



Strasbourg, le 30 juin 2010

CDL-UD(2010)044

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

CONCLUSION
de l'atelier n° 4 « Le référendum aux niveaux régional et local »

de M. Jean-Claude COLLIARD
Président de l'Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne
Membre de la Commission de Venise

Le propos de cet atelier, conformément aux lignes directives proposées par Daniele Caramani est de faire l'état des lieux sur la pratique du référendum au niveau national et local et nous nous attendions, je crois, à noter le développement lent mais progressif de cet élément important de la démocratie semi-directe. Et j'aurais volontiers proposé cette conclusion, d'abord par courtoisie envers nos hôtes suisses puisque la Suisse est indiscutablement la patrie du référendum, Beat Hirs l'a rappelé dans son propos introductif, et ensuite parce qu'il aurait été rassurant de constater, au moment où l'on souligne volontiers la « crise de la démocratie représentative » qu'une sorte de compensation apparaît avec l'accroissement de l'intervention directe des citoyens.

Bien sûr des éléments ont été fournis qui vont dans ce sens : les chiffres donnés par M. Serdult pour la Suisse sont impressionnants et M. Neumann a souligné qu'il y a en Allemagne des demandes assez nombreuses, même si au total peu aboutissent.

Et c'est en définitive ce qui m'a paru ressortir de cette journée : la plupart des interventions ont insisté sur les limites, les restrictions, les contraintes conduisant au total à une certaine rareté dans l'effectivité de la procédure. L'explication tient sans doute à ce que le référendum local est organisé généralement par une loi nationale et que les législateurs au niveau national sont assez méfiants devant ce type de procédure et les dérives auxquelles elle pourrait conduire. Si j'essaye de synthétiser les limites qui encadrent la pratique, je pense qu'on peut les rassembler autour de quatre axes tenant au niveau normatif, à la portée, à l'initiative et au domaine.

- Le niveau normatif

Le référendum peut être de nature constitutionnelle, législative ou infra-législative.

Au niveau régional ou local la question ne peut se poser que pour les Etats fédéraux puisque, comme on le sait, la capacité d'auto-organisation des entités fédérées est un des critères de l'Etat fédéral. En dehors de la Suisse on trouve peu d'exemples.

Au niveau législatif la contrainte institutionnelle est également forte : cela suppose qu'il y ait au niveau régional ou local un niveau d'autonomie tel qu'il permet des lois locales et votées au niveau local et non comme « exceptions » ou « expériences » consenties par le législateur national. En pratique on retombe sur la question du fédéralisme.

Ce qui fait qu'en réalité l'essentiel se retrouve au niveau infra-législatif où une décision peut effectivement être prise par un vote des citoyens, dans un cadre normatif inchangé. Mais là il est vrai que la gamme est étendue et que toutes les matières qui relèvent de l'autonomie locale puissent faire l'objet d'un référendum même si ça et là ses restrictions supplémentaires peuvent apparaître, notamment en matière de fiscalité.

- La portée

La question est là de savoir si le référendum est décisionnel ou consultatif.

Le référendum est décisionnel s'il se suffit à lui-même c'est-à-dire s'il aboutit à une décision directement applicable et votée comme telle par les citoyens, on évoquera bien sûr le fameux exemple du budget participatif de Porto-Alegre qui séduisait beaucoup il y a quelques années. J'ai noté peu de traces d'une formule de référendum abrogatif, à l'image de ce qui existe au niveau national en Italie, la formule aurait pourtant son intérêt, notamment en instaurant un contrôle des citoyens sur les décisions des élus.

Le référendum est consultatif si l'indication qu'il donne doit ensuite être confirmée par le vote d'une assemblée ou d'un conseil élu et compétent pour le même ressort géographique. A vrai dire cette formule me paraît assez contradictoire : ou l'assemblée se sent obligée de suivre et le référendum est en réalité plus que consultatif ou elle se sent autorisée à prendre la décision inverse et à ce moment-là on voit mal l'intérêt de faire apparaître – dans ce sens là – une

contradiction entre électeurs et élus. Il est vrai qu'il y a quelques exemples au niveau national, je crois me souvenir d'un cas de ce genre sur la conduite automobile à droite ou à gauche dans la Suède des années 1950.

- L'initiative

Elle peut être institutionnelle ou citoyenne.

L'initiative institutionnelle se présente lorsqu'une instance élue, de nature exécutive ou représentative, décide elle-même de soumettre une question au vote des citoyens : suivant son tempérament – et suivant les cas – on louera l'esprit démocratique de l'initiative... ou on se méfiera de l'instrumentalisation de la procédure car on voit mal l'initiateur ne pas avoir d'avis sur la réponse à apporter... et ne pas avoir, sondages à l'appui, pris quelques précautions pour savoir si c'est bien celle qu'il souhaite qui va sortir des urnes.

L'initiative citoyenne est bien sûr préférable : elle pose évidemment la question du minimum nécessaire pour obtenir la consultation et à ce sujet il serait fort intéressant d'établir une grille – peut-être le Centre de recherche sur la démocratie directe pourrait s'en charger – montrant de manière comparative le pourcentage d'électeurs exigé. Elle ferait peut être apparaître que dans certains cas il y a là un faux-semblant, je pense à la formule introduite en France par la révision constitutionnelle de l'été 2008 et qui exige, c'est au niveau national il est vrai, un cinquième des membres du Parlement – cela va encore – soutenu par un dixième des électeurs inscrits, ce qui est pratiquement impossible.

- Le domaine

C'est sans doute la question la plus délicate puisque si limitation il y a, elle repose implicitement sur l'idée qu'il y a des sujets trop sérieux pour être confiés aux électeurs. Mais il est vrai aussi qu'il peut y avoir quelques risques de populisme et nous avons tous un exemple récent à l'esprit.

Il ressort de la table ronde qu'il y a souvent des restrictions concernant les impôts, les droits de l'homme – il est difficile d'admettre qu'il puisse y avoir des régimes différents selon l'appartenance à tel ou tel ensemble régional ou local- et plus spécialement la question des pratiques religieuses.

Cela pose inévitablement le problème du contrôle de la question posée : autant la préoccupation existe au niveau national – avec souvent l'intervention de la Cour constitutionnelle – autant elle semble peu présente au niveau local. En France Gérard Marcou a rappelé dans son rapport que l'initiative est soumise au préfet qui peut demander son annulation au Tribunal administratif s'il la juge illégale. Il faut ajouter que parfois les collectivités locales passent outre – sans réelles conséquences – si ce n'est que ce référendum « informel » n'a qu'une vague valeur de témoignage, ce qui est souvent le but en réalité recherché.

Au sortir de tout cela il ne faut pas s'étonner que la pratique soit en définitive assez rare, mis à part le cas de la Suisse et le rapport de M. Neumann pour l'Allemagne a souligné, je le rappelle à nouveau parce que le fait m'a frappé, la disproportion entre les demandes et les tenues effectives, de l'ordre de 5% si j'ai bien entendu.

Bien entendu les pratiques nationales sont assez différentes : l'explication est me semble-t-il à chercher dans la culture politique, plutôt nationale ou plutôt paroissiale pour reprendre une distinction célèbre proposée par Gabriel Almond et Sidney Verba dans les années 50.

Il faudrait également se poser la question de la participation à ces référendums locaux : ce n'est que si elle est forte qu'on pourrait soutenir qu'il y a là un véritable substitut au désintérêt

que nous constatons un peu partout pour les consultations politiques nationales : à titre d'exemple l'abstention atteint près de 40% de l'électorat aux dernières élections britanniques ou françaises, ce qui était impensable il y a vingt ou trente ans.

Il faudrait donc savoir si la participation aux référendums locaux est plus forte ou plus faible qu'aux consultations nationales à la même époque. Et également s'interroger sur un risque de lassitude si des référendums sont trop nombreux, je crois que le phénomène n'est pas inconnu en Suisse. Beaucoup de référendums cela va dans le sens de la démocratie semi-directe, mais peu de participation cela va dans le sens inverse et peut poser la question de la validité de la consultation, comme on le voit en Italie où les référendums abrogatifs n'aboutissent plus depuis que les opposants ont compris qu'il valait mieux préconiser l'abstention que le vote non !

Bref notre réunion a, comme il se doit, apporté plus de questions que de réponses, ce qui est assez normal pour un sujet finalement assez peu connu car volontiers considéré comme secondaire dans l'ensemble de l'édifice institutionnel, d'où la nécessité de continuer ces échanges à partir d'expériences nationales différentes et les contributions d'Arne Marjan Mavcic et Dohica Milova Novic ont dit ce qu'il en était pour la Slovénie et la Serbie.

Pour conclure je voudrais remercier Mme Anna Gamper d'avoir rappelé l'existence de la Charte européenne sur la gouvernance locale et l'apport qui est le sien sur la question. Et puisque si j'ai l'honneur d'être parmi vous c'est au nom de la Commission de Venise, je rappellerai à mon tour que celle-ci a adopté en 2007 un « Code de bonne conduite en matière référendaire, ultérieurement approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès et soutenu par le Conseil des Ministres (CDL-AD(2007)008). C'est un texte très complet, qui s'intéresse surtout au niveau national mais bon nombre de ses préconisations pourraient utilement être transposées au niveau local pour garantir une utilisation véritablement démocratique de cette procédure.

Et c'est en définitive la seule conclusion qui me paraît s'imposer : le référendum local est utile s'il est un plus pour la démocratie mais il me semble bien que pour l'heure, en dehors de la Suisse donc, la pratique est assez balbutiante.