

Council of Europe  
Conseil de l'Europe



95/2595

Congress of Local and Regional Authorities of Europe  
Chambre of Local Authorities

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe  
Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 30 mai 1995  
s:\sharpe\session2\cpl(2)3f.r

CPL (2) 3  
Révisé

**DEUXIEME SESSION**

(Strasbourg, 30 mai - 1er juin 1995)



**AVIS**

**SUR**

**LE PROJET DE RECOMMANDATION N° ...**  
**DU COMITE DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES**  
**CONCERNANT LES REFERENDUMS ET LES INITIATIVES**  
**POPULAIRES AU NIVEAU LOCAL**

**Rapporteur pour l'avis : M. Diego SCACCHI, Suisse**

(approuvé par la Chambre des Pouvoirs Locaux le 30 mai 1995)

## **La Chambre des pouvoirs locaux du CPLRE,**

### **A**

1. Donnant suite à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui a invité le CPLRE à formuler son avis sur le projet de Recommandation n° R(95)... concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local, proposé par le CDLR;
2. Tenant compte de 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;
3. Rappelant la Résolution 101 (1978) relative à la participation de l'individu à la vie publique locale, adoptée par le CPLRE;
4. Estimant que les pouvoirs locaux sont les premiers intéressés par ce sujet et qu'il est indispensable d'élaborer des politiques de la participation, spécialement au niveau local, où les obstacles et les nombreuses possibilités sont le mieux perçus;
5. Constatant qu'une vaste catégorie de citoyens éprouvent un sentiment d'antinomie entre leurs vœux et leurs aspirations et la politique menée par l'autorité, et que, pour cette raison, un mouvement s'est développé en faveur d'une démocratisation plus poussée et d'une plus grande participation des citoyens aux affaires publiques;
6. Soulignant que, afin de préserver et de renforcer l'élément démocratique dans l'administration locale dans ces conditions, il faut qu'un nouvel effort soutenu soit fait pour associer les citoyens à la gestion des affaires dans leur communauté locale;
7. Considérant que les référendums locaux et les initiatives populaires peuvent contribuer à stimuler et à raviver l'intérêt des citoyens pour la gestion des affaires publiques et leur volonté d'y participer, et compléter utilement les mécanismes de la démocratie représentative au niveau local;
8. Considérant que, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation permet l'organisation de référendums locaux, même si ces dispositions légales varient considérablement quant aux questions pouvant faire l'objet de ces référendums, aux conditions dans lesquelles ceux-ci peuvent se dérouler, et au statut du référendum et de son résultat;
9. Considérant que le nombre de pays dans lesquels cet instrument de démocratie directe fait partie intégrante de l'autonomie locale depuis longtemps est toutefois très faible;
10. Tenant compte du fait que, dans plusieurs Etats membres, d'autres solutions ont été adoptées pour favoriser la participation des citoyens, notamment:

a) décentralisation de certaines tâches administratives au niveau infracommunal, par exemple grâce à la création de conseils de quartier qui servent de points de référence pour coordonner l'ensemble des domaines de participation, en signalant aux organes de décision les vœux des habitants;

b) organisation d'auditions publiques, qui sont l'occasion d'un contact direct entre l'autorité et les citoyens, permettant à la première d'informer sur les bases et les effets éventuels de la politique choisie et mettant à la disposition des seconds un moyen de préciser leur position face aux mesures émanant de l'autorité;

c) formation, en vue de mener une campagne sur certaines questions, de groupes d'action ou d'associations volontaires composés de citoyens qui, par le moyen de consultations avec l'autorité, appellent son attention sur des problèmes, des vœux et des opinions existant parmi la population;

11. Soulignant qu'il faudrait s'employer sans relâche à promouvoir la participation des étrangers et des groupes minoritaires aux affaires locales et, notamment, leur participation aux conseils de quartier, aux auditions publiques, aux groupes d'action et aux référendums consultatifs;

12. Consciente des inconvénients potentiels présentés par les référendums locaux et, en particulier, du risque d'enlever de la légitimité au caractère représentatif des autorités locales;

13. Admettant que l'institutionnalisation des référendums locaux et des initiatives populaires dans le cadre d'une réglementation peut être un moyen adéquat de garantir l'usage approprié de ces instruments de démocratie directe et d'en limiter les dangers potentiels;

14. Soulignant que l'institution de base représentant les intérêts généraux de la population au niveau local doit rester la commune, laquelle, au travers de ses organes élus, définit les orientations générales, les politiques, les choix et les priorités, et agit en médiateur et en unificateur de la communauté locale;

15. **Prend acte du rapport** établi par M. Scacchi, (Rapporteur), joint en annexe au présent texte, et décide de le soumettre au Comité des Ministres;

## **B**

1. **Recommande** que les amendements suivants soient pris en considération pour l'établissement du texte final de la Recommandation n° ... du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local:

a) L'alinéa 4 du préambule devrait être modifié comme suit:

Considérant que le référendum local peut être considéré comme *l'un des instruments* de participation directe, ...

- b) L'alinéa 8 du préambule devrait être remplacé par les deux alinéas suivants:

Considérant toutefois que la démocratie représentative, *exercée au travers de conseils ou d'assemblées locaux élus démocratiquement*, doit rester la base de la démocratie locale, *et que les référendums et les initiatives populaires ne peuvent combler les lacunes éventuelles du mécanisme démocratique;*

*Considérant que ces instruments devraient être regardés comme venant renforcer et compléter la notion fondamentale de démocratie, qui doit elle-même continuer de reposer sur le principe de représentativité;*

- c) L'alinéa 10 du préambule devrait être modifié comme suit:

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

- d) Ajouter l'alinéa suivant après l'alinéa 10 du préambule:

*Considérant néanmoins qu'au cours de l'institutionnalisation ces instruments doivent être évalués en tenant compte des structures juridiques et sociales des communautés locales du pays considéré;*

- e) Insérer l'alinéa suivant après l'alinéa 11 du préambule:

*Vu l'Avis ... (1995) de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;*

- f) Le paragraphe b de la recommandation devrait être modifié comme suit:

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.

- g) Ajouter à la Recommandation un nouveau paragraphe c., qui se lit comme suit:

c. *de reconnaître que, conformément au principe de subsidiarité, ce cadre législatif relève de la compétence de chaque Etat, et que l'harmonisation des législations européennes en la matière est à éviter.*

- h) La dernière phrase de l'article I.5 serait ainsi libellée:

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.*

- i) Il faudrait modifier comme suit la première phrase de l'article II.2:

Les objets admis au référendum consultatif sont, *en principe*, tous ceux qui relèvent de la compétence de la collectivité locale concernée.

j) La première phrase de l'article III.2 devrait être ainsi conçue:

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

k) Un troisième paragraphe (sur le modèle de l'article II.2) serait ajouté à l'article III.2:

*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.*

l) Le libellé de l'article III.4 devrait être modifié comme suit:

Le résultat positif ou négatif d'un référendum décisionnel a *normalement* une portée impérative pour la collectivité locale, *sous réserve des dispositions de la réglementation applicable*. *En particulier*, la réglementation pourrait fixer un taux minimal de participation pour que les résultats soient déclarés valables.

m) La première phrase de l'article IV.2 serait ainsi modifiée:

Une initiative populaire peut, *en principe*, porter sur tout objet qui entre dans les compétences de la collectivité locale.

## C

### Annexe

Le thème des référendums locaux a déjà été très largement et très souvent traité par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe: le projet de recommandation préparé par le CDLR correspond bien au contenu des débats qui ont eu lieu au sein de la Conférence et aux conclusions que celle-ci a adoptées à plusieurs reprises; l'avis global du Congrès sur ce texte est par conséquent positif. En relation avec les "considérant" de la recommandation, il convient de souligner quelques points:

- 1) le Conseil de l'Europe est composé par des Etats dont la superficie, la population, la structure politique sont très différentes de l'un à l'autre; ces différences concernent aussi les institutions au niveau local: par conséquent, tout en reconnaissant le bien-fondé, à certaines conditions, du recours aux instruments de la démocratie directe, il est bon d'apprécier ces instruments dans le cadre de la structure juridique et sociale des collectivités locales;
- 2) il faut souligner, comme le fait ce projet de recommandation, "que la démocratie représentative doit rester la base de la démocratie locale": il s'en suit que le référendum et l'initiative populaire ne peuvent en tout cas pas suppléer aux défauts du système démocratique. Ils doivent être considérés comme des moyens supplémentaires et complémentaires par rapport à la conception de base de la

démocratie, qui doit rester fondée sur le principe de représentativité (sauf évidemment dans les très petites collectivités qui, par ailleurs, devraient disparaître par un processus de fusion).

- 3) Il faut faire une distinction entre le référendum et l'initiative. Le référendum consiste en principe à donner la faculté aux citoyens, par le biais d'un certain nombre de signatures, de soumettre à l'ensemble des électeurs une décision prise par l'organe législatif. Il s'agit, en quelque sorte, d'un moyen néгатif, puisqu'il met en question une décision prise par les représentants de la communauté. C'est surtout dans la pratique du référendum que l'on peut constater les inconvénients indiqués dans le projet de recommandation, en particulier le danger qu'un recours trop fréquent à cet instrument nuise à la légitimation et au prestige du parlement local.

L'initiative locale par contre permet à un certain nombre de citoyens de proposer au corps électoral une nouvelle réglementation dans différents domaines, ou bien de préparer l'exécution de certains travaux publics. En ce sens, elle est un moyen positif d'action.

L'initiative populaire présente moins de dangers de manipulation et d'exploitation démagogique que le référendum: en vertu de son caractère positif, elle ne peut être prise uniquement par des citoyens mécontents, pour des raisons qui n'ont souvent rien à voir avec l'objet du vote. Ainsi la décision de l'électorat risque beaucoup moins d'être détournée de son véritable sujet.

- 4) Il est bien entendu que le référendum ne doit être qu'un des moyens pour assurer la participation du citoyen à la gestion de la chose publique. Il existe en effet d'autres possibilités pour cette participation directe: l'information des citoyens, la consultation des administrés par la convocation de conférences et d'assemblées concernant certains sujets ou certains projets de l'autorité, l'organisation de la communauté locale par des assemblées et des comités de quartier, le droit de pétition, la participation dans la gestion de certains équipements et infrastructures, etc.

Ces formes de participation peuvent être beaucoup plus efficaces, pour la réalisation de la démocratie locale, que les référendums.