



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Le 13 septembre 2002

Division des Études de
législation comparée

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	7
Belgique	11
Danemark	13
Espagne	15
Italie	17
Pays-Bas.....	21
Portugal.....	25
Suède	27
ANNEXE	29
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	31



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Division des Études de
législation comparée

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

En France, si l'on excepte le cas particulier des référendums instaurés par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes, le code général des collectivités territoriales ne prévoit que l'organisation de référendums communaux à valeur purement consultative.

Lorsqu'un référendum sur l'opportunité d'une fusion de communes est organisé à la demande de la population ou des conseils municipaux concernés, la fusion n'est prononcée que si le projet recueille l'adhésion de la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits.

En revanche, dans tous les autres cas, les référendums communaux sont purement consultatifs.

Introduits par la **loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République**, ces référendums peuvent avoir pour objet toutes « *les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune* ».

De telles consultations sont organisées soit sur proposition du maire, soit à la demande d'une partie du conseil municipal, le tiers ou la moitié selon que la population de la commune atteint ou non 3 500 habitants.

La loi d'orientation du 4 février 1995 pour le développement et l'aménagement du territoire a élargi aux électeurs le droit de déclencher ce type de consultation : 20 % des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune peuvent saisir le conseil municipal d'une demande de référendum portant sur une opération d'aménagement.

Les mesures envisagées dans le cadre de la réforme de la décentralisation conduisent à analyser les dispositions relatives au référendum communal en vigueur dans quelques pays européens, **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.**

En revanche, l'exemple suisse, trop différent, d'une part, de ce qui est proposé en France et, d'autre part, des autres systèmes étrangers, n'a pas été retenu.

L'examen des dispositions étrangères révèle que :

– dans tous les pays étudiés, sauf au Danemark, des dispositions législatives encadrent l'utilisation du référendum communal ;

– en Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, la population de la commune peut susciter l'organisation d'un référendum, tandis que, dans les autres pays, l'initiative d'une telle consultation est réservée aux élus ;

– sauf en Allemagne et au Portugal, les référendums communaux n'ont qu'une valeur consultative ;

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

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

a) Aucun texte n'encadre l'utilisation du référendum communal au Danemark

Malgré l'absence de dispositions législatives explicites, il est admis que, sans demander l'autorisation des autorités de tutelle, les conseils municipaux danois organisent des référendums à caractère consultatif.

b) Dans tous les autres pays, le référendum communal se déroule dans un cadre juridique plus ou moins détaillé

En Allemagne, le droit des collectivités locales relève de la compétence des Länder. **Les dispositions relatives au référendum communal sont donc incluses dans les différents**

codes des communes, tous les Länder, à l'exception de celui de Berlin, ayant instauré ce mécanisme. Par conséquent, les règles varient selon les Länder, voire selon les communes, car les codes des Länder ne déterminent que des principes généraux.

La **Belgique a complété sa loi communale en 1995** pour y insérer un titre consacré aux référendums locaux. **La loi espagnole de 1985 sur les collectivités locales** ne comporte quant à elle qu'un article sur les référendums.

En Italie, afin de promouvoir la participation des citoyens, **la loi de 1990 portant organisation des provinces et des communes** autorise les communes à prévoir dans leurs statuts des dispositions sur les référendums. **Les règles applicables varient donc d'une commune à l'autre**. En outre, les communes n'ont pas l'obligation d'adopter de telles règles.

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

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

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

2) En Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas et au Portugal, la population de la commune peut susciter l'organisation d'un référendum, tandis que, dans les autres pays, l'initiative d'une telle consultation est réservée aux élus

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

Lorsque les textes exigent à cet effet un pourcentage minimum des électeurs inscrits, ce pourcentage, qui varie généralement en fonction du nombre d'habitants de la commune, est le plus souvent compris entre 10 % et 20 %.

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

En Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, les demandes qui satisfont aux critères fixés par la loi entraînent automatiquement l'organisation d'un référendum. En revanche, **au Portugal, la décision d'organiser le référendum est prise par l'instance**

délibérante locale à la majorité absolue, le Tribunal constitutionnel devant ensuite l'approuver. De même, en Belgique, le conseil municipal n'est juridiquement pas tenu de déférer à une demande de référendum.

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

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

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

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

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

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

a) Les résultats du référendum s'imposent aux autorités locales en Allemagne et au Portugal

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

La loi portugaise prévoit que, lorsque la participation électorale dépasse 50 %, les résultats du référendum lient la collectivité et que le non-respect de cette disposition entraîne la dissolution du conseil.

b) Dans les autres pays, les référendums communaux ont une valeur purement consultative

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

Par ailleurs, en Italie, si le référendum communal prévu par la loi a une valeur purement consultative, les statuts de certaines communes précisent que le conseil municipal a l'obligation de

délibérer sur une question ayant fait l'objet d'un référendum, voire de se conformer au résultat du scrutin. D'autres statuts ont même prévu des référendums qui visent à abroger un arrêté municipal.

4) Le champ du référendum communal, toujours limité aux questions d'intérêt local, exclut généralement certains sujets

a) Le champ du référendum communal est limité aux questions d'intérêt local

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

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

b) Certaines questions ne peuvent pas être soumises à référendum

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

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

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

ALLEMAGNE

Du fait que le droit des collectivités locales relève de la compétence des Länder, **les dispositions relatives au référendum communal sont incluses dans les différents codes des communes et varient d'un Land à l'autre.** Comme ces codes fixent les principes généraux régissant le référendum, les règles précises sont déterminées par chaque commune.

Le Bade-Wurtemberg a été le premier Land à introduire le référendum communal. Quelques Länder l'ont suivi dans les années 80 et, après la réunification, presque tous les autres l'ont fait, de sorte qu'**actuellement le référendum communal existe dans tous les Länder, sauf à Berlin.**

Le référendum communal allemand est un référendum normatif : les décisions qui en résultent ont la même valeur que les arrêtés des conseils municipaux.

Dans certains Länder, seuls les citoyens peuvent demander l'organisation d'un référendum communal, tandis que, dans d'autres, une telle consultation peut également avoir lieu à l'initiative du conseil municipal.

À partir d'une analyse des codes des communes des seize Länder (document n° 1), le texte ci-dessous présente une synthèse des dispositions régissant le référendum communal, l'annexe n° 1 (p. 29) mettant en évidence quelques-unes des caractéristiques des différents systèmes.

1) Les promoteurs du référendum communal

Si l'on excepte Berlin, **dans tous les Länder allemands, une fraction du corps électoral peut susciter l'organisation d'un référendum communal.** En règle générale, l'initiative doit émaner d'un groupe de citoyens représentant 10 % ou 15 % des électeurs inscrits dans la commune avec, le cas échéant, des assouplissements en fonction de la taille de la commune.

Sept Länder prévoient que de tels référendums puissent également être organisés à l'initiative du conseil municipal, à la suite d'une délibération prise à la majorité é simple, ou le plus souvent à la majorité des deux tiers.

Dans les autres Länder, l'initiative du conseil municipal en matière de référendum est restreinte, voire inexistante. Dans le Land de Brandebourg, elle est limitée, d'une part, aux référendums portant sur des fusions de communes et, d'autre part, à ceux qui visent à modifier une décision prise à la suite d'un référendum d'initiative populaire organisé dans les deux années qui précèdent. Les trois Länder de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Sarre permettent également au conseil municipal de susciter un référendum visant à modifier une décision prise à la suite d'un référendum d'initiative populaire organisé dans les deux années qui précèdent.

Par ailleurs, le code des communes du Land de Sarre prévoit explicitement la possibilité pour les conseils municipaux d'organiser des référendums consultatifs.

2) L'objet du référendum communal

Il est défini de façon légèrement différente par les codes des communes, qui, selon les cas, retiennent :

- les « *questions importantes* » relevant de la compétence des communes, les matières susceptibles d'être soumises à référendum étant énumérées limitativement ;
- les mêmes questions, en indiquant que tel ou tel sujet particulier est susceptible d'être soumis à référendum ;
- toutes les questions relevant de la compétence des communes.

Le code des communes du Land de Bade-Wurtemberg énumère la liste des sujets qui peuvent faire l'objet d'un référendum communal :

- l'établissement, l'extension ou la suppression d'un équipement public destiné à être utilisé par tous les habitants ;
- la modification des limites d'une commune ou d'un arrondissement ;
- l'introduction ou la suppression d'élections de quartier ;
- l'introduction ou la suppression des statuts d'un quartier.

Par ailleurs, **tous les codes des communes excluent du champ du référendum certains sujets**. Outre les questions budgétaires, le statut juridique des élus et du personnel, ainsi que l'organisation interne de l'administration municipale, sont généralement exclus les tarifs des entreprises de transport, les arrêtés des comptes des entreprises communales et les décisions prises dans le cadre de procédures judiciaires.

Lorsque l'initiative émane d'une fraction du corps électoral, la **recevabilité** de la demande de référendum est le plus souvent appréciée par le conseil municipal. Dans le Land de Schleswig-Holstein, c'est l'organe chargé du contrôle des collectivités locales, c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur, qui apprécie la recevabilité des demandes. Les recours contre les décisions relatives à la recevabilité, possibles dans tous les Länder, s'exercent selon des voies diverses, prévues par les différents codes des communes.

La demande de référendum peut notamment porter sur une décision du conseil municipal. Dans cette hypothèse, elle doit être présentée rapidement, en règle générale dans les six semaines qui suivent la publication de la décision attaquée, certains Länder prévoyant des délais différents (un mois dans le Bade-Wurtemberg et en Thuringe, trois mois en Basse-Saxe par exemple). Bien que la demande de référendum soit **sans effet suspensif**, dans un souci de sécurité financière, la commune s'abstient le plus souvent d'exécuter la décision attaquée.

Presque tous les codes excluent que deux initiatives soient présentées sur le même sujet dans un délai donné, en général deux ou trois ans. Ce n'est pas le cas en Bavière, où une demande de référendum peut être représentée immédiatement après l'échec du référendum précédent sur le même sujet.

3) Le statut du référendum communal

Tous les codes des communes précisent que **les décisions qui résultent des référendums ont la même valeur que les arrêtés municipaux**, à condition qu'elles aient recueilli la **majorité des suffrages exprimés** et que la participation électorale ait atteint un certain **pourcentage des électeurs inscrits** (entre 20 % et 30 %). Selon que le référendum porte sur l'introduction d'une nouvelle mesure ou sur l'abrogation d'une décision récente du conseil municipal, ce dernier doit prendre un arrêté correspondant aux résultats du référendum ou retirer l'acte attaqué. Si le conseil municipal ne respecte pas les résultats du référendum, un recours judiciaire est possible.

Il est également prévu que, **dans un délai compris entre un et trois ans, une décision prise par référendum n'est modifiable que par référendum**. C'est pour cette raison que les trois Länder de Basse-Saxe, de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Sarre accordent au conseil municipal l'initiative du référendum afin de modifier une décision prise auparavant à la suite d'un référendum d'initiative populaire.

* *

*

Depuis l'instauration du dispositif, environ 1 200 référendums communaux ont eu lieu, dont presque la moitié en Bavière. Institué seulement en 1998 dans le Land de Hambourg, il y est également très utilisé : une trentaine de demandes de référendums y ont déjà été enregistrées.

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

BELGIQUE

En complétant la loi communale par des dispositions relatives à la « consultation populaire communale » (1), **la loi du 10 avril 1995** (document n° 2) **a consacré l'institution du référendum consultatif communal**. Si la loi reconnaît au corps électoral la faculté de proposer un tel référendum, elle précise que la décision de l'organiser appartient toujours au conseil municipal.

En mars 1999, la Constitution a été modifiée, la révision constitutionnelle confirmant l'évolution législative précédente. L'article 41, relatif aux compétences des conseils municipaux et provinciaux, a été complété par la disposition suivante : « *les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée.* »

Les dispositions de la loi communale sur le référendum ont été modifiées en 1999 (document n° 2), notamment pour ouvrir aux étrangers et aux jeunes âgés de seize à dix-huit ans le droit de prendre l'initiative d'un référendum communal puis de participer à la consultation. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

1) Les promoteurs du référendum communal

La décision d'organiser un référendum communal consultatif appartient exclusivement au conseil municipal, qui peut la prendre de sa propre initiative ou à la demande d'une partie des habitants de la commune âgés de plus de seize ans :

– 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants ;

(1) En Belgique, le terme « référendum » est réservé aux seuls cas où les citoyens ont le pouvoir de décision, les référendums consultatifs étant qualifiés de « consultations populaires ».

– 3 000 habitants dans les communes d’au moins 15 000 habitants et de moins de 30 000 habitants ;

– 10 % des habitants dans les communes d’au moins 30 000 habitants.

Cette rédaction résulte de la loi du 13 mai 1999 ; la loi du 10 avril 1995 réservait le droit d’initiative aux seuls électeurs et prévoyait que la demande devait être appuyée par **10 % du corps électoral**.

En droit, le conseil municipal n’est pas tenu de déférer à une demande de référendum émanant de la population.

Quel qu’en soit le promoteur, la demande de référendum doit être motivée.

2) L’objet du référendum communal

La loi énumère les articles de la loi communale sur lesquels le référendum peut porter.

Elle y inclut l’article 117, lequel prévoit que « *le conseil communal règle tout ce qui est d’intérêt communal* ». Le même article ajoute que le conseil délibère aussi sur « *tout autre objet qui lui est soumis par l’autorité supérieure* ». Ainsi, **toute question d’intérêt communal peut faire l’objet d’un référendum consultatif**.

À l’article 117, la loi ajoute les articles 118, 119, 120, 121, 122 et l’alinéa 2 de l’article 135. Les délibérations concernant les commissions du conseil municipal, les conseils consultatifs, la police, la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, ainsi que la gestion des bois et forêts peuvent donc tout particulièrement être soumises à référendum.

Par ailleurs, **certaines matières sont expressément exclues** : « *les questions de personnes et les questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales ne peuvent faire l’objet d’une consultation* ».

3) Le statut du référendum communal

Le référendum communal a une **valeur purement consultative**, le conseil municipal n’est pas tenu de respecter l’avis émis par les habitants. Du reste, le dépouillement n’a lieu que si la participation atteint un minimum (entre 10 % et 20 % des habitants selon la population de la commune).

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

DANEMARK

En l'absence de dispositions législatives explicites, il est admis que, sans demander l'autorisation des autorités de tutelle, **les conseils municipaux peuvent organiser des référendums à caractère consultatif sur toutes les matières d'intérêt local.**

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

ESPAGNE

Dans sa disposition additionnelle, **la loi organique de 1980 relative aux différentes modalités de référendum** évoque ainsi le référendum communal : « *les dispositions de la présente loi ne concernent pas les consultations populaires, qui peuvent être organisées par les conseils municipaux sur des affaires d'intérêt communal, dans leur circonscription, conformément à la législation sur les collectivités locales, et sous réserve, en tout état de cause, de la compétence exclusive de l'État pour autoriser une telle consultation* ».

La loi de 1980 sur le référendum renvoie donc à celle de 1985 sur les collectivités locales, mais cette dernière ne comporte qu'un article sur le référendum municipal. Il dispose que **le maire, après que le conseil municipal en a délibéré à la majorité absolue et après que le gouvernement national a donné son autorisation, peut consulter la population sur des sujets relevant de la compétence de la commune, à l'exception des questions de finances locales.**

1) Les promoteurs du référendum communal

La proposition de référendum doit être adoptée par le conseil municipal à la majorité absolue et le gouvernement national doit donner son autorisation avant que le maire puisse organiser le référendum.

La nécessaire autorisation du gouvernement résulte de l'article 149 de la Constitution, selon lequel « *l'autorisation de décider de consultations populaires par voie de référendum* » constitue une compétence exclusive de l'État.

2) L'objet du référendum communal

D'après l'article 71 de la loi du 1985 sur les collectivités locales, l'objet du référendum communal doit :

- relever de la compétence de la commune, mais sans concerner les finances locales ;
- avoir un caractère local ;
- présenter une importance particulière pour les administrés.

3) Le statut du référendum communal

L'article 71 de la loi du 1985 ne précise pas explicitement les effets du référendum communal.

Toutefois, comme l'article 69 de la même loi dispose que *«les formes, moyens et procédures de participation que les collectivités établiront dans le cadre de leur compétence d'auto-organisation ne sauraient, en aucun cas, porter atteinte aux pouvoirs de décision des organes représentatifs régis par la loi»*, **implicitement, la loi de 1985 n'accorde aux référendums communaux qu'une valeur consultative.**

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

ITALIE

Utilisé à titre expérimental par de nombreuses communes dans les années 80, le référendum communal consultatif a été consacré par **la loi n° 142 du 8 juin 1990 portant organisation des provinces et des communes**, qui autorise – mais n’oblige pas – les communes à prévoir dans leurs statuts (2) des règles relatives aux **référendums consultatifs**, comme **instruments de participation**.

Les dispositions de la loi de 1990 ont été reprises par le décret législatif n° 267 du 18 août 2000, qui rassemble l’ensemble des règles législatives applicables aux collectivités locales.

Les prescriptions nationales relatives au référendum communal sont très générales, le législateur ayant laissé le soin à chaque commune d’en préciser le cadre et les modalités d’organisation. Il en résulte des réglementations très diversifiées.

1) Les promoteurs du référendum communal

Le référendum communal peut avoir lieu à l’initiative des instances de la commune ou « à la demande d’un nombre adapté de citoyens ».

De nombreux statuts prévoient uniquement la seconde possibilité et fixent donc le nombre minimal de signatures et la qualité des signataires (âge, résidence...) de l’initiative. En règle générale, la demande de référendum ne peut émaner que d’électeurs inscrits dans la commune (9 000 à Bologne, 4 000 à Ferrare, 5 000 à Lucques, 20 % à Mantoue, 3 % à Milan...). Cependant, certains, comme celui de Gênes, étendent ce droit de proposition aux jeunes de plus de seize ans.

(2) Chaque province et chaque commune se dote de statuts, qui déterminent ses principes fondamentaux d’organisation, et en particulier les attributions de ses organes délibérant et exécutif.

Lorsque la première possibilité existe, certains statuts réservent le droit d'initiative au maire, tandis que d'autres le donnent au conseil municipal. Dans ce cas, c'est généralement le conseil municipal qui décide à la majorité absolue, plus rarement à la majorité des trois quarts, de soumettre une question à référendum.

2) L'objet du référendum communal

La loi limite l'objet du référendum communal aux **matières relevant de la compétence exclusive de la collectivité**. Le référendum communal est donc exclu pour les sujets d'intérêt communal pour lesquels la commune n'a pas de pouvoir de décision.

En règle générale, les statuts ne précisent pas le champ du référendum communal, mais ils en excluent certains sujets :

- les problèmes fiscaux, budgétaires et financiers ;
- la révision des statuts communaux ;
- les questions de personnel et d'organisation administrative ;
- l'organisation et les tarifs des entreprises détenues en totalité ou en partie par la commune ;
- les arrêtés d'application de normes régionales et nationales.

La loi étant muette sur l'organe compétent pour juger de la recevabilité d'une demande de référendum, les solutions retenues varient d'un statut à l'autre. En règle générale, la recevabilité est appréciée par un organe collégial indépendant *ad hoc*, composé par exemple d'un juriste, d'un juge administratif et du secrétaire général de la commune.

3) Le statut du référendum communal

Le référendum communal prévu par la loi a une valeur purement consultative.

Toutefois, certains statuts précisent que le conseil municipal a l'obligation de délibérer sur une question ayant fait l'objet d'un référendum, voire de se conformer au résultat du référendum. Par ailleurs, d'autres statuts ont prévu des référendums qui visent à promouvoir une proposition, à abroger un arrêté municipal ou à donner une orientation. Ainsi, les statuts de la commune de Pise prévoient non seulement que 2,5 % des électeurs inscrits puissent demander l'organisation d'un référendum consultatif, mais aussi que 5 % ou 10 % puissent demander respectivement un référendum portant sur une proposition ou un référendum abrogatif.

La loi interdit qu'un référendum communal se déroule en même temps qu'une autre consultation électorale. Cette interdiction vise à empêcher tout détournement de l'objet du référendum dans le cadre d'une autre campagne électorale.

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

PAYS-BAS

La loi du 16 juillet 2001 portant dispositions provisoires en matière de référendum (document n° 5) **est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002** et cessera de s'appliquer au plus tard le 31 décembre 2004. Elle introduit le **référendum consultatif d'initiative populaire** sur les arrêtés municipaux, les arrêtés provinciaux et les lois qui viennent d'être adoptés.

Il s'agit d'une **législation transitoire**, car la législation définitive, qui vise à donner valeur obligatoire au référendum, requiert une **révision de la Constitution**. Or, celle-ci suppose une double lecture par chaque assemblée, un renouvellement de la chambre basse entre les deux lectures et l'obtention de la majorité des deux tiers lors de la seconde lecture dans chaque assemblée.

Avant l'adoption de la loi de 2001, certaines communes organisaient des référendums consultatifs, à l'initiative des élus. La loi leur permet de continuer à le faire, y compris sur les sujets qu'elle exclut du champ du référendum.

Lors du débat de politique générale du 26 juillet 2002, le nouveau Premier ministre s'est prononcé pour la démocratie représentative, pour l'abrogation de la loi de 2001 et pour le retour à la situation antérieure, c'est-à-dire pour l'organisation de référendums consultatifs d'initiative municipale.

1) Les promoteurs du référendum communal

Toutes les décisions du conseil municipal susceptibles d'être soumises à référendum font l'objet d'une publication *ad hoc*. La demande de référendum doit avoir lieu dans les trois semaines qui suivent.

Cette demande doit émaner d'une **fraction du corps électoral**, organisée en comité d'initiative et exprimée en pourcentage du nombre d'électeurs inscrits dans la commune :

Nombre d'électeurs inscrits dans la commune	Effectif du comité d'initiative	
	En % des électeurs inscrits	Maximal
Jusque 20 000.....	1 %	125
Entre 20 001 et 40 000.....	0,7 %	200
Entre 40 001 et 100 000.....	0,5 %	300
Au-delà de 100 000	0,33 %	non précisé

La loi précise que, dans les communes les plus petites, le comité d'initiative doit comprendre au moins 50 personnes.

Après que les signatures ont été contrôlées, la demande de référendum est publiée et, dans les six semaines qui suivent cette publication, la demande doit être soutenue par une partie du corps électoral qui varie en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la commune.

Nombre d'électeurs inscrits dans la commune	Effectif du comité de soutien	
	En % des électeurs inscrits	Maximal
Jusque 20 000.....	10 %	1 250
Entre 20 001 et 40 000.....	7 %	2 250
Entre 40 001 et 100 000.....	6 %	5 000
Au-delà de 100 000	5 %	non précisé

La loi précise que, dans les communes les plus petites, le comité de soutien doit comprendre au moins 200 personnes.

2) L'objet du référendum communal

Toutes les décisions du conseil municipal, y compris les décisions individuelles, sont susceptibles d'être soumises à référendum dans la mesure où elles ont force obligatoire.

Cependant, la loi exclut du champ du référendum les décisions relatives aux plans locaux d'urbanisme.

Par ailleurs, elle prévoit la possibilité pour chaque commune d'exclure du champ du référendum les décisions concernant :

- le statut des élus, des anciens élus et de leurs ayants droit ;
- la fiscalité communale ;
- la création de personnes morales de droit privé ou la prise de participation dans de telles entités ;
- la coopération intercommunale.

3) Le statut du référendum communal

Aussi longtemps que la révision constitutionnelle n'aura pas été adoptée, le référendum communal conservera une **valeur consultative**.

Cependant, la loi de 2001 considère que, lorsque plus de la moitié des votants se sont prononcés contre le texte soumis à référendum et que la participation électorale s'élève à 30 %, le résultat du référendum constitue une « décision consultative » de rejet. En pareil cas, le conseil municipal est donc invité à reconsidérer sa position.

* *

*

Les communes qui avaient pris des décisions en ce sens avant le 15 février 2001 peuvent continuer à organiser des référendums à l'initiative des conseils municipaux. Ces référendums consultatifs se déroulent dans le cadre prévu par les arrêtés municipaux ; la loi de 2001 ne leur est pas applicable, mais elle reconnaît leur validité.

La coalition au pouvoir avant les élections législatives du printemps 2002 envisageait de faire adopter, à l'issue de la révision constitutionnelle qui devait suivre les élections législatives, une loi ordinaire se substituant à la loi provisoire, afin de transformer le référendum d'initiative populaire, actuellement consultatif, en référendum abrogatif.

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

PORTUGAL

La révision constitutionnelle de 1982 a introduit un alinéa consacré au référendum local (3), dont l'application était garantie par la loi du 24 août 1990 sur « *les consultations directes des électeurs au niveau local* ».

Celle de 1997 a élargi le champ d'application du référendum local et permis à une fraction du corps électoral de susciter l'organisation d'une telle consultation.

En application des dispositions constitutionnelles adoptées en 1997, **la loi organique n° 4 du 24 août 2000** (document n° 6) définit le régime juridique du référendum local. Elle a abrogé la loi du 24 août 1990.

1) Les promoteurs du référendum communal

L'initiative du référendum appartient aux députés, aux assemblées délibérantes et aux exécutifs locaux, ainsi qu'à une fraction du corps électoral (4). Ce droit peut être exercé par 5 000 électeurs inscrits ou par 8 % d'entre eux. Dans les collectivités comportant moins de 3 750 électeurs inscrits, 20 % d'entre eux ou 300 peuvent susciter une telle initiative.

Quel que soit le promoteur de la demande de référendum, la décision d'organiser la consultation est prise par l'assemblée délibérante, à la majorité des conseillers présents. En cas de partage, le président a voix prépondérante.

(3) *Compte tenu de la structure des collectivités locales, de tels référendums peuvent être organisés non seulement au niveau communal, mais aussi au niveau infra-communal, c'est-à-dire celui de la paroisse.*

(4) *D'après la loi de 1990, l'initiative d'un référendum local ne pouvait être prise que par les organes délibérants et exécutifs des collectivités.*

La décision est ensuite soumise au **Tribunal constitutionnel**, qui en vérifie la constitutionnalité et la légalité.

2) L'objet du référendum communal

Le référendum doit porter sur une question présentant un « *intérêt local important* », devant faire l'objet d'une décision des organes municipaux et relevant de la **compétence de la collectivité**, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée avec l'État (5).

Les questions budgétaires, financières et fiscales sont exclues du champ du référendum.

Par ailleurs, il est impossible d'organiser un référendum sur un sujet :

- qui a déjà fait l'objet d'une décision irrévocable ;
- régi par une norme nationale qui lie la collectivité.

3) Le statut du référendum communal

Dans la mesure où la participation électorale dépasse 50 %, les résultats du référendum lient la collectivité qui l'organise : le non-respect de cette prescription entraîne la dissolution de l'assemblée délibérante.

Si le résultat du référendum implique l'adoption d'un acte normatif, celle-ci doit avoir lieu dans les 60 jours.

En outre, la loi organique interdit aux organes des collectivités d'adopter une décision contraire aux résultats du référendum avant la fin de leur mandat.

(5) La loi de 1990 limitait le champ du référendum local aux matières relevant de la compétence exclusive des collectivités.

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

SUÈDE

La loi sur les collectivités locales cite les référendums locaux parmi les moyens permettant au conseil municipal de connaître l'opinion des administrés.

La loi sur les référendums locaux définit essentiellement les modalités pratiques de leur organisation et de leur déroulement, mais elle n'apporte pas de précision sur leur objet.

1) Les promoteurs du référendum communal

D'après la loi sur les collectivités locales, le **conseil municipal** prend toutes les décisions importantes concernant la commune, parmi lesquelles l'organisation de référendums.

2) L'objet du référendum communal

L'objet du référendum est déterminé par les attributions du conseil municipal : ce sont toutes les questions générales en rapport avec le territoire de la commune, dans la mesure où elles ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité.

3) Le statut du référendum communal

Le référendum communal a une **valeur consultative**.

La loi sur les collectivités locales prévoit en effet que, dans le cadre de la préparation d'une délibération, le conseil municipal puisse souhaiter connaître l'opinion de la population. En pareils cas, il peut recourir au « *référendum, au sondage d'opinion ou à toute autre procédure analogue* ».

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

ANNEXE

Le référendum communal dans les codes des communes des différents Länder allemands

Land	Initiative du référendum		Objet du référendum	Participation minimale	Valeur du référendum
	Conseil municipal	Électeurs			
Bade-Wurtemberg	Oui (majorité des deux tiers)	Oui (2) 10 % avec assouplissement pour les plus petites communes	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune et énumérées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	30 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les 3 ans qui suivent seulement par référendum.
Basse-Saxe	Non (1)	Oui 10 % avec assouplissement pour les plus petites communes	Les questions relevant de la compétence de la commune. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par un référendum suscité par le conseil municipal.
Bavière	Oui	Oui Entre 3 % et 7 % selon la population	Les questions relevant de la compétence de la commune. Certains sujets sont expressément exclus.	10, 15 ou 20 % selon l'importance de la population de la commune	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans l'année qui suit seulement par référendum.
Berlin	Le référendum municipal n'existe pas, mais son instauration est à l'étude.				
Brandebourg	Non (1), sauf pour les fusions de communes	Oui 10 %	Les questions relevant de la compétence de la commune. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par référendum, qui peut être suscité par le conseil municipal.
Brême	Oui	Oui (2)	Les « questions importantes » relevant de la compétence de	30 %	Vaut délibération du conseil municipal.

Land	Initiative du référendum		Objet du référendum	Participation minimale	Valeur du référendum
	Conseil municipal	Électeurs			
	(majorité des deux tiers)	10 %	la commune, quelques-unes étant mentionnées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.		Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par référendum.
Hambourg	Non	Oui 2 % ou 3 % selon la population	Toutes les matières dans lesquelles le conseil municipal prend des décisions. Exclusion des questions de personnel et budgétaires.	Aucune	Vaut délibération du conseil municipal.
Hesse	Non	Oui (2) 10 %	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune et énumérées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les 3 ans qui suivent seulement par référendum.
Mecklembourg-Poméranie occidentale	Oui (majorité des deux tiers)	Oui 10 % avec assouplissement pour les grandes communes	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune, quelques-unes étant mentionnées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par référendum.
Rhénanie du Nord-Westphalie	Non (1)	Oui (2) Entre 3 % et 10 % selon la population	Les questions relevant de la compétence de la commune. Certains sujets sont expressément exclus.	20 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par un référendum suscité par le conseil municipal.
Rhénanie-Palatinat	Non	Oui (2) 15 % avec assouplissements pour les petites communes	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune et énumérées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	30 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les trois ans qui suivent seulement par référendum.
Sarre	Non (1), mais possibilité de susciter des référendums consultatifs	Oui 15 % avec assouplissements pour les petites communes	Référendum d'initiative populaire : les questions relevant de la compétence de la commune, à l'exclusion de certains sujets. Référendums consultatifs : les questions « importantes ».	30 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par un référendum suscité par le conseil municipal, En outre, référendum consultatif à l'initiative du conseil municipal.
Saxe	Oui (majorité des deux tiers)	Oui (2) 15 %	Les questions relevant de la compétence de la commune. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les 3 ans qui suivent seulement par référendum.
Saxe-Anhalt	Oui	Oui (2)	Les « questions importantes » relevant de la compétence de	25 %	Vaut délibération du conseil municipal.

Land	Initiative du référendum		Objet du référendum	Participation minimale	Valeur du référendum
	Conseil municipal	Électeurs			
	(majorité des deux tiers)	15 % avec assouplissements pour les petites communes	la commune et énumérées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.		Modifiable dans l'année qui suit seulement référendum.
Schleswig-Holstein	Oui (majorité des deux tiers)	Oui (2) 10 %	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune, quelques-unes étant mentionnées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par référendum.
Thuringe	Non	Oui (2) 20 %	Les « questions importantes » relevant de la compétence de la commune, quelques-unes étant mentionnées dans le code. Certains sujets sont expressément exclus.	25 %	Vaut délibération du conseil municipal. Modifiable dans les deux ans qui suivent seulement par référendum.

(1) Sauf pour susciter un référendum destiné à modifier une décision prise à la suite d'un référendum d'initiative populaire.

(2) Impossibilité de susciter deux référendums sur le même sujet dans un délai donné, en général trois ans.

LE RÉFÉRENDUM COMMUNAL

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Allemagne – Extraits des codes des communes des Länder sur le référendum et l’initiative populaire (langue originale)
- Document n° 2** Belgique – Lois du 10 avril 1995 et du 13 mai 1999 modifiant la loi communale et relatives à la consultation populaire communale
- Document n° 3** Espagne – Article 71 de la loi de 1985 déterminant les principes fondamentaux relatifs aux collectivités locales (langue originale)
- Document n° 4** Italie – Article 8 du décret législatif du 18 août 2000 coordonnant les dispositions applicables aux collectivités locales (langue originale)
- Document n° 5** Pays-Bas – Loi du 16 juillet 2001 portant dispositions provisoires en matière de référendum (langue originale)
- Document n° 6** Portugal – Loi organique n° 4 du 24 août 2000 sur le régime juridique du référendum local (langue originale)
- Document n° 7** Suède – Article de la loi sur les collectivités locales relatif à la consultation de la population (langue anglaise)

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>