



Strasbourg, le 17 mai 2010

CDL-UD(2010)017

fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
le Département fédéral suisse des Affaires étrangères
et
l' « Executive Campus HSG de l'Université de Saint-Gall »

dans le cadre de la présidence suisse
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

CONFERENCE

**sur « Démocratie et décentralisation –
Renforcer les institutions démocratiques
par la participation »**

Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010

ALLOCUTION

de M. Gianni BUQUICCHIO
Président de la Commission de Venise

Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir pour la Commission de Venise et pour moi-même de co-organiser pour la deuxième fois un séminaire avec les autorités suisses à l'occasion de la présidence suisse d'une organisation européenne.

La première fois, c'était en 1996 (mille neuf cent nonante-six) à Lausanne, pour la présidence de l'OSCE.

Cette fois-ci – et c'est un honneur pour la Commission de Venise, organisme du Conseil de l'Europe –, c'est avec la présidence suisse du Comité des Ministres que nous coopérons.

En 1996, nous avons débattu d' « Autonomies locales, intégrité territoriale et protection des minorités ». Cette année, nous traitons de « Démocratie et décentralisation ». Autant dire qu'il y a continuité entre les deux thèmes, même si la portée des débats de ces deux jours est plus vaste.

Cette continuité n'est pas étonnante lorsqu'on connaît les particularités du pays hôte, fondé justement sur l'unité dans la diversité, la subsidiarité et une répartition subtile des tâches – et des charges financières, tous sujets qui seront abordés d'ici demain.

Si le public auquel nous nous adressions était essentiellement suisse, et qu'il fallait lui présenter quelque chose d'exotique, ce serait plutôt la démocratie dans l'Etat unitaire. Elle existe vraiment, contrairement à l'idée souvent rencontrée ici que « small is beautiful » et que ce qui est grand est à écarter.

Les traditions ne sont cependant pas semblables dans la plupart des Etats, et en particulier en Europe. La démocratie y est le plus souvent pensée à l'échelon national.

La construction européenne conduit certes à relativiser cette vision vers le haut, mais ne le fait qu'indirectement vers le bas. C'est à l'intérieur de chaque Etat que des demandes de davantage d'autonomie locale se font jour, mais évidemment de manière très diverse compte tenu de l'homogénéité plus ou moins grande de chacun d'entre eux.

Ce mouvement, même s'il est asymétrique entre les Etats et parfois à l'intérieur des Etats, est une tendance lourde aujourd'hui sur notre continent.

Le Conseil de l'Europe l'a bien compris, à travers la Charte de l'autonomie locale, considérée comme l'un des piliers de la démocratie.

La présente conférence est l'occasion de souligner que cette Charte a été complétée au mois de novembre dernier par un Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

La Commission de Venise, organisme du Conseil de l'Europe en charge des questions constitutionnelles, aura vingt ans le 10 mai prochain, soit dans une semaine. Cet âge de vingt ans parle spécialement aux citoyens suisses, puisqu'il a longtemps correspondu à la majorité dans ce pays. La célébration anniversaire se tiendra quant à elle à Venise le 5 juin.

Pendant ces vingt ans, la Commission de Venise a examiné la presque totalité des constitutions et des révisions constitutionnelles des nouvelles démocraties apparues en Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin.

A cette occasion, elle a toujours souligné la nécessité d'un équilibre des pouvoirs. La concentration des pouvoirs n'est en effet pas compatible avec la démocratie. Cela vaut du point de vue horizontal, entre pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais aussi du point de vue vertical, entre les différents niveaux de la structure de l'Etat.

Tout à l'heure, je parlais de la Suisse, Etat fédéral traditionnel, comme cas particulier, comme « Sonderfall ». En y regardant de plus près, nous voyons toutefois peu à peu se réduire la distance entre l'Etat fédéral, l'Etat régional et l'Etat unitaire.

D'un côté, la nécessité de régler les problèmes au niveau central se fait sentir là où, jadis, l'échelon régional ou local était seul compétent.

D'un autre côté, le centralisme a fait les preuves de ses limites, et les Etats unitaires, anciennement ou nouvellement démocratiques, se sont engagés dans la voie de la décentralisation.

Les catégories traditionnelles subsistent, mais il y a souvent plus une différence de degré qu'une différence de nature profonde ; nous ne sommes plus dans le dualisme entre fédéralisme et centralisme, mais dans une palette de nuances.

C'est ainsi que des questions semblables sur les relations entre les différents niveaux des pouvoirs publics se posent dorénavant à tous les Etats.

Ce sont justement ces questions que nous allons examiner pendant ces deux jours.

Le thème de l'atelier n°1, la subsidiarité, telle qu'affirmée par le traité sur l'Union européenne, ne concerne que les relations entre celle-ci et les Etats, mais ces derniers, après avoir fixé dans un texte commun le principe de la gestion au niveau le plus approprié dans leurs rapports avec l'Union européenne, seraient malvenus de considérer que la question ne se pose pas en leur sein.

C'est plutôt la manière de la traiter qui prête à discussion : s'agit-il d'une véritable règle juridique ou plutôt d'un principe politique (ou d'un slogan, comme le titre du premier atelier le dit de manière un peu provocatrice) ?

Comment déterminer le niveau le plus approprié ?

Des règles générales peuvent-elles être dégagées ou le cas par cas est-il de mise ?

Le thème de l'atelier n°2, la décentralisation dans les Etats multi-ethniques, apparaît à première vue plus spécifique. La diversité ethnique à base territoriale ne se rencontre pas dans tous les Etats. Cependant, à voir l'importance qu'a retrouvé le thème des minorités nationales, il s'agit bien d'une question fondamentale dans l'Europe d'aujourd'hui.

Il y a quatorze ans à Lausanne, lors de la conférence de la présidence suisse de l'OSCE, nous avons eu l'occasion d'examiner la manière de sortir de la dichotomie Etat unitaire monoculturel – sécession, par la reconnaissance de divers statuts d'autonomie, allant de la simple décentralisation au fédéralisme le plus poussé.

Le deuxième atelier de demain permettra de revenir sur cette question et d'examiner les diverses solutions appliquées aujourd'hui en Europe, le plus souvent avec succès. Il portera sur un élément essentiel de la prévention des conflits.

Le troisième thème de discussion, « ressources propres et autonomie de gestion budgétaire », s'attaque au nerf de la guerre, l'argent.

Quel que soit leur engagement, les autorités locales et régionales ne sont en effet pas en mesure d'accomplir de grandes réalisations sans argent. Il faut aussi voir dans quelle mesure elles dépendent des autorités nationales dans la détermination et la collecte de leurs ressources.

La question de la péréquation ne peut être laissée de côté, surtout s'il existe de grandes disparités de revenu entre les différentes parties du territoire.

Enfin, la discussion sur la répartition des compétences revient souvent à une dispute sur la répartition des charges... Voilà quelques-unes des questions qui pourront être abordées demain.

Le dernier thème qui sera traité concerne le référendum régional et local. La participation démocratique ne se résume pas aux élections. Parallèlement à la démocratie représentative, la démocratie directe se développe un peu partout, et pas seulement en Suisse.

La Commission de Venise lui a d'ailleurs consacré d'importants travaux ; elle a ainsi élaboré un Code de bonne conduite en matière référendaire, qui est le document de référence du Conseil de l'Europe en la matière.

Les citoyens sont en général plus directement touchés par les questions locales que par les questions nationales, d'où leur intérêt à pouvoir s'exprimer directement sur celles-ci, alors qu'ils acceptent plus facilement de déléguer la politique nationale à leurs représentants. Voilà donc un domaine où l'échelon local, voire régional, peut servir à l'expérimentation d'une pratique destinée à s'étendre par la suite.

Il est temps d'entamer les débats. Cependant, mon intervention serait incomplète si je ne remerciais pas tous ceux dont les efforts ont permis la tenue de cette ambitieuse conférence.

Brièvement, je mentionnerai le Département fédéral suisse des affaires étrangères à Berne, ainsi que la représentation permanente à Strasbourg ; l'Université de Saint-Gall ; ainsi que le secrétariat du Conseil de l'Europe.

Place donc aux discussions !

