportant les éléments principaux de la délibération dans 2 journaux diffusés dans la région ou le département

Le dossier comporte pour un **référendum local** (article R.1112-2 du CGCT) :

- le texte de la question à laquelle les électeurs sont appelés à répondre,
- le projet de délibération ou d'acte soumis à leur approbation,
- un rapport explicatif exposant les motifs et la portée du projet,
- le cas échéant, les caractéristiques techniques et financières de sa réalisation,
- également s'il y a lieu, les notes, rapports, avis, autre document requis par la loi ou le règlement pour l'information préalable à la prise des décisions par les autorités territoriales compétentes,
- il précise que le **résultat aura valeur de décision** et mentionne les conditions de quorum et de majorité exigées pour que le projet soit adopté,

Pour une **consultation locale** (article R.1112-18 du CGCT) :

- la délibération par laquelle la consultation a été décidée,
- les observations formulées par les membres de l'assemblée délibérante à l'occasion de cette délibération,
- une notice d'information sur l'objet de la consultation.

**Affichage** : Pour les normes d'affichage, se référer aux **Art. R. 1112-4** et **Art. R. 1112-5 du CGCT**

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

**Sondages d'opinion** : Les dispositions de la **loi no 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion** sont applicables aux référendums locaux.

## **II. Le référendum local :**

L'article **L.O.1112-1 du CGCT** dispose que : « 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. »



**Le référendum a valeur décisionnelle.**

### **1. La décision d'organisation d'un référendum local :**

- **Autorité proposant le référendum (article L.O.1112-2 du CGCT)**

Peuvent proposer l'organisation d'un référendum :

- L'**assemblée délibérante** de toute collectivité territoriale,
- L'**exécutif** de la collectivité seul. Il soumet alors son projet à l'assemblée.

L'article **L.O.1112-2 du CGCT** dispose que : « L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de 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. »



La proposition ne peut pas venir d'une **pétition émanant des électeurs**, elle ne peut émaner que d'**élus**.

La **décision d'organiser la consultation** appartient à l'**assemblée délibérante** de la collectivité, quel que soit l'organe qui en a pris l'initiative.

- **Délibération décidant du référendum (article L.O.1112-3 du CGCT)**

La délibération contient :

- les modalités d'organisation du référendum,
- le jour du scrutin,
- la convocation des électeurs,
- des précisions sur le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.



Le jour du scrutin doit être fixé à **plus de 2 mois** après la transmission de la délibération au représentant de l'État.

La délibération est transmise :

- par l'exécutif de la collectivité locale,
- au représentant de l'État,
- dans un délai maximum de **8 jours**.

## 2. Les résultats du vote :

- **Caractère décisionnel du référendum** ([article L.O.1112-7 du CGCT](#))

Le projet soumis à référendum est adopté si :

- au moins la moitié des électeurs inscrits a voté,
- il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Un exemplaire du procès-verbal auquel sont joints avec leurs annexes les procès verbaux des opérations de vote dans les bureaux de votes est adressé au représentant de l'État ([articles R.1112-10 à R.1112-14 du CGCT](#)).

### **Plus d'informations sur :**

- *les conditions du vote applicables au référendum* : [articles R. 1112-6 et R. 1112-7 du CGCT](#)
- *le recensement des votes, la proclamation des résultats et les sanctions pénales relatifs au référendum* : [articles R. 1112-8 à R. 1112-17 du CGCT](#)
- *Les bulletins de vote non valides* : [article L.O.1112-12 du CGCT](#)
- *Articles du code électoral applicables au référendum* : [Chapitre VII, titre 1er, livre 1er \(à l'exception des articles L.88-1, L.95 et L. 113-1 \(1° à 5° du I, II et III\)\)](#)

## **III. La consultation locale :**

L'article [L.1112-15 du CGCT](#) dispose que : « Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité. »



**La consultation est une demande d'avis.**

### **1. la décision d'organisation d'une consultation locale :**

-  **Autorité proposant la consultation** ([article L. 1112-16 du CGCT](#))
  - l'exécutif,
  - l'assemblée délibérante,

→ les **électeurs** peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation :

- dans une commune ces électeurs doivent représenter 1/5<sup>e</sup> de ceux inscrits sur les listes électorales ?
- dans toute autre collectivité locale, ils doivent représenter 1/10<sup>e</sup> des électeurs ;

### Cas particulier des EPCI :

Peuvent présenter une demande de consultation ([article L.5211-49 du CGCT](#)) :

- les **maires** des communes membres, à l'unanimité,
- la **moitié des membres de l'organe délibérant** par demande écrite.

→ Dans ces 2 cas, le président est tenu de l'inscrire à l'ordre du jour de la plus proche séance de l'organe délibérant ([article R. 5211-42 du CGCT](#)).

- un **cinquième des électeurs** inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision.

→ Dans ce cas, le président peut l'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine séance de l'organe délibérant ([article R. 5211-42 du CGCT](#)).

 **Un électeur ne peut signer qu'une seule demande pour la même collectivité par an.**

**La décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante** de la collectivité, quel que soit l'organe qui en a pris l'initiative.

En matière de convocation, les règles de droit commun s'appliquent.

- **Délibération décidant de la consultation** ([article L.1112-17 du CGCT](#))

La délibération de l'assemblée contient :

- le principe et les modalités d'organisation de la consultation,
- une indication explicite du fait que la consultation n'est qu'une demande d'avis,
- le jour du scrutin,
- la convocation des électeurs.

Elle doit être transmise au représentant de l'État **deux mois au moins avant la date du scrutin**. Le jour du scrutin doit donc être fixé à **plus de 2 mois après la transmission** de la délibération au représentant de l'État.

- **Contentieux**



La délibération par laquelle un conseil municipal décide de mettre en œuvre la procédure de consultation constitue non une mesure préparatoire mais une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé, n°146832).

Les **consultations sans délibération préalable** ne sont pas interdites mais n'ont aucune valeur juridique.

## 2. Les résultats du vote :

L'**article L.1112-20 du CGCT** dispose que : « Les électeurs font connaître par « oui » ou par « non » s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet. »



En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires particulières, le résultat d'une consultation des électeurs est considéré comme un simple avis ne liant pas le conseil municipal et **n'est pas susceptible de recours pour excès de pouvoir**.

Par ailleurs, la demande de sursis à exécution émanant d'un particulier ne peut être favorablement accueillie (CAA Lyon, 22 février 1996, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*).

## 3. Le cas particulier de la consultation pour la création d'une commune nouvelle (article L.2113-3 du CGCT)

- **Initiative de l'organisation**

Lorsque la demande de création d'une commune nouvelle ne fait pas l'objet de délibérations **concordantes** des conseils municipaux de toutes les communes concernées mais est formée dans les conditions de majorité prévues à l'**article L. 2113-2 du CGCT**, **les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées** sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. Les dépenses sont **à la charge de l'État**.

La création ne peut être **décidée** par arrêté du Préfet de département que si :

- la **participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits**,
- et le projet recueille, dans chacune des communes concernées, **l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés** correspondant à un **nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits**.

Dans ce cas, la consultation représente donc **plus qu'un avis**, elle aboutit à une **décision**.