

Revue générale du droit, 2026.

Le contrôle des consultations et référendums locaux par le juge administratif

Corantin Courbaron¹

Citer cette publication : Corantin Courbaron, «Le contrôle des consultations et référendums locaux par le juge administratif », Revue générale du droit, 2026.

¹ Doctorant contractuel au Centre de Recherches Administratives (UR 893), Aix-Marseille Université ; Commissaire des armées (R) en service au Service local du contentieux de Toulon.

Portée par 82 % des Français favorables à des référendums locaux facilités², l'aspiration participative au niveau local pourrait laisser croire que le Code général des collectivités territoriales (CGCT), en offrant des mécanismes de vote binaire (« oui »/« non »), apporte un début de réponse opérationnelle à ces attentes.

Ce cadre repose principalement sur deux instruments. D'une part, la consultation locale, historiquement la première à être apparue en 1992³ et aujourd'hui codifiée aux articles L. 1112-15 et suivants du CGCT⁴, permet aux organes délibérants de recueillir l'avis des électeurs, sans que celui-ci revête un caractère contraignant. D'autre part, le référendum local, introduit par la révision constitutionnelle de 2003 à l'article 72-1 de la Constitution⁵ et codifié aux articles L.O. 1112-1 et suivants du CGCT, confère au vote des électeurs, sous réserve des seuils requis⁶, une portée décisionnelle.

Pourtant, en pratique, ces mécanismes demeurent quasi inexistant dans le paysage politique. Les nombreux rapports⁷ et articles⁸ consacrés à la question dressent un constat largement convergent, certains n'hésitant pas

² AMF, CEVIPOF, IPSOS, *Enquête sur le rôle des maires*, juillet 2021, p. 40.

³ Loi n°92-125 du 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁴ Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁵ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁶ L.O. 1112-7 alinéa 1^{er} CGCT : « Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ».

⁷ CE, *Consulter autrement, participer effectivement*, La documentation française, 2011 ; BONNECARRÈRE (P.), *Rapport d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, Sénat n°556, 2017. ; CHALAS (E.), SAULIGNAC (H.), *Mission « flash » sur la démocratie locale et la participation citoyenne*, 2019 ; GATTEL (F.), HOULLEGATTE (J.-M.), *Rapport d'information relatif à la démocratie locale*, Sénat, n°520, 2021 ; BERNASCONI (P.), *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, 2022.

⁸ v. not. : FATIN-ROUGE (M.), « Le référendum local de l'article 72-1 de la Constitution : premier bilan », in : *La démocratie locale : à la recherche d'un nouveau souffle, Actes du colloque 26 et 27 mars 2009*, L'Harmattan, 2013, pp. 253-265 ; DUBREUIL (C.-A.), « Réflexions sur la démocratie locale en France », *Siècles* n°37, 2013, disponible sur : <https://doi.org/10.4000/siecles.1225> (consulté le 24 mars 2026) ; KERNÉIS (M.), « la démocratie semi-directe locale dans l'acte II de la décentralisation, une illusion », *communication aux premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, École Normale Supérieure de Lyon, 27-28 novembre 2009 ; GEYNET (C.), « La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée », *RGCT* 2015, pp.235-246.

à qualifier ces dispositifs d'« *insatisfaisants* »⁹, voire de « *supercherie assumée* »¹⁰.

Si, d'un point de vue juridique, ce décalage entre consécration normative et usage effectif s'explique par des conditions matérielles¹¹ et temporelles¹² de mise en œuvre particulièrement exigeantes, ainsi que par l'absence de contrainte pesant sur les élus quant au déclenchement de ces procédés, une lecture complémentaire, appréhendée sous l'angle du contentieux administratif, peut être faite de cette problématique.¹³

À cet égard, l'examen des décisions rendues en la matière fait apparaître une double tendance. D'un côté, tout en garantissant le respect de la légalité, le juge participe à encadrer strictement l'initiative, l'objet et les modalités de ces scrutins, au point d'en restreindre la portée pratique. De l'autre, cet encadrement montre parfois ses limites lorsque certaines autorités locales outrepassent le cadre légal ou juridictionnel. Ainsi, en arrière-plan se joue une tension entre, d'un côté, le respect du principe de légalité et, de l'autre, le développement effectif de la démocratie participative locale.

⁹ FATIN-ROUGE (M.), *op. cit.*

¹⁰ CHAVRIER (G.), « décentralisation et démocratie locale », *AJDA* 2013, p. 1317.

¹¹ Le référendum et la consultation locale ne peuvent porter que sur les affaires de la compétence de la collectivité (L.O. 1112-1 et L. 1112-15 CGCT) ou de l'établissement public (L. 5211-49 CGCT pour la consultation uniquement). Pour le référendum local, l'exigence d'un double quantum de 50 % de participation ainsi qu'une majorité aux suffrages exprimés est également exigée. (L.O. 1112-7 CGCT).

¹² D'une part, l'organisation d'une consultation et d'un référendum local est interdite dans les six mois qui précèdent le renouvellement des membres de l'assemblée de la collectivité ou durant les campagnes électorales intéressant d'autres élections ou d'autres consultations (L.O. 1112-6 et L. 1112-21 CGCT). D'autre part, une période d'un an doit s'écouler pour organiser un scrutin sur une question relevant du même objet (L.O. 1112-6 et L. 1112-21 CGCT). Enfin, le référendum ou la consultation ne peut intervenir moins de deux mois après transmission au préfet de la délibération décidant leur organisation (L.O. 1112-3 alinéa 1^{er} et L. 1112-17 alinéa 1^{er} CGCT).

¹³ À notre connaissance, les seules études menées sous l'angle du contentieux portaient soit sur le régime antérieur, soit sur des aspects spécifiques de la consultation et/ou du référendum sans offrir de vision globale de la question : VERPEAUX (M.), « le référendum communal devant le juge administratif, premier bilan », *La revue administrative*, 1995, pp. 95-107 ; GUILLOT (M.), « la recevabilité des contestations relatives aux référendums d'initiative municipale », *RFDA* 1996, p. 460 ; GUISELIN (E.-P.), « Le référendum local dans le grand ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle des élus », in *Mélanges en l'honneur du Pr. Yves Guchet : Droit, politique et littérature*, Bruylant, 2008, pp. 83-106.

Pour étayer ce constat, la recherche repose sur une méthode empirique, fondée sur le dépouillement de la jurisprudence administrative relative au contentieux des consultations et référendums locaux. Ont ainsi été analysées, à l'aune du droit positif¹⁴, l'ensemble des décisions juridictionnelles accessibles dans les bases de données juridiques¹⁵ et dans les principales revues spécialisées¹⁶, dès lors que les dispositions pertinentes¹⁷ étaient invoquées dans les motifs, les moyens ou le dispositif des décisions. Les décisions retenues portent aussi bien sur les contestations des actes préparatoires¹⁸ que sur les actes postérieurs¹⁹ aux consultations et référendums locaux. L'analyse combine une approche qualitative, visant à restituer l'interprétation de ces dispositions par le juge administratif, et une approche quantitative, permettant de dégager une vision d'ensemble chiffrée de ce contentieux.

Au total, sur 117 affaires recensées entre 2004 et septembre 2025, seules 100 d'entre elles ont été retenues pour l'analyse d'ensemble. Cette sélection s'explique par les difficultés d'accès à certaines décisions de tribunaux administratifs : pour éviter tout biais lié à d'éventuelles lacunes documentaires, le recensement a été limité aux affaires ayant donné lieu à une décision juridictionnelle irrévocable et dont l'accès au dossier complet était assuré. Ont ainsi été écartées les affaires pour lesquelles subsistait une incertitude sur les références disponibles²⁰.

Compte tenu de ces précisions méthodologiques, l'analyse de ce contentieux, fondée sur l'étude de la jurisprudence rendue par les juridictions administratives depuis l'entrée en vigueur des régimes actuels,

¹⁴ C'est-à-dire les décisions rendues postérieurement à l'adoption de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a instauré les régimes actuels des consultations et référendums locaux.

¹⁵ Dalloz, Doctrine, Légifrance et LexisNexis.

¹⁶ Pour les principales : *AJCT*, *AJDA*, *BJCL*, *JCP A*, *RFDA*...

¹⁷ C'est-à-dire les articles L.O. 1112-1 et suivants CGCT (référendum local) ainsi que les articles L. 1112-15 et suivants et L. 5211-49 CGCT (consultation locale).

¹⁸ C'est-à-dire les décisions refusant d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation, ou le refus d'y donner suite dans le cadre du droit de demander l'organisation d'une consultation locale (L. 1112-16 I. et L. 5211-49 alinéa 3 CGCT), ainsi que la délibération décidant d'organiser un référendum ou une consultation locale.

¹⁹ C'est-à-dire les opérations de votes et les décisions prises à l'issue du scrutin.

²⁰ Par ex. : ordonnance de suspension disponible sans le jugement au fond ; décision non trouvée, etc.

permet de mettre en lumière, en plus du cadre normatif, deux tendances majeures sur l'exercice de ces procédés : une juridicisation contraignante par le contrôle juridictionnel (**I.**) ; la tentation, pour certains élus, de s'affranchir du cadre légal et juridictionnel (**II.**).

I. La juridicisation contraignante de l'exercice des consultations et référendums locaux

L'exercice des consultations et référendums locaux est doublement contraint par une ouverture favorable du prétoire aux requérants (**A.**), et par l'interprétation restrictive que le juge administratif fait des textes (**B.**).

A. L'ouverture favorable du prétoire

L'ouverture du prétoire en matière de consultations et de référendums locaux se déploie à toutes les étapes de la procédure (**1.**) et se traduit, surtout, par un examen privilégié des questions préalables des recours dirigés contre la délibération initiale (**2.**).

1. La pluralité des voies de contestation

En théorie, deux temporalités structurent l'intervention du juge. D'une part, dans un contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant le scrutin, les requérants peuvent former un recours pour excès de pouvoir contre la délibération fixant les modalités d'organisation, tandis que le préfet bénéficie d'un « *déféré d'initiative référendaire* »²¹ prévu aux articles L.O. 1112-3 et L. 1112-17 du CGCT. D'autre part, dans un contrôle *a posteriori*, le juge peut être saisi après le scrutin, soit à propos des opérations de vote²² (à l'exception des consultations locales, qu'il a jugées insusceptibles de recours²³), soit,

²¹ Une partie de la doctrine préfère employer l'expression « *déféré préélectoral* ». L'étiquette prête toutefois à confusion, le terme « *électoral* » renvoyant classiquement au contentieux électoral alors que le juge refuse de qualifier les consultations locales d'« *opérations électorales* » (CE, 29 juill. 1994, *De Caumont*, n°147703, T. p. 823).

²² L.O. 1112-14 CGCT.

²³ CE, sect. 29 déc. 1995, n°154028, *M. Géniteau*, Lebon 463, concl. CHANTEPY ; D. 1996. 273, note VERPEAUX ; AJDA 1996. 111, chron. STAHL et CHAUVAUX ; RFDA 1996, p. 471, note CHANTEPY.

dans le cadre du contentieux classique, des actes adoptés à l'issue du scrutin²⁴, son contrôle s'étendant alors à l'ensemble de l'« opération complexe »²⁵ menée²⁶.

En pratique, cependant, la majorité des recours en annulation assortis d'une demande de suspension visent la délibération initiale²⁷ et sont le plus souvent introduits par le préfet²⁸, qui occupe une place centrale dans le contentieux de ces deux procédés. Cette prééminence s'explique par la volonté du législateur d'éviter les dérives du droit antérieur – où l'intervention tardive du juge permettait aux élus de se comporter en « *petits Napoléon* »²⁹ en toute impunité –, en confiant au représentant de l'État deux mécanismes complémentaires spéciaux : un contrôle administratif préalable et un déféré préfectoral le cas échéant.

D'abord, le contrôle administratif du préfet repose sur deux exigences spécifiques. Dans un premier temps, la délibération doit être unique et fixer toutes les modalités du scrutin³⁰ pour ensuite, dans un second temps, être transmise au préfet dans des délais stricts (huit jours pour le référendum local³¹, deux mois au moins avant la tenue du scrutin pour la consultation³²). À défaut de transmission, le juge considère qu'il existe une décision de refus susceptible de recours pour excès de pouvoir, ouvert à tout requérant ayant intérêt à agir, y compris le préfet. À titre d'exemple, le juge des référés du tribunal administratif (TA) de Grenoble a suspendu la décision du maire d'Alex refusant de transmettre au préfet la

²⁴ L.O. 1112-7 al. 2 et L. 1112-20 CGCT.

²⁵ Il y a application de cette théorie dès lors qu'une décision finale ne peut être prise qu'après intervention d'une ou plusieurs décisions successives, spécialement prévues pour permettre la réalisation de l'opération dont la décision finale sera l'aboutissement *in* : CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, 13^{ème} éd., 2008, Montchrestien, n°781, p. 692 et 693.

²⁶ V. par ex. : TA Nancy, 27 janv. 2009, n°0802331, *préfet de la Meuse c/ commune de Ville-en-Woivre*, C.

²⁷ Sur les 100 affaires retenues, 86 recours portaient sur la délibération initiale, 7 sur le refus d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation, ou le refus d'y donner suite, 6 sur les opérations de vote, 1 sur la décision prise à l'issue du scrutin.

²⁸ Parmi ces 86 affaires portant sur la délibération initiale, 71 des recours étaient introduits par le préfet.

²⁹ RIHAL (H.), « Le référendum communal, bilan et perspectives », *RFDA* 1996, p. 452.

³⁰ L.O. 1112-3 al. 1^{er} et L. 1112-17 al. 1^{er} CGCT.

³¹ L.O. 1112-3 al. 2 CGCT.

³² L. 1112-17 al. 1^{er} CGCT.

délibération organisant un référendum local, assortissant son injonction d'une astreinte de 1 000 euros par jour³³. Cette décision a permis au préfet d'exercer son contrôle administratif et, par un nouveau déféré fondé sur l'article L.O. 1112-3 du CGCT, de faire constater l'illégalité de l'objet du référendum.³⁴

Ensuite, la loi prévoit, le cas échéant, un recours spécial permettant au préfet de déférer la délibération dans un délai de dix jours suivant sa réception, en l'assortissant, si nécessaire, d'une demande de suspension. Sur le plan procédural, ce recours présente un avantage notable pour le préfet : à la différence du déféré préfectoral classique³⁵, lorsque le recours spécial est assorti d'une demande de suspension, l'ordonnance du juge des référés n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation³⁶, ce qui renforce la contrainte pour la personne publique en cas de suspension.

2. Le traitement privilégié des questions préalables³⁷ dans les recours dirigés contre la délibération initiale

Au-delà du rôle central confié au préfet, l'ouverture du prétoire se vérifie aussi dans l'appréciation des questions préalables des recours dirigés contre la délibération initiale pour les autres requérants. Le juge reconnaît en effet assez souplement la justiciabilité de la délibération initiale et ouvre largement la voie aux référés d'urgence.

Premièrement, même en cas d'exécution de la délibération initiale — autrement dit en cas de tenue du scrutin —, le juge ne prononce pas de non-lieu à statuer. En effet, si les décisions étudiées montrent que les jugements de fond interviennent généralement avant la date du scrutin, le juge a clairement affirmé que, dans le cas contraire, « *la délibération (...)*

³³ TA Grenoble, ord., 28 sept. 2016, n°1605414, *préfet de la Drôme c/ commune d'Alex, C.*

³⁴ TA Grenoble, ord., 30 sept. 2016, n°1605485, *préfet de la Drôme c/ commune d'Alex, C.*

³⁵ L. 554-1 CJA/L. 2131-6 al. 3 CGCT ; V. par ex. : CE, 8 févr. 2017, n°402417, *préfet de la Haute-Savoie*, pub. Lebon.

³⁶ À la lecture des articles L.O. 1112-3 al. 4 et L. 1112-17 al. 2 CGCT, il ressort que le juge des référés statue en « *premier et dernier ressort* » sur ce déféré-suspension.

³⁷ En contentieux administratif, l'examen des questions préalables renvoie à l'ordre d'examen suivi par le juge avant de statuer au fond : désistement, incompétence, non-lieu à statuer, puis irrecevabilité (DINI).

entièrement exécutée ne rend pas sans objet le recours en annulation dirigé contre cette décision »³⁸. Autrefois, l'intérêt de cette solution tenait, selon le Pr. J.-M. AUBY, à la possibilité d'organiser rapidement un nouveau scrutin, malgré l'interdiction de principe d'en tenir deux sur le même objet dans un délai de deux ans³⁹. Cependant, l'abaissement à un an de ce délai⁴⁰, conjugué aux durées moyennes d'instances devant les tribunaux administratifs⁴¹, rend aujourd'hui ce raisonnement caduc. Désormais, l'utilité principale réside, selon nous, dans l'effet d'entraînement sur les mesures postérieures : l'annulation de la délibération initiale peut emporter, par voie de conséquence, la nullité des opérations de vote et l'annulation de la délibération finale. Pour la consultation locale, l'annulation par voie de conséquence est d'autant plus précieuse qu'elle permet de contourner le principe d'irrecevabilité des recours dirigés contre les résultats, consacré par l'arrêt *Géniteau* précité⁴². À titre d'illustration, le TA de Strasbourg a ainsi annulé, par voie de conséquence, les résultats d'une consultation après avoir relevé, sur recours dirigé contre la délibération initiale, que les modalités d'organisation méconnaissaient l'article R. 1112-18 du CGCT relatif au dossier d'information⁴³.

Deuxièmement, il est permis de penser que la délibération initiale constituait une simple mesure préparatoire, insusceptible de recours. En effet, qu'il s'agisse d'une consultation locale – dont le vote ne constitue qu'un avis⁴⁴ – ou d'un référendum local – dont l'effet décisif dépend du seuil de participation⁴⁵ –, on pouvait penser que seule la décision finale semblait, en théorie, faire grief. Pourtant, dans les faits, chaque fois qu'une fin de non-recevoir tirée du défaut de grief est opposée en défense, les

³⁸ TA Melun 10 juill. 2015, n°s 1503381, 1503192, *préfet de Seine-et-Marne* ; Solution déjà affirmée ant. not. : TA Nantes, 8 févr. 1993, *préfet de Maine-et-Loire*, Lebon p. 503 ; CAA Marseille, *commune d'Argelès-sur-Mer*, *ibid.*

³⁹ AUBY (J.-M.), « note de jurisprudence sur CE, 16 nov. 1994, *commune d'Awala-Yalimapo* », *RD publ.* 1995, p. 1086.

⁴⁰ L.O. 1112-6 al. 4 et L. 1112-21 al. 2 CGCT.

⁴¹ Le délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification, devant les TA s'établit à 1 an, 4 mois et 24 jours pour 2024 : CE, *Rapport public 2025. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2024*, Paris, La documentation française, 2025, p. 48.

⁴² CE, *M. Géniteau*, *op. cit.*

⁴³ TA Strasbourg, 22 déc. 2011, n°0904807, *M. X c/ commune de Lixing-lès-Roubling*, C.

⁴⁴ L. 1112-17 al. 1^{er} CGCT.

⁴⁵ L.O. 1112-7 al. 1^{er} CGCT.

juridictions du fond rappellent que la délibération initiale emporte des effets juridiques distincts, justifiant son contrôle⁴⁶. Cette position, qui s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État⁴⁷, se justifie notamment pour des raisons financières : l'organisation du scrutin constitue une dépense obligatoire susceptible d'affecter substantiellement les finances locales⁴⁸.

Cette même logique s'applique aux référés d'urgence. En référé-suspension, l'absence d'effet décisive n'exclut pas l'urgence : dès lors que la consultation locale est destinée à éclairer la décision finale, sa tenue est de nature à influencer sur le processus décisionnel de l'autorité organisatrice. C'est ce qu'a jugé le TA de Poitiers en relevant que, bien que l'organisation de la consultation ne soit pas obligatoire et qu'elle ne constitue « *qu'une demande d'avis* », l'urgence au sens de l'article L. 521-1 du CJA peut être caractérisée⁴⁹. En référé-liberté, la logique va plus loin : une illégalité manifeste dans l'organisation du scrutin, fût-il consultatif, est susceptible de porter une atteinte grave à des libertés fondamentales telles que la libre expression des suffrages⁵⁰, voire, de manière plus inédite et audacieuse, à l'exercice régulier de la démocratie locale directe⁵¹.

Troisièmement, en raison de la proximité qu'entretiennent ces procédés participatifs avec le droit et le contentieux électoraux⁵², le requérant peut se prévaloir de sa qualité d'électeur pour être dispensé de justifier d'un intérêt à agir particulier. L'aspect participatif de ces dispositifs lie en effet le droit d'agir à l'appartenance au corps électoral. Le TA de Grenoble l'a par exemple rappelé en jugeant que, du fait même de l'expression de leur

⁴⁶ Pour la consultation locale : TA Toulouse, 13 oct. 2015, *Mme. Y. c/ commune de Baraqueville* n°1403293, C ; pour le référendum local : TA Grenoble, ord., 12 juin 2019, n°1903557, *association bien vivre à Montbrun*, C+.

⁴⁷ CE, 16 déc. 1994, n°148995, *commune d'Avrillé*, Rec. Lebon p. 558 ; RFDA 1996, p. 452, obs. RIHAL ; AJDA 1995, p. 839, note JEGOUZO. ; CE, *commune de Charvieu-Chavagneux*, *op. cit.*

⁴⁸ L.O. 1112-5 et L. 1112-19 CGCT.

⁴⁹ TA Poitiers, ord., 30 mai 2016, n°1601036, *association pour la gratuité du pont de l'île d'Oléron c/ département de Charente-Maritime*.

⁵⁰ TA Grenoble, ord., 23 juin 2016, n°1603494, *M. KL-M et autres, c/ commune de Sainte-Agnès*, C.

⁵¹ À notre connaissance, cette liberté fondamentale n'a jamais été reconnue ailleurs : TA Besançon, ord., 8 déc. 2011, n°1101720, *association la petite montagne, espace de liberté*.

⁵² Notamment au regard des dispositions qui renvoient au Code électoral (L.O. 1112-8 à L.O. 1112-14-2 CGCT et L. 1112-21 à L. 1112-22 CGCT).

suffrage sur la question posée, la qualité d'électeur conférait *de facto* aux requérants un intérêt à agir, constituant de surcroît une circonstance supplémentaire propre à établir que la délibération en cause leur faisait grief⁵³.

B. L'interprétation jurisprudentielle restrictive des textes

Le rétrécissement du champ des consultations et référendums locaux tient moins aux textes qu'à leur lecture restrictive par le juge, articulée autour de l'objet du scrutin (1.) et des leviers contentieux très limités pour contraindre les élus à organiser de tels procédés (2.).

1. La définition stricte de l'objet du scrutin

En premier lieu, cette interprétation restrictive des textes vise principalement l'objet de la consultation ou du référendum, à savoir qu'il porte sur un projet de délibération ou un projet d'acte du chef de l'exécutif relevant d'une « *affaire (...) de la compétence* »⁵⁴ de l'autorité organisatrice. Cette notion demeure cependant largement indéterminée et, dans les faits, les scrutins poursuivent souvent une finalité politique consistant à s'opposer ou à adhérer à des projets qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité qui les organise⁵⁵. C'est donc autour de cette exigence que se cristallise la majorité des contentieux et des annulations qui en découlent⁵⁶.

Le juge, attentif à son respect, impose en effet que l'objet du scrutin soumis à consultation porte sur un acte décisoire de l'organe organisateur. Trois conséquences découlent de cette définition.

D'abord, cette exigence restreint la portée des cas de compétences partagées. Le juge rappelle régulièrement que « *la faculté ouverte aux*

⁵³ TA Grenoble, ord., 10 févr. 2025, n°2500764 ; Pour voir un raisonnement similaire : CAA Marseille, 21 sept. 2006, n°03MA00650, *commune d'Argelès-sur-Mer*, inédit au Lebon.

⁵⁴ L.O. 1112-1 et L. 1112-15 CGCT.

⁵⁵ Pour voir une typologie à ce sujet : PIE-GUISELIN (E.), « le référendum local dans le grand ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle des élus », in : *Mélanges en l'honneur du Pr. Yves GUCHET. Droit, politique et littérature*, Bruylant, 2008, pp. 83-106.

⁵⁶ Sur les 93 décisions retenues portant en elles-mêmes sur le procédé organisé (délibération initiale, opérations de vote et délibération finale), 60 ont sanctionné l'objet du scrutin.

collectivités territoriales d'organiser une consultation [ou un référendum] (...) s'entend non de l'ensemble des affaires intéressant la collectivité en cause mais des seules opérations de sa compétence pour lesquelles elle dispose d'un pouvoir de décision ». ⁵⁷ Sont ainsi illégaux des scrutins portant, notamment, sur l'avis émis par une commune dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ouverte par le préfet ⁵⁸, ou encore lors de l'élaboration d'un schéma départemental ⁵⁹ ou régional ⁶⁰ de coopération intercommunale, ainsi que sur la création d'une communauté d'agglomération et ce, même si le préfet doit recueillir une majorité d'accords communaux ⁶¹. À l'inverse, lorsque l'autorité organisatrice détient effectivement le pouvoir de prendre la décision finale, le scrutin demeure légal, y compris si son exécution suppose, en amont, l'intervention d'autres autorités ⁶².

Ensuite, elle implique que les organes délibérants ne peuvent consulter les électeurs sur des questions qui, bien que susceptibles de présenter un intérêt local fort, ne relèvent pas directement de la compétence de la commune. Tel fut le cas, par exemple, pour des scrutins organisés sur l'avenir du service public postal ⁶³, de la traversée d'une commune par une ligne de train ⁶⁴ ou d'une autoroute urbaine ⁶⁵.

Enfin, l'enchevêtrement des compétences, nourri par la multiplicité des acteurs et des législations spéciales ⁶⁶, allonge nécessairement la liste des

⁵⁷ TA Dijon, 17 nov. 2011, n°1101744, *préfet de Saône-et-Loire c/ département de Saône-et-Loire*, C ; TA Bordeaux, 7 mars 2012, n°1103079, *préfet de la Gironde c/ commune de Canéjan*, C.

⁵⁸ CE, 14 avr. 1995, n°150163, *commune de Ventabren*, Lebon, T. p. 683.

⁵⁹ TA Nîmes, ord., 17 juin 2011, n°1101733, *préfet du Gard c/ commune de Lezán* ; TA Lyon, ord., 14 nov. 2011, n°s 1106500-1106744, *préfet de l'Ardèche* ; TA Bordeaux, 7 mars 2012, n°1103079, *op. cit.* ; TA Nîmes, 8 mars 2012, n°1103078, *préfet de Vaucluse c/ commune de Jonquières* ; TA Besançon, 29 janv. 2013, n°1101310, *préfet de la Haute-Saône* ; TA Lyon, 14 juin 2012, n°s 1106499-1106743 et autres, *préfet de l'Ardèche* ; TA Poitiers, 30 janv. 2014, n°1200166, *préfet de la Charente-Maritime c/ commune de Brives-sur-Charente*.

⁶⁰ TA Melun, 10 juill. 2015, n°1503381, *op. cit.*

⁶¹ TA Nice, 30 oct. 2012, n°1103536, *préfet des Alpes-Maritimes c/ commune de Mouans-Sartoux*

⁶² TA Toulouse, 11 mars 2011, n°0700058, C. ; ant. : CE, 1er mars 1996, n°161197, *association de défense contre l'implantation d'une grande surface en centre ville de Saint-Michel de Maurienne*, RFDA 1996, p. 480.

⁶³ TA Grenoble, 27 mai 2010, n°s 0902298 et autres, *préfet de la Charente*, C ; TA Bordeaux, 27 avr. 2010 n°s 0903709 et autres, *préfet de la Gironde*, C.

⁶⁴ CE, 14 avr. 1995, *commune de Ventabren*, *op. cit.*

⁶⁵ CE, *commune d'Avrillé*, *op. cit.*

⁶⁶ PONTIER (J.-M.), « L'enchevêtrement des compétences », in : *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'harmattan, 2010, p. 106.

scrutins empiétant sur les attributions d'une autre autorité⁶⁷. La jurisprudence admet même que l'illégalité s'étend aux cas de transfert, y compris partiel⁶⁸, d'une compétence à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)⁶⁹. Si cette contrainte ne prête pas à discussion lorsque la collectivité n'a aucune compétence en la matière, elle se révèle plus délicate pour les EPCI : les réformes récentes ont renforcé leur rôle en leur attribuant de nombreuses compétences communales⁷⁰, si bien qu'un grand nombre de questions locales ne peut plus, aujourd'hui, être légalement soumis à ces deux procédés. Ce mouvement, couplé à l'absence de référendum local au niveau intercommunal⁷¹, fait alors courir le risque de réduire à une simple « *coquille vide* »⁷² l'intérêt pratique de ces instruments de participation.

⁶⁷ Pour les compétences de l'État, v. not. : TA Châlons-en-Champagne, 2 mai 2013, n°s 1300048 et autres, *préfet de l'Aube*, C (question du mariage pour tous) ; TA Pau, 22 févr. 2011, n°1000001, *préfet du Gers c/ commune de Durban* (implantation de centrales photovoltaïques). Pour les compétences préfectorales v. not. : TA Bastia, 12 avr. 2012, n°1100188, *préfet de Corse-du-Sud*, C+ (projet d'installation d'une centrale électrique) ; TA Lille, 15 déc. 2014, n°1402907, *préfet du Pas-de-Calais c/ commune de Divion* (exploitation minière). Pour les compétences d'établissements publics v. not. : CAA Bordeaux, 28 févr. 2006, n°03BX00781, *commune de Sainte-Eulalie*, inédit au Lebon (gestion d'une ligne de chemin de fer). Pour les compétences pour des domaines attribués à des autorités administratives spécialisées, comme la commission départementale d'aménagement commercial concernant l'implantation d'un supermarché : CAA Marseille, *commune d'Argelès-sur-Mer*, *op. cit.* ; TA Nantes, 24 sept. 2010, n°0905320, *préfet de Maine-et-Loire c/ commune de Morannes*, C.

⁶⁸ TA Melun, 10 juin 2021, n°s 1905208 et autres, *préfet du Val-de-Marne*, C : en l'espèce, le tribunal a relevé que « *si la commune d'Ivry-sur-Seine fait valoir qu'elle dispose de compétences en matière de collecte, de traitement et de valorisation des déchets non transférées au SYCTOM aux termes de l'article L. 2224-13 du CGCT, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 5219-5 du même code que la gestion des déchets ménagers et assimilés relève de plein droit, depuis le 1er janvier 2016, de la compétence de l'établissement public territorial « Grand-Orly Seine Bièvre » qui a adhéré, à compter du 1er janvier 2017, au SYCTOM pour la partie de son territoire correspondant notamment à la commune d'Ivry-sur-Seine* ».

⁶⁹ CAA Nancy, 12 mars 2009, n°08NC00061, *commune de Grentzingen*, inédit au Lebon.

⁷⁰ Phénomène initié par la loi n°99-586 du 12 juill. 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁷¹ En revanche, ils peuvent organiser une consultation locale par l'art. L. 5211-49 CGCT.

⁷² Sénat, *séance du 4 juin 2003, compte rendu intégral*, disponible sur : <https://www.senat.fr/seances/s200306/s20030604/s20030604001.html> (consulté le 24 mars 2026).

2. L'initiative des élus préservée du contrôle juridictionnel

En second lieu, les consultations et référendums locaux relevant d'un régime purement permissif⁷³, les requérants ne disposent, devant le juge, que de leviers très limités pour contraindre les élus à en décider l'organisation.

En pratique, la décision d'organiser l'un de ces deux instruments relève toujours de l'organe délibérant, soit de sa propre initiative, soit sur proposition de l'exécutif. En conséquence, lorsqu'un refus est contesté, le contrôle du juge demeure minimal et cantonné aux moyens de légalité interne⁷⁴. Le TA d'Amiens a, en outre, rappelé que « *l'assemblée délibérante (...) n'est pas tenue de déférer à la proposition que l'exécutif lui soumet* »⁷⁵. Ainsi, derrière cette barrière protectrice, transparait l'idée que les administrés ne tiennent d'aucun texte le droit d'opposer un vote spontanément organisé aux organes librement élus de la collectivité et investis d'un mandat représentatif.

On retrouve une logique similaire pour le droit de demander l'organisation d'une consultation locale. Certes, cet outil, limité aux consultations, permet à une portion d'électeurs – 10 % dans les communes, 5 % dans les EPCI et autres collectivités – de « *demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante (...) l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée* »⁷⁶. Toutefois, le juge interprète les textes de manière à préserver la marge de manœuvre des élus, au point de réduire, en pratique, la portée effective de l'initiative citoyenne : il admet, d'une part, à l'égard du chef de l'exécutif, que, même « *saisi par voie de pétition émanant d'un nombre suffisant des électeurs inscrits sur les listes électorales [ce dernier] n'est pas tenu d'inscrire cette demande à l'ordre du jour d'une réunion de cette assemblée délibérante mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire* »⁷⁷ et, d'autre

⁷³ KERNÉIS (M.), « la démocratie semi-directe locale dans l'acte II de la décentralisation : une illusion », *op. cit.*

⁷⁴ TA Amiens, 5 juin 2007, n°0400069, M. Dejans, AJDA 2007, p. 1724.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ L. 1112-16 I. CGCT.

⁷⁷ CAA Nantes, 5 avr. 2024, n°23NT00473, *Association Bretagne réunie et autres*, inédit au Lebon ; TA Marseille, 4 oct. 2011, n°s 0906459- 0906462, *Association de défense des usagers du service public de l'eau potable et de l'assainissement dans l'embrunais*.

part, au profit de l'organe délibérant, qu' « *il appartient à ce dernier de décider, sous le contrôle du juge, s'il entend ou non donner suite à une demande de consultation des électeurs* »⁷⁸. Dès lors, compte tenu de ce large pouvoir discrétionnaire conféré par l'article L. 1112-16 I. du CGCT, l'intérêt même de contester le refus d'inscrire à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation, ou le refus d'y donner suite apparaît limité. Les chances d'obtenir un véritable contrôle sont faibles et la reconnaissance d'une erreur manifeste d'appréciation hautement improbable.

À cela s'ajoute le constat d'une neutralisation de ce droit par la confusion avec le droit de pétition prévu à l'article 72-1 alinéa 1^{er} de la Constitution⁷⁹. En effet, comme l'a démontré le Pr. R. RAMBAUD⁸⁰, une telle assimilation ne correspond pas à la lettre du texte constitutionnel. Si les deux dispositifs prévoient que les électeurs peuvent solliciter l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée, leurs objets divergent : le droit de pétition vise à porter une question relevant des compétences de la collectivité, tandis que le droit de demander une consultation tend spécifiquement à obtenir l'organisation d'une consultation locale. Cette distinction ressort clairement dans le droit applicable outre-mer, où le législateur organique a consacré séparément ces deux mécanismes dans deux chapitres distincts du CGCT⁸¹. Le législateur l'a d'ailleurs confirmé avec la loi « 3DS »⁸², en

⁷⁸ CAA Paris, 22 févr. 2005, *association les amis de la terre du Val d'Ysieux*, AJDA 2005, p.1052 ; TA Marseille, n°s 0906459- 0906462, *ibid.*

⁷⁹ Les juridictions du fond affirment de manière constante que les « *dispositions de l'article L.1112-16 [I.] du CGCT (...) organisent les conditions dans lesquelles s'exercent le droit de pétition prévu à l'article 72-1 de la Constitution* » (v. not. : CAA Nantes, 5 avr. 2024, n°23NT00473, inédit au Lebon ; Pour une autre formule similaire : TA Versailles, 29 juill. 2013, n°1301511, *préfet de l'Essonne*, C+.

⁸⁰ RAMBAUD (R.), « le droit d'interpellation citoyenne : un angle mort de la démocratie participative locale », *AJDA* 2016, p. 22.

⁸¹ Pour Saint-Barthelemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, le titre III, intitulé « *Participation des électeurs à la vie de la collectivité* », comprend trois chapitres : le premier est consacré à la « *pétition des électeurs* », tandis que le troisième traite de la « *consultation des électeurs* », au sein duquel figure, au II. de l'article, le droit de demander l'organisation d'une consultation locale.

⁸² Loi n°2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

introduisant en métropole le droit de pétition dans un II. distinct du I. de l'article L. 1112-16 du CGCT.⁸³

Ainsi, en confondant le droit de demander l'organisation d'une consultation locale avec le droit de pétition, le juge en vide largement la portée. D'une part, il adopte la lecture restrictive des débats parlementaires relatifs à l'article 72-1 de la Constitution, comme en attestent certaines décisions affirmant que « *le législateur constitutionnel a entendu limiter l'exercice du droit de pétition en instaurant la faculté pour les électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa décision, sans pour autant instaurer un droit à obtenir une telle inscription* »⁸⁴. D'autre part, en l'enfermant dans le carcan de la Constitution, le juge conditionne toute réforme de ce droit à la procédure rigide de la révision constitutionnelle⁸⁵ et bloque, *de facto*, les collectivités qui tenteraient de mettre en place des dispositifs plus ouverts ou ambitieux. Par exemple, le TA de Caen a annulé une délibération du conseil régional de Basse-Normandie qui, modifiant son règlement intérieur, instaurait un mécanisme de pétition citoyenne permettant à 1 % des habitants majeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de toute question relevant des compétences régionales. Le tribunal a considéré que cette procédure, plus favorable, concurrençait celle prévue à l'article L. 1112-16 I. du CGCT.⁸⁶

Bien que ce double mouvement d'ouverture et de restriction contribue à encadrer la pratique des consultations et référendums locaux, il incite néanmoins le pouvoir local à se défaire du respect de la légalité.

⁸³ *Contra* : KERNÉIS (M.), « Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer. Essai d'une étude du droit positif français », *Jurisdoctoria*, 2010, n°4, pp. 99-124 qui y voit plutôt un « *droit de pétition spécial* » et un « *droit de pétition commun* ».

⁸⁴ CAA Nantes, n°23NT00473, *ibid.*

⁸⁵ Article 89 Constitution.

⁸⁶ TA Caen, 27 juin 2012, n°1200440, *préfet de la région Basse-Normandie*, C+.

II. L'encadrement propice au contournement du cadre légal et juridictionnel par les élus locaux

Parce que « *la démocratie locale s'entend d'une matière qui appartient largement à l'ordre du fait* »⁸⁷, l'analyse contentieuse révèle certaines dérives du pouvoir local, qu'il s'agisse de tirer parti des failles de contrôle juridictionnel (A.) ou de s'affranchir du cadre légal en investissant des pratiques situées en marge du droit positif (B.).

A. Les angles morts du contrôle juridictionnel

Le crédit accordé au rôle du juge dans l'encadrement des procédés du CGCT ne doit pas conduire à occulter les difficultés propres à ce type de contentieux. Celles-ci apparaissent tant dans la qualification juridique du procédé (1.) que dans la pratique politique qui en est faite (2.).

1. La qualification juridique poreuse des procédés du CGCT

En premier lieu, si la distinction entre la consultation et le référendum est claire dans les textes, elle se brouille fréquemment en pratique. Nombre d'élus entretiennent l'ambiguïté — sciemment ou non — en recourant à des dénominations floues (« *votation citoyenne* » par exemple) ou en qualifiant de « *référendum* » de simples consultations locales, terme jugé plus « *évocateur aux yeux des électeurs* »⁸⁸, voire en omettant de viser les bons textes dans les visas de la délibération⁸⁹.

Lorsqu'il est saisi, le juge doit ainsi déterminer si l'opération contestée relève du référendum local ou de la consultation locale. Or, la méthode employée pour lever cette incertitude contribue paradoxalement à

⁸⁷ CAILLOSSE (J.), *L'État du droit administratif*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2015, p. 284.

⁸⁸ VERPEAUX (M.), « Fascicule 350 : référendum local et consultation locale des électeurs », *JCI. Collectivités territoriales*, LexisNexis, 2022. ; VIGUIER (J.), « De la mauvaise utilisation du terme "référendum" au plan local », *AJDA* 2008, p. 1121.

⁸⁹ Relevé par AUDOYE (B.), « Les étrangers et la démocratie locale participative : les exemples français », *In : Regards sur le droit des étrangers*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2010, disponible sur : <https://books.openedition.org/putc/1104?lang=fr> (consulté le 24 mars 2026).

l'entretenir : en cas de doute, le juge mobilise indistinctement les dispositions applicables aux deux régimes, sans réellement pouvoir sanctionner le dévoiement dans la dénomination des procédés prévus par le CGCT. Ainsi, la Cour administrative d'appel (CAA) de Nancy a rappelé que, quelle que soit la dénomination retenue, le procédé devait porter sur une affaire de la compétence de l'autorité organisatrice⁹⁰. De même, la CAA de Paris a jugé qu'en l'absence de précision suffisante sur la forme exacte retenue, le juge pouvait contrôler la délibération initiale au regard des deux textes⁹¹.

Cette approche, même si elle se veut pragmatique, montre aussi ses limites lorsque le juge se heurte à l'ambiguïté du vocabulaire utilisé par les autorités locales. L'arrêt de la CAA de Versailles du 1^{er} décembre 2016 en fournit une illustration frappante : dans cette affaire, le conseil municipal des Essarts-le-Roi avait adopté une délibération qualifiant l'opération de « *référendum local* » et visant expressément les articles L.O. 1112-1 et suivants du CGCT. S'appuyant sur ces éléments, le préfet avait contesté les opérations de vote sur le fondement de l'article L.O. 1112-14 du même code et avait obtenu l'annulation des opérations par le TA⁹². Pourtant, en appel, la cour a jugé que, malgré la dénomination de « *référendum local* » utilisée dans la délibération, la commune n'avait pas soumis aux électeurs un projet de délibération ou un projet d'acte. Les conclusions du préfet étaient donc irrecevables, car le scrutin en cause ne constituait pas des opérations de vote au sens d'un référendum local lui permettant de se prévaloir de ces dispositions⁹³.

Finalement, ces difficultés rappellent que la question du maintien de la coexistence des deux procédures avait été vivement débattue lors des travaux préparatoires à la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales⁹⁴. S'appuyant sur l'adoption de la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, les sénateurs avaient en effet estimé, lors de la première lecture, que le maintien de la procédure de

⁹⁰ CAA Nancy, *commune de Grentzingen*, *op. cit.*

⁹¹ CAA Paris, *commune d'Ivry-sur-Seine*, *op. cit.*

⁹² TA Versailles, 3 juill. 2015, n°1503630, *préfet des Yvelines*.

⁹³ CAA Versailles, 1^{er} déc. 2016, n°15VE02366, *commune des Essarts-le-Roi*, inédit au Lebon.

⁹⁴ Loi n°2004-809, *op. cit.*

consultation dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales n'était ni nécessaire ni opportun⁹⁵. L'une des raisons avancées, notamment par le sénateur J.-P. SCHOSTECK, était la crainte que les électeurs ne confondent les deux procédés et ne saisissent pas pleinement la portée de la procédure choisie par les élus. À la lumière de la pratique contentieuse, ces craintes se sont révélées fondées, rendant cette coexistence d'autant plus discutable.

2. La pratique politique neutralisant l'efficacité contentieuse

En second lieu, les limites du contrôle peuvent aussi apparaître au stade de l'efficacité contentieuse, le juge ne parvenant pas toujours à empêcher la tenue de scrutins illégaux.

D'abord, alors même que les décisions étudiées se soldent généralement par l'annulation des délibérations initiales par le juge ou par les organes délibérants eux-mêmes, à la suite d'ordonnances de suspension⁹⁶, les requérants ne sont pas à l'abri du maintien de la votation malgré l'intervention du juge. À Hautmont, par exemple, l'ordonnance de suspension du 14 juin 2011⁹⁷ n'a pas empêché le référendum de se tenir le 19 juin suivant sur la question : « *votre maire a décidé de s'opposer au regroupement d'Hautmont avec Maubeuge dans le cadre de la réforme territoriale. Êtes-vous d'accord avec cette décision ?* ». La participation a atteint 38 % et près de 90 % des suffrages se sont portés sur le « *oui* ». L'annulation ultérieure des opérations de vote n'a ainsi pas pu effacer le gain politique déjà acquis⁹⁸ par les élus.

Dans le prolongement, une seconde limite tient à la temporalité : comme indiqué précédemment⁹⁹, il arrive que certains scrutins échappent à l'effet utile du contrôle du juge, privant de portée la sanction de la tenue du

⁹⁵ Sénat, *séance publique du 15 novembre 2003, compte rendu intégral*, disponible sur : <https://www.senat.fr/seances/s200311/s20031115/s20031115001.html> (consulté le 24 mars 2026).

⁹⁶ Sur les 86 affaires retenues portant sur la délibération initiale, on dénombre 70 annulations par le juge, 4 ordonnances de désistement et 6 ordonnances de non-lieu à statuer.

⁹⁷ TA Lille, ord., 14 juin 2011, n°1103226, *M. A et autres*.

⁹⁸ TA Lille, 25 août 2011, n°1103800, *préfet du Nord, C.*

⁹⁹ V. nos propos sur le non-lieu à statuer : I.B.2.

scrutin. À Cesson, par exemple, pour une délibération du 15 avril 2015, le juge a été saisi d'une demande d'annulation et de suspension le 30 avril 2015, soit trois jours avant la consultation locale. Ainsi, le délai trop bref entre la saisine et les décisions a privé d'effet utile le recours du préfet, entraînant un non-lieu à statuer sur la demande de suspension¹⁰⁰ et une annulation de la délibération initiale après la tenue du scrutin¹⁰¹.

Enfin, afin d'échapper au contrôle juridictionnel du juge administratif, il arrive que des élus apportent un appui matériel à des votations citoyennes organisées par des tiers, semblables à des consultations locales. Dans la commune de Breil-sur-Roya, après la suspension d'un référendum local sur un projet alternatif d'adhésion de la commune à la Communauté de communes de la Roya¹⁰², deux associations ont repris l'initiative. Malgré les mises en garde¹⁰³ et un référé mesures utiles¹⁰⁴ infructueux du préfet tendant à ordonner la prise de toutes mesures propres à empêcher les maires concernés par le projet d'apporter leur concours matériel (salles, facilités logistiques)¹⁰⁵, la consultation s'est déroulée dans plusieurs communes, avec un taux de participation de 46 %¹⁰⁶. Dans une seconde affaire, la cour administrative d'appel de Versailles a considéré que la mise à disposition temporaire d'un local et de matériel électoral à une association pour organiser une « *votation citoyenne* » sur le droit de vote des

¹⁰⁰ TA Melun, ord., 11 mai 2015, n°1503380, *préfet de Seine-et-Marne c/ commune de Cesson*.

¹⁰¹ TA Melun, 10 juill. 2015, n°1503381, *op. cit.*

¹⁰² TA Nice, ord., 13 juill. 2011, n°1102674, *préfet des Alpes-Maritimes* ; puis TA Nice, 20 nov. 2012, n°1102673, *préfet des Alpes-Maritimes* (annulation au fond).

¹⁰³ Notamment par un communiqué où il est affirmé par le préfet Jean-Michel DEVRET qu'il n'est pas « *envisageable que, par substitution aux communes, deux associations dont les instances dirigeantes sont en partie composées d'élus des communes opposées à ce projet, organisent cette consultation dont l'illégalité est établie. Elles n'en ont ni la compétence, ni la possibilité* » in : GARCIA (C.), « *carte intercommunale : le préfet des Alpes-Maritimes à cheval sur les règles de démocratie locale* », *La Gazette des communes*, 26 août 2011, disponible sur :

<https://www.lagazettedescommunes.com/73860/carte-intercommunale-le-prefet-des-alpes-maritimes-a-cheval-sur-les-regles-de-democratie-locale/> (consulté le 24 mars 2026).

¹⁰⁴ L. 521-3 CJA.

¹⁰⁵ TA Nice, ord., 30 août 2011, n°1103316, *préfet des Alpes-Maritimes*.

¹⁰⁶ Nice Premium, « *les réactions politiques après mobilisation citoyenne en Roya* », 10 septembre 2011, disponible sur : <https://www.nicepremium.fr/actualite/les-reactions-politiques-apres-mobilisation-citoyenne-ce-dimanche-en-roya7902/> (consulté le 24 mars 2026).

étrangers ne pouvait être qualifiée de référendum local, alors même qu'elle était soutenue comme telle par certains des élus.¹⁰⁷

B. Le développement de pratiques participatives en marge du droit positif

En raison de la rigidité du régime fixé par le CGCT et du contentieux qui en résulte, la jurisprudence étudiée révèle fréquemment le recours à des mécanismes mis en œuvre en dehors des hypothèses prévues par la loi. Si une telle pratique suscitait autrefois un traitement contentieux assez ferme (1.), l'introduction de l'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) lui a conféré une assise légale, tout en laissant subsister certaines incertitudes devant le juge, dont la position a évolué sur ce point (2.).

1. Une pratique d'abord sanctionnée par le juge...

La participation dite « *extra legem* »¹⁰⁸ n'est pas une invention contemporaine : bien avant l'instauration des consultations et référendums locaux, certaines communes organisaient des consultations sans fondement textuel. Le Conseil d'État les tolérait à condition qu'elles ne privent pas les organes élus de leur pouvoir de décision¹⁰⁹.

Avec la consécration d'un cadre légal par la loi du 6 février 1992¹¹⁰, on aurait pu croire ces pratiques définitivement absorbées par les mécanismes du Code des communes, puis du CGCT aujourd'hui. En pratique pourtant, nombre de collectivités ont continué à expérimenter des formes souples de votation, afin d'échapper aux risques contentieux et aux

¹⁰⁷ CAA Versailles, 6 juin 2013, n°12VE02822, *commune de Fontenay-aux-Roses*, inédit au Lebon.

¹⁰⁸ AUBY (J.-B.), « la loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA* 1993, p. 37 ; GUILLOT (M.), « la recevabilité des contestations relatives aux référendums d'initiative municipale », *op. cit.* ; d'autres préfèrent l'expression « *para-légale* » : TESTARD (C.), « La démocratie locale directe à l'épreuve de la loi », *Communication provisoire, 10ème Congrès français de droit constitutionnel*, Lille, 23 juin 2017, disponible sur : https://docs.wixstatic.com/ugd/75bfc7_971e91353fe24458a362f32e90391666.pdf (consulté le 24 mars 2026).

¹⁰⁹ CE, 7 avr. 1905, *commune d'Aigre*, Lebon p. 345.

¹¹⁰ Loi n°92-125, *op. cit.*

contraintes budgétaires, matérielles et temporelles attachés aux dispositifs du CGCT. Il s'agissait alors non pas de procédés au sens du CGCT mais des « *méthodes de démocratie participative qui ressemblent à des votations* »¹¹¹.

Ces stratégies ont immédiatement suscité un contentieux nourri. Faute de base légale explicite, les collectivités ont adopté deux types d'argumentation pour légitimer leurs innovations, sans convaincre le juge.

D'une part, certaines ont revendiqué un pouvoir créatif autonome. Avant la réforme de 2003, la commune de Stains soutenait par exemple qu'« *aucun principe ni aucune disposition législative ne faisait obstacle à la mise en œuvre d'un pouvoir général de consultation* ». La CAA de Paris écarta toutefois cet argument, rappelant que « *la consultation des habitants d'une commune ne peut s'exercer que dans les conditions et selon les modalités* » fixées par le législateur¹¹².

D'autre part, d'autres collectivités ont tenté de rattacher leurs pratiques à différents textes existants. Ainsi, sous couvert de vœux adoptés sur le fondement de l'article L. 2121-29 alinéa 4 du CGCT, plusieurs communes ont organisé des référendums symboliques, comme sur le droit de vote des étrangers¹¹³, l'avenir du service public postal¹¹⁴ ou des fermetures d'entreprises¹¹⁵, avant d'être systématiquement confrontées à leur requalification en référendums locaux illégaux par le juge. Dans la même logique, la commune de Valenton s'appuya sur l'article 72 de la Constitution pour instaurer une « *votation citoyenne* » ouverte à tous les habitants, y compris en ligne¹¹⁶. La commune d'Ivry-sur-Seine, quant à elle, invoqua l'article L. 2141-1 du CGCT — qui consacre, de manière générale, le droit des habitants à être consultés sur les décisions locales — pour justifier une consultation hors du cadre légal. La CAA de Paris rappela

¹¹¹ AUDOYE (B.), « Les étrangers et la démocratie locale participative : les exemples français », In : *Regards sur le droit des étrangers [en ligne]*, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2010.

¹¹² CAA Paris, 7 oct. 2003, n°02PA03779, *commune de Stains*, inédit au Lebon.

¹¹³ CAA Versailles, 23 oct. 2008, n°08VE01555, *commune de Clichy-la-Garenne*, inédit au Lebon ; TA Melun, 23 sept. 2010, n°1004866, *préfet du Val-de-Marne c/ commune d'Ivry-sur-Seine* ; TA Melun, 3 mars 2011, n°1007718, *préfet du Val-de-Marne c/ commune d'Ivry-sur-Seine*.

¹¹⁴ TA Besançon, 6 juill. 2010, n°1000087, *préfet du Doubs c/ commune d'Hérimoncourt*.

¹¹⁵ TA Dijon, 9 nov. 2006, n°0601579, *préfet de la Nièvre c/ commune de Varennes-Vauzelles*, obs. AUDOYE (B.), BJCL, avril 2007, p. 229.

¹¹⁶ TA Melun, 30 mars 2016, n°1508263, *préfet du Val-de-Marne c/ commune de Valenton*.

cependant que ces dispositions n'avaient qu'une portée générale et ne dispensaient pas de respecter les modalités fixées par le législateur¹¹⁷.

2. ...Désormais admise, mais source d'incertitudes nouvelles

Cette situation a évolué avec l'introduction, en 2016, des dispositions supplétives de l'article L. 131-1 du CRPA, lequel autorise les collectivités territoriales à « *associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte* » en dehors des cas prévus par la loi. Grâce à ce cadre législatif, le Conseil d'État a reconnu, dans sa décision *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan*¹¹⁸, que les consultations et référendums locaux ne faisaient pas obstacle à l'organisation, par les collectivités, de leurs propres consultations selon des modalités fixées par elles-mêmes, sous réserve du respect de garanties minimales (égalité, impartialité, sincérité du scrutin). Cette ouverture a ainsi légitimé une pratique jugée illégale en encourageant des votations plus souples : votes élargis aux jeunes dès 12 ou 16 ans, modalités en ligne¹¹⁹ ou par correspondance, etc.

Toutefois, cette ouverture jurisprudentielle brouille désormais les frontières avec les procédés du CGCT et entretient des incertitudes contentieuses.

En premier lieu, la liberté laissée dans les modalités d'organisation permet à la « *consultation ouverte facultative* »¹²⁰ de présenter de fortes similitudes avec les consultations et référendums locaux. Les collectivités peuvent ainsi calquer leurs modalités sur celles prévues par le CGCT, en sollicitant l'avis de la population par un vote portant sur des affaires relevant de leurs compétences, à la différence qu'il n'y a nul besoin de respecter ni

¹¹⁷ CAA Paris, 9 oct. 2007, n°06PA04004, *op. cit.*

¹¹⁸ CE, Ass., 19 juill. 2017, n°403928, *Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan » et autres*, publié au recueil Lebon, AJDA 2017, p. 1162, chron. ODINET (G.) et ROUSSEL (S.), AJCT 2017, p.634, obs. MONDOU (C.).

¹¹⁹ DUBREUIL (C.-A.), « L'e-démocratie au service de la démocratie locale », AJDA 2018, p. 1383.

¹²⁰ ODINET (G.), ROUSSEL (S.), « consultation ouvertes facultatives : règles du jeu », AJDA 2017, p. 1662.

l'organisation matérielle du scrutin¹²¹, ni la limitation aux seuls électeurs¹²² tels que l'imposent le référendum et la consultation locale. Comme le souligne le Pr. G. ÉVEILLARD, « *le Conseil d'État aurait pu (...), à tout le moins, exiger que cette procédure ne puisse consister en un vote : dès lors qu'il ne le fait pas, les procédures référendaires trouvent une dure concurrente* »¹²³. La décision *Association citoyenne pour Occitanie Pays Catalan* précitée illustre ce point puisque la consultation y remplissait exactement les mêmes fonctions qu'une consultation locale du CGCT mais avec l'avantage d'un vote en ligne ou par correspondance, ouverte aux habitants de la région de plus de 16 ans. Dans une autre affaire encore, une commune a pu organiser une consultation élargie aux habitants de douze ans et plus, ouverte dix jours durant et accessible par bulletin dans les boîtes aux lettres, à la mairie ou sur Internet sans être censurée par le juge¹²⁴.

En deuxième lieu, des incertitudes pèsent sur la qualification juridique de l'opération menée si les élus locaux entretiennent, volontairement ou non, une ambiguïté sur ce qu'ils organisent, comme cela a été relevé précédemment¹²⁵. Car, dans une telle ambiguïté, le juge conserve le dernier mot de la pratique de ces votations, ce qui accroît le risque d'insécurité juridique et d'affaiblissement des conclusions et moyens du requérant, compte tenu des différences de régime entre ces trois procédés. D'un côté, ce risque se manifesterait dès le contentieux de l'acte initial organisant les modalités du procédé de participation. La recevabilité d'un déféré préfectoral pourrait être affectée si le juge requalifiait une consultation facultative en procédé du CGCT. En effet, au niveau des délais de recours, la consultation facultative relève du délai classique de deux mois¹²⁶, tandis que les procédés du CGCT obéissent au délai bref de dix jours à compter de la réception de la délibération¹²⁷. Une telle stratégie exposerait le préfet à un risque contentieux : si le juge validait la requalification, l'autorité

¹²¹ R. 1112-1 à R. 1112-17 et R. 1112-18 CGCT.

¹²² L.O. 1112-11 et L. 1112-22 CGCT.

¹²³ ÉVEILLARD (G.), « la procédure de détermination du nom d'une région », *Droit administratif* n°12 2017, pp. 31-36.

¹²⁴ TA Grenoble, 15 avr. 2021, n°1801012, C.

¹²⁵ V. nos propos sur la distinction poreuse entre procédés du CGCT : II. A.1.

¹²⁶ R. 421-1 CJA.

¹²⁷ L.O. 1112-3 al. 1^{er} et L. 1112-17 al. 1^{er} CGCT.

organisatrice pourrait opposer la tardivité du recours. De l'autre, le problème se retrouverait aussi au stade des opérations de vote. Contrairement au référendum local¹²⁸, les opérations menées ne peuvent pas être contestées pour les consultations fondées sur l'article L. 1112-15 du CGCT¹²⁹ ou sur l'article L. 131-1 du CRPA¹³⁰. Dès lors, si le juge requalifiait ce que le requérant pensait être un référendum, l'action risquerait d'être irrecevable.

Au regard de ces constats, c'est la pertinence même du droit positif qui se trouve interrogée : si la décision de 2017 a ouvert un espace nouveau, elle a aussi déplacé l'incertitude. La pratique des votations demeure juridiquement fragile, en raison de l'hétérogénéité des régimes dont l'issue dépend excessivement de la qualification retenue par le juge. Reste à déterminer si, sur le terrain contentieux, la stabilisation peut intervenir à droit constant ou appelle une réforme.

¹²⁸ L.O. 1112-14 CGCT.

¹²⁹ CE, *M. Géniteau*, *op. cit.*

¹³⁰ TA Grenoble, 4 oct. 2024, n°2106063, *M. B A*, C+.

Résumé :

Malgré l'intérêt croissant pour la consultation et le référendum local, le recours à ces instruments demeure, en pratique, limité au sein des collectivités territoriales.

À partir d'un dépouillement empirique de 117 affaires, l'analyse de la pratique du contentieux administratif montre en effet que le juge administratif, saisi surtout par le préfet, ouvre largement le prétoire tout en interprétant de manière restrictive les textes. Ce contrôle sécurise la légalité mais réduit l'effectivité des outils, favorisant des « votations » fondées sur l'art. L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration, au prix d'incertitudes contentieuses.