

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION N° R (96) 2

DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LES RÉFÉRENDUMS ET LES INITIATIVES POPULAIRES AU NIVEAU LOCAL

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 1996,
lors de la 558^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le droit des citoyens de se prononcer sur des choix importants qui engagent l'avenir pour une longue période ou portent sur une décision difficilement réversible intéressant une majorité de citoyens fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;

Convaincu que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement et qu'il convient de rendre plus effective la participation des citoyens à la gestion des affaires locales importantes, tout en sauvegardant l'efficacité de celle-ci;

Considérant que le référendum local peut être considéré comme un instrument de participation directe qui responsabilise tous les citoyens, permet de résoudre démocratiquement des situations conflictuelles et contribue à l'affirmation de l'autonomie locale par le renforcement du sentiment d'appartenance des citoyens à une communauté;

Considérant que les référendums consultatifs peuvent être une occasion de promouvoir la participation des étrangers à la vie publique locale, en harmonie avec l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, qui a été ouverte à la signature le 5 février 1992;

Considérant que le référendum local peut permettre l'expression et la participation de groupes minoritaires dans les affaires locales;

Constatant que le référendum local permet de fonder ou de légitimer les choix collectifs et par là de les faire mieux accepter et appliquer par la population concernée;

Considérant toutefois que le système de la démocratie représentative doit rester la base de la démocratie locale, mais sans préjudice du système de démocratie directe, qui, là où il fait partie de la tradition institutionnelle du pays, peut, le cas échéant, suppléer au premier ou coexister avec lui;

Considérant que la pratique des référendums locaux présente toutefois un certain nombre d'inconvénients potentiels (lourdeur du processus, par exemple, risque d'enlever de la légitimité au caractère représentatif des autorités locales, difficulté de présenter les choix de façon nuancée, possibilité de décisions contradictoires par des autorités voisines sur des questions d'intérêt commun) qu'il est important d'éviter;

Estimant que l'institutionnalisation des référendums locaux et des initiatives populaires dans le cadre d'une réglementation est l'un des moyens adéquats de garantir l'usage approprié de ces instruments de démocratie directe et d'en limiter les dangers potentiels;

Vu la Résolution n° 2 sur les référendums locaux adoptée par les ministres européens responsables des collectivités locales à La Haye les 15 et 16 septembre 1993 ;

Vu la déclaration du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe tenu à Vienne en octobre 1993, notamment en ce qui concerne la protection des minorités nationales et la participation active de tous les citoyens à la vie politique ;

Vu l'Avis 2 (1995) de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe,

Recommande aux gouvernements des Etats membres, en tenant compte de l'annexe à la présente recommandation :

a. de reconnaître la possibilité aux collectivités locales et régionales, dans le cadre de leur autonomie, de prévoir des initiatives populaires et/ou des référendums au niveau local, tout en précisant, le cas échéant, les sujets pour lesquels ces instruments seraient admis ou prohibés, ainsi que le caractère consultatif ou décisionnel des référendums, ou, alternativement ;

b. de prévoir, le cas échéant et après avoir dûment consulté les associations compétentes de collectivités locales, un cadre législatif pour les référendums et/ou les initiatives populaires au niveau local, en indiquant les sujets pour lesquels ces instruments seraient admis ou prohibés, ainsi que le caractère consultatif ou décisionnel des référendums.

Annexe à la Recommandation n° R (96) 2

Lignes directrices sur les référendums et initiatives populaires au niveau local

Remarques préliminaires

Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, en plus des mécanismes traditionnels de la démocratie représentative, les citoyens ont la possibilité d'exprimer leur avis ou volonté par le biais de deux instruments : le référendum et/ou l'initiative populaire.

La présente recommandation adopte les définitions suivantes : le référendum est un instrument consistant à soumettre au verdict de la communauté locale un projet ou une décision de l'organe délibérant local et qui peut être déclenché soit par l'organe délibérant local soit par les citoyens eux-mêmes ; l'initiative populaire est un droit de proposition attribué aux citoyens pour susciter une décision de l'organe délibérant local, le cas échéant.

Il convient de distinguer deux types de référendum : le référendum consultatif et le référendum décisionnel, dont les modalités et les effets sont de nature fondamentalement différente.

I. Dispositions générales concernant les référendums et les initiatives populaires

1. Fondement juridique

Le référendum et/ou l'initiative populaire peuvent être institutionnalisés soit par la législation ou d'autres moyens adaptés, soit par les pouvoirs locaux prenant des dispositions concernant ces instruments dans le cadre de l'autonomie locale, afin d'en garantir le bon usage.

2. Objets

Les référendums locaux et les initiatives populaires devraient être organisés par les collectivités locales seulement sur des questions qui relèvent de leurs compétences. La réglementation, toutefois, peut élargir le champ d'application de ces instruments à des sujets qui touchent des intérêts locaux fondamentaux ou exclure certaines questions.

La décision de l'autorité compétente sur l'admissibilité de la demande de référendum ou d'initiative populaire devrait avoir lieu dans les meilleurs délais. Les critères d'admissibilité devraient être définis par la réglementation.

3. Information

Les collectivités locales ont la responsabilité d'informer correctement la communauté locale des enjeux et des procédures.

4. *Organisation du scrutin*

L'organisation du scrutin devrait tenir compte des dispositions régissant les élections locales, sous réserve, le cas échéant, de dispositions spécifiques (voir notamment le paragraphe II.1 ci-dessous).

5. *Résultats des scrutins*

Les participants au scrutin devraient répondre par oui, non ou blanc à la question posée (il peut toutefois être dérogé à cette disposition dans un référendum consultatif). Le décompte final, constituant le résultat positif ou négatif, devrait faire l'objet d'un constat explicite, à publier sous une forme appropriée, fixée dans la réglementation.

6. *Financement*

La réglementation pourrait éventuellement fixer des plafonds limitant les dépenses d'information des parties prenant part à la campagne sur un référendum ou une initiative populaire pour éviter des écarts trop prononcés entre les parties.

7. *Dispositions applicables aux demandes de référendums et d'initiatives populaires*

La réglementation devrait définir des procédures détaillées de présentation des demandes et, le cas échéant, des recours.

Une fois acceptées, les demandes devraient être soumises au scrutin populaire dans un délai raisonnable (à moins qu'elles ne soient retirées dans les conditions prévues par la réglementation).

II. Dispositions afférentes aux référendums consultatifs

1. *Ayants droit*

Devraient être admises à voter lors d'un référendum consultatif toutes les personnes résidant dans la collectivité en question et jouissant pleinement des droits civils (y compris les ressortissants étrangers selon des règles à fixer dans la réglementation spécifique).

2. *Objets*

Les objets admis au référendum consultatif sont, en principe, tous ceux qui relèvent de la compétence de la collectivité locale concernée. La réglementation, toutefois, peut élargir le champ d'application de cet instrument à d'autres sujets qui touchent des intérêts locaux fondamentaux ou exclure certaines questions.

Le référendum consultatif peut porter sur un projet au stade de l'intention ou à tout stade d'élaboration lorsqu'il est déclenché par l'organe délibérant local.

La question soumise à référendum consultatif devrait être une proposition entièrement rédigée (unicité de forme) et ne porter que sur un seul problème spécifique (unicité de fond). Son libellé devrait être suffisamment précis pour ne pas prêter à équivoque.

3. *Déclenchement*

Un référendum consultatif peut être déclenché sur décision de l'organe délibérant local ou par les résidents sur la base d'une demande cosignée par un nombre minimal d'entre eux à fixer par la réglementation.

4. *Statut des résultats*

Le résultat d'un référendum consultatif n'a pas de portée impérative pour l'autorité municipale.

III. Dispositions afférentes aux référendums décisionnels

1. *Ayants droit*

Dans la mesure où cela est compatible avec le droit interne, devraient être admises à voter lors d'un référendum décisionnel toutes les personnes disposant du droit de vote aux élections locales dans la collectivité locale concernée.

2. *Objets*

Tout projet ou décision du ressort de l'organe délibérant local peut, en principe, être soumis à un référendum décisionnel.

La réglementation peut toutefois limiter l'exercice de ce type de référendum à des questions ou des choix fondamentaux (par exemple la modification des limites communales, le plan d'occupation des sols, les règlements locaux de portée générale, la participation aux syndicats intercommunaux) et/ou en exclure d'autres (par exemple les décisions de nature personnelle, telles que les nominations et les élections).

La question soumise à référendum décisionnel devrait être une proposition entièrement rédigée (unicité de forme) et ne porter que sur un seul problème spécifique (unicité de fond). Son libellé devrait être suffisamment précis pour ne pas prêter à équivoque.

3. *Déclenchement*

Un référendum décisionnel est, en règle générale, déclenché par les citoyens, sur la base d'une demande cosignée par un nombre minimal d'entre eux à fixer par la réglementation pertinente. Cependant, la réglementation peut également prévoir la possibilité de déclenchement du référendum par l'organe délibérant local.

4. *Statut des résultats*

Le résultat positif ou négatif d'un référendum décisionnel a une portée impérative pour la collectivité locale. Un vote négatif doit donc entraîner l'abrogation de la décision ou l'abandon du projet rejeté.

On considère généralement qu'un résultat de scrutin est valable quel que soit le niveau de la participation. La réglementation pourrait toutefois fixer un taux minimal de participation pour que les résultats soient déclarés valables.

IV. Dispositions afférentes aux initiatives populaires

1. *Ayants droit*

Les conditions donnant droit au vote devraient être fixées dans la réglementation pertinente, compte tenu du statut des résultats (voir point IV.4 ci-dessous).

2. *Objets*

Une initiative populaire peut, en principe, porter sur tout objet qui entre dans les compétences de la collectivité locale. La réglementation, toutefois, peut élargir le champ d'application de cet instrument à d'autres sujets qui touchent des intérêts locaux fondamentaux, chaque fois que ses résultats n'ont qu'un statut consultatif, ou exclure certaines questions.

L'initiative populaire peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle ne peut porter que sur un seul objet.

3. *Déclenchement*

Une initiative populaire peut être déclenchée par les ayants droit sur la base d'une demande cosignée par un nombre minimal d'entre eux à fixer par la réglementation.

4. *Statut des résultats*

La portée juridique des résultats du scrutin devrait être fixée dans la réglementation.

La réglementation pourrait toutefois fixer un taux de participation minimal pour que les résultats soient déclarés valables.