

Décision n° 2003-482 DC

Loi organique
relative
au référendum local
Dossier documentaire

SOMMAIRE

Questions.....	2
Normes constitutionnelles :	3
Constitution de 1958	3
<i>Article 34.....</i>	<i>3</i>
<i>Article 39.....</i>	<i>3</i>
<i>Article 46.....</i>	<i>3</i>
<i>Article 60.....</i>	<i>3</i>
<i>Article 72.....</i>	<i>3</i>
<i>Article 72-1.....</i>	<i>4</i>
<i>Article 72-2.....</i>	<i>4</i>
<i>Article 72-3.....</i>	<i>4</i>
<i>Article 74.....</i>	<i>5</i>
<i>Article 74-1.....</i>	<i>5</i>
<i>Article 77.....</i>	<i>5</i>
<i>Article 88-3.....</i>	<i>6</i>
Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789	6
<i>Article 16.....</i>	<i>6</i>

Documentation	7
Procédure législative.....	7
Procédure législative : dépôt à l'Assemblée nationale ou au Sénat	7
<i>Avis du Conseil d'État n° 368 975 du 30 avril 2003.....</i>	<i>7</i>
<i>Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985 - Loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires ..</i>	<i>8</i>
<i>Analyse de la décision n° 85-205 DC.....</i>	<i>8</i>
Champ du référendum : exclusion des actes individuels.....	9
Travaux préparatoires.....	9
1°) Révision constitutionnelle du 28 mars 2003	9
<i>Journal officiel des débats du Sénat - séance du mardi 5 novembre 2002 - page 3438</i>	<i>9</i>
2°) Loi organique relative au référendum local	9
<i>Rapport n°315 de Daniel HOEFFEL (2002-2003) - commission des lois Sénat)</i>	<i>9</i>
<i>Rapport n° 956 du M. Alain GEST de l'Assemblée nationale</i>	<i>10</i>
<i>Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 - Loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public... ..</i>	<i>11</i>
<i>Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 - Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.....</i>	<i>12</i>
<i>Conseil d'Etat, Section - 5 mai 1944 - Dame Veuve Trompier-Gravier</i>	<i>13</i>
<i>Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication</i>	<i>13</i>
<i>Conseil d'Etat, Section – 29 décembre 1995, Geniteau</i>	<i>13</i>
Procédure électorale (« cristallisation » des règles).....	15
<i>Décision n° 90-273 DC du 4 mai 1990 - Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés</i>	<i>15</i>
<i>Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995 - Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République</i>	<i>15</i>
<i>Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 - Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.....</i>	<i>15</i>

Questions

La loi organique relative au référendum local est-elle une « loi de souveraineté » applicable de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et aux communes situées sur leur territoire ? S'applique-t-elle à la Nouvelle-Calédonie et aux provinces de la Nouvelle-Calédonie régies par le titre XIII ?

A-t-elle été adoptée conformément aux articles 39, 46 et 74 de la Constitution ?

A-t-elle pu exclure les actes individuels du champ du référendum et instituer un taux de participation de 50 % ?

A-t-elle respecté l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que l'article 88-3 de la Constitution relatif au droit de vote des citoyens européens aux élections municipales ?

Normes constitutionnelles :

Constitution de 1958

Article 34

La loi est votée par le Parlement.

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

(...)

Article 39

(...)

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Article 60

Le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et en proclame les résultats.

Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 72-1

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

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

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

Article 72-2

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Article 72-3

La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Article 74

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

(...)

Article 74-1

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Article 77

Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :

- les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Article 88-3

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Procédure législative : dépôt à l'Assemblée nationale ou au Sénat

Avis du Conseil d'État n° 368 975 du 30 avril 2003

(...)

Les dispositions du projet relatives au référendum local précisent les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent ces collectivités. De telles dispositions doivent ainsi regardées comme portant principalement sur l'organisation des collectivités territoriales ; elles sont dès lors soumises aux dispositions précitées de l'article 39 de la Constitution et doivent être présentées, en premier lieu au Sénat.

Il n'en va pas de même pour les dispositions du projet définissant les conditions dans lesquelles, selon le cas, la loi ou le règlement autorise les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux règles qui définissent l'exercice de leurs attributions. Ces dispositions s'analysent comme portant principalement sur les compétences de ces collectivités et n'entrent pas, dès lors, dans le champs d'application défini par les dispositions précitées de l'article 39.

Si le Gouvernement entend donner suite à la disposition adoptée par le Conseil d'État sur le projet de loi organique dont il a été saisi simultanément à la présente demande d'avis et qui consiste à séparer en deux projets distincts les dispositions relatives respectivement à l'expérimentation et au référendum local, seules ces dernières devraient être soumises par priorité au sénat. Dans le cas contraire, il y aurait lieu de considérer que le texte unique soumis au Conseil, pris dans son ensemble, doit être regardé comme ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.

(...)

Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985 - Loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires

(...)

1. Considérant que la loi organique dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, a pour objet de limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires et de prévoir des mesures transitoires d'application ;

2. Considérant que ce texte, pris dans le respect des dispositions de l'article 25 de la Constitution et dans la forme prévue à l'article 46 de la Constitution, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires est déclarée conforme à la Constitution.

Analyse de la décision n° 85-205 DC

Les dispositions de la loi organique étendant la limitation du cumul des mandats électoraux des parlementaires à ceux exercés dans les territoires d'outre-mer ne requièrent pas l'avis préalable des assemblées territoriales (solution implicite).

Champ du référendum : exclusion des actes individuels

Travaux préparatoires

1°) Révision constitutionnelle du 28 mars 2003

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

(...)

M. Michel Charasse : « ...comme nous n'introduisons pas dans la Constitution des précisions qui, je l'admets, l'alourdirait, **il faut qu'à travers les travaux préparatoires le Conseil constitutionnel**, qui examinera la loi organique le moment venu, **puisse déceler l'intention du constituant.** »

[...]

M. Patrick Devedjian, ministre délégué : [...] « **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.** (*M. Michel Charasse acquiesce.*) »

(...)

2°) Loi organique relative au référendum local

Rapport n°315 de Daniel HOEFFEL (2002-2003) - commission des lois Sénat)

(...)

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

Si le champ du référendum local concerne les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale, **il a été indiqué en séance publique, en particulier au Sénat, que les projets d'actes individuels devraient en être exclus.** M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, déclarait ainsi que « *le souhait exprimé par M. Charasse que tous les actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ne puissent être soumis par la voie du référendum local aux électeurs me paraît pertinent. On n'imagine pas que les actes individuels, par exemple, le soient*^{3(*)}. »

- Séance du 4 juin 2003 Sénat :

M. Patrick Devedjian, ministre délégué : « Je tiens à apporter quelques éléments de réponse à M. Sueur.

S'agissant tout d'abord de la question du champ du référendum, il est vrai, comme l'a souligné tout à l'heure M. Hoeffel, que le dispositif constitutionnel n'opère pas de distinction entre les actes individuels et les actes généraux. Cependant, **le Gouvernement a indiqué -**

c'est une déclaration que vous auriez aussi pu citer, monsieur Sueur, parce qu'elle constitue la réponse à votre question - **qu'il ne s'appliquerait pas aux actes individuels**. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émettra tout à l'heure un avis favorable sur l'amendement de la commission visant à exclure ceux-ci du champ du dispositif. La question est donc tranchée. »

[...]

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Comme je l'ai exposé tout à l'heure, cet amendement vise à exclure du champ du référendum local les projets d'acte relevant d'attributions qui ne seraient pas exercées par l'exécutif au nom de sa collectivité, par exemple les actes du maire agissant au nom de l'Etat, et les projets d'acte individuel, comme la délivrance d'un permis de construire ou une nomination.

Cette restriction est conforme à ce qui avait été exposé à différentes reprises au cours du débat sur le projet de loi constitutionnelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Le Gouvernement émet un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

(...)

Rapport n° 956 du M. Alain GEST de l'Assemblée nationale

(...)

sur l'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 :

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.

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 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. »

(...)

Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 - Loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Article 1

Modifié par Loi 86-76 1986-01-17 art. 26 et 29 JORF 18 janvier 1986 en vigueur le 18 mai 1986.

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, **doivent être motivées les décisions qui :**

- **restreignent l'exercice des libertés publiques** ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- **infligent une sanction ;**
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- **retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;**
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- **refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit** pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- **refusent une autorisation**, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Article 2

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979 en vigueur le 11 janvier 1980.

Doivent également être motivées les **décisions administratives individuelles qui dérogent** aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Article 3

Créé par Loi 79-587 1979-07-11 JORF 12 juillet 1979 en vigueur le 11 janvier 1980.

La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

(...)

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 - Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

(...)

Article 21

Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, **le silence gardé pendant plus de deux mois** par l'autorité administrative sur une demande **vaut décision de rejet**.

Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent.

Article 22

Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'Etat. Cette décision peut, à la demande de l'intéressé, faire l'objet d'une attestation délivrée par l'autorité administrative. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, ces décrets prévoient un délai différent. Ils définissent, lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers.

Toutefois, **ces décrets ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent.** De même, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, ils ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier.

Article 24

Exception faite des cas où il est statué sur une demande, **les décisions individuelles qui doivent être motivées** en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public **n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales.** Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

(...)

Conseil d'Etat, Section - 5 mai 1944 - Dame Veuve Trompier-Gravier

(...)

Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par laquelle le préfet de la Seine a retiré à la dame veuve Trompier-Gravier l'autorisation qui lui avait été accordée de vendre des journaux dans un kiosque sis boulevard Saint-Denis à Paris, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ;

Considérant qu'en égard au caractère que présentait, dans les circonstances susmentionnées, le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, **une telle mesure ne pouvait légalement intervenir sans que la dame veuve Trompier-Gravier eût été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle** ; que la requérante, n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet de la Seine et est, dès lors, entachée d'excès de pouvoir (Annulation).

(...)

Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000 Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

(...)

50. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

(...)

Conseil d'Etat, Section – 29 décembre 1995, Geniteau

(...)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 125-1 du code des communes dans sa rédaction alors en vigueur : « **Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la commune** » ; qu'aux termes de l'article L. 125-2 du même code : « **La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis** » ; qu'enfin aux termes de l'article R. 125-8 du même code : « Les résultats de la consultation sont consignés dans un procès-verbal que le maire communique aux conseillers municipaux aux fins de délibération, à la plus proche séance du conseil municipal ... » ;

(...)

Considérant que par une délibération du 23 mars 1993, le conseil municipal de Saint-Palais-sur-Mer a demandé au maire d'organiser une consultation des électeurs de la commune ; que par deux délibérations du 7 avril 1993, le conseil municipal a respectivement fixé la composition du dossier mis à la disposition du public et précisé les termes de la question posée aux électeurs dont les termes étaient les suivants : « **Approuvez-vous la position prise par le conseil municipal lors de ses délibérations des 23 mars et 7 avril 1993 en faveur de la délivrance à la société CIPP Océan d'un permis de construire réduisant les hauteurs des constructions et limitant le nombre de logements à 129 (au lieu de 260), de préférence au remboursement à la S.C.I. fief du Rha des sommes trop perçues par la commune** » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 125-1 du code des communes que **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** ; que par suite, la commune de Saint-Palais-sur-Mer est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Poitiers, pour annuler les délibérations du conseil municipal des 23 mars et 7 avril 1993 et l'arrêté municipal du 13 avril 1993, s'est fondé sur le motif que l'octroi ou le refus de permis de construire relevant de la compétence du maire, il ne pouvait faire l'objet d'une consultation préalable des électeurs ;

(...)

Considérant que **la consultation** organisée par la commune de Saint-Palais-sur-Mer, **compte tenu de la nature de la question soumise aux électeurs et des caractéristiques du projet auquel elle se référait, entrainé dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 125-1 du code des communes qui déterminent les questions qui peuvent être soumises à la consultation des électeurs** ; que, dès lors, la commune de Saint-Palais-sur-Mer est fondée à demander l'annulation de l'article 1^o du jugement attaqué, par lequel le tribunal administratif de Poitiers a annulé les délibérations de son conseil municipal des 23 mars et 7 avril 1993 et l'arrêté du 13 avril 1993 ;

(...)

Procédure électorale (« cristallisation » des règles)

Décision n° 90-273 DC du 4 mai 1990 - Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés

19. Considérant, d'une part, que la loi organique a été adoptée dans le respect de la procédure prévue à l'article 46 de la Constitution ; qu'à cet égard, il était loisible au législateur organique de rendre applicable à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral, **dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi organique** ;

Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995 - Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République

(...)

. En ce qui concerne l'article 2 :

5. Considérant que cet article modifie la liste des dispositions du code électoral selon lesquelles sont organisées les opérations électorales ; que sont ainsi rendues applicables à l'élection présidentielle des dispositions du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de la loi organique ; qu'aucune de ces dispositions ne méconnaît des règles ou principes à valeur constitutionnelle ; qu'il en va par suite de même de l'article 2 de la loi ;

(...)

Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 - Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994

(...)

11. Considérant que l'article L.O. 227-3 prévoit que les dispositions des articles L. 10 et L. 11, L. 15 à L. 17, L. 18 à L. 41 et L. 43, relatives à l'établissement des listes électorales et au contrôle de leur régularité, seront, **dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique**, applicables aux listes complémentaires, et précise les conditions dans lesquelles pourront être exercés les recours prévus par l'article L. 25 du même code ; qu'il était loisible au législateur organique de rendre applicables à des matières relevant du domaine d'intervention d'une loi organique des dispositions ayant valeur de loi ordinaire insérées dans le code électoral, **dès lors que celles-ci ont été adoptées antérieurement au vote de la loi examinée** ; que ces dispositions ne méconnaissent pas celles de la directive susvisée ;

(...)