

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

2nd Session

Opinion 2 (1995)¹ on the Draft Recommendation No. ... of the Committee of Ministers to Member States on Referendums and Popular Initiatives at Local Level

The Chamber of Local Authorities of the CLRAE,

A

1. Acting upon the request from the Committee of Ministers of the Council of Europe that the CLRAE should submit an opinion on Draft Recommendation No. R (95) ... on referendums and popular initiatives at local level proposed by the CDLR;
2. Bearing in mind Resolution No. 2 on local referendums adopted by the European Ministers responsible for Local Government meeting in The Hague on 15 and 16 September 1993;
3. Recalling Resolution 101 (1978) of the CLRAE on the participation of the individual in local public life;
4. Bearing in mind that local authorities are those primarily concerned by this subject and that participation policies must be worked out, above all at local level, where there is the greatest awareness both of the limitations and of the many possibilities that exist;
5. Aware that a large group of citizens feels that there is a contradiction between their own desires and demands and the administrative actions of the authorities, and that there is a consequent pressure for further democratisation and for a greater involvement of the citizen in public affairs;
6. Stressing that in order to maintain and strengthen the democratic element in local government

1. Discussion and approbation by the Chamber of Local Authorities on 30 May 1995, and adoption by the Standing Committee of the Congress on 1 June 1995 (see Doc. CPL (2) 3 revised, Opinion presented by Mr D. Scacchi, Rapporteur).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

2^e Session

Avis 2 (1995)¹ sur le projet de Recommandation N° ... du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local

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

1. Discussion et approbation par la Chambre des Pouvoirs Locaux le 30 mai 1995, et adoption par la Commission Permanente du Congrès le 1^{er} juin 1995 (voir Doc. CPL (2) 3 révisé, Avis présenté par M. D. Scacchi, Rapporteur).

under these circumstances, a new and sustained effort must be made to involve citizens in the affairs of their local community;

7. Considering that local referendums and popular initiatives could be ways of encouraging or reviving citizens' interest and participation in the running of public affairs and could be useful complements to representative democratic procedures at local level;

8. Considering that in the majority of member States of the Council of Europe some form of legal provisions exist allowing the holding of local referendums, even though these provisions vary considerably as regards the subjects on which referendums may be organised, the conditions under which they may be held and the status of the referendum and its results;

9. Considering, however, that only in a very limited number of countries has this instrument of direct democracy formed an integral part of local self-government over a long period of time;

10. Bearing in mind that in a number of member States alternative means of promoting citizens' participation have been adopted, such as:

a. the decentralisation of certain government activities to the submunicipal level, e.g. through the institution of neighbourhood councils, which serve as a focus for co-ordinating the whole field of participation by reporting on the desires of their neighbourhood and transmitting them to the decision-making authorities;

b. the institution of the public hearing, which provides a direct contact between the authorities and the citizens by allowing the authorities to give information about the basis and possible effects of a chosen policy and by granting an instrument for the citizens to define their own position in all administrative measures;

c. the organisation of citizens' action groups or voluntary associations to campaign on specific issues, which through consultations with the authorities draw attention to problems, desires and views existing among the population;

11. Stressing that constant efforts should be made to foster the participation of foreigners and minority groups in the affairs of the local community, which should include inter alia their participation in neighbourhood councils, public hearings, action groups and consultative referendums;

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. Aware of the potential risks which local referendums might present, in particular by delegitimising the representative character of local institutions;

13. Accepting that the institutionalisation of local referendums and popular initiatives within the framework of regulations can be a suitable means of guaranteeing the proper use of these instruments of direct democracy and limiting their potential risks;

14. Stressing that the basic institution representing the general interests of the population at local level must remain the municipality, which, through its elected bodies, draws up general guidelines, policies, choices and priorities and acts as a mediating and unifying force in the local community;

15. **Takes note** of the Report drawn up by Mr Scacchi, (Rapporteur), which is appended to the present text and decides to submit same to the Committee of Ministers;

B

1. **Recommends** that the following amendments be taken into consideration when finalising Recommendation No ... of the Committee of Ministers to member States on referendums and popular initiatives at local level:

a. Paragraph 4 of the preamble should change as follows:

Considering that the local referendum may be seen as *one of the instruments* of direct participation ...

b. Paragraph 8 of the preamble should be replaced by the following two paragraphs:

Considering nevertheless that representative democracy, *functioning via democratically elected local councils or assemblies*, must remain the basis of local democracy, *and that referendums and popular initiatives cannot remedy defects in the democratic system itself*;

Considering that these instruments should be seen as *supplementing and complementing the basic concept of democracy, which must itself remain founded on the principle of representativity*;

c. Paragraph 10 of the preamble should read as follows:

Believing that the institutionalisation of local referendum and popular initiatives within the

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

framework of regulations *can be* a suitable means of guaranteeing the proper use of these instruments of direct democracy and limiting their potential risks;

d. Insert a paragraph after paragraph 10 of the preamble as follows:

Considering nevertheless that in the process of institutionalisation these instruments need to be evaluated with reference to the legal and social structures of local communities in any given country;

e. Insert a paragraph after paragraph 11 of the preamble as follows:

Having regard to Opinion 2 (1995) of the Chamber of Local Authorities of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe;

f. Paragraph b. of the Recommendation should read as follows:

b. to lay down, if appropriate *and after duly consulting the relevant associations of local authorities*, a legal framework for referendums and/or popular initiatives at local level, by specifying the matters for which these instruments are admitted or forbidden, as well as the consultative or decision-making character of the referendums.

g. Add a new paragraph c. to the Recommendation as follows:

c. *To acknowledge that, in accordance with the principle of subsidiarity, such a legal framework is a matter for each State to regulate, and that harmonisation of European legislation in this field should be avoided.*

h. The last sentence of article I.5 should read as follows:

The final count yielding a positive or negative result should be explicitly indicated and published *in an appropriate manner, as laid down in the regulations.*

i. The first sentence of article II.2 should read as follows:

In principle, any subject within the competence of the local authority concerned may be submitted to a consultative referendum.

j. The first sentence of article III.2 should read as follows:

In principle, any decision or plan within the competence of the local deliberative body may be submitted to a decision making referendum.

k. A third paragraph should be added to article III.2 as follows (similarly to article II.2):

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 2 (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:

A question submitted to a decision-making referendum should take the form of a fully drafted proposal (single form) and may cover only one specific issue (single content). The wording must be sufficiently precise to avoid any ambiguity.

l. Article III.4 should read as follows :

The result of a decision-making referendum, whether positive or negative, shall *normally* be binding on the local authority, *subject to the provisions of the relevant regulations*. In particular, the regulations may lay down a minimum turn-out level for results to be considered as valid.

m. The first sentence of article IV.2 should read as follows :

In principle, popular initiatives may cover any subject within the competence of the local authority.

C

Appendix

The question of local referendums has already been dealt with extensively and frequently by the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities. Since the CDLR's draft recommendation accords well with the tenor of its discussions and the conclusions it has adopted on several occasions, the Congress's general opinion on the text is positive. A few points need to be made, however, concerning the introductory part of the recommendation :

1. The Council of Europe is made up of states which vary greatly in their surface area, population and political structures. These differences extend to their local institutions. Consequently, while it must be acknowledged that introducing instruments of direct democracy is justified on certain conditions, these instruments need to be evaluated with reference to the legal and social structures of local communities.
2. It needs to be stressed, as the draft recommendation does, that "representative democracy must remain the basis of local democracy". It follows that referendums and popular initiatives cannot remedy defects in the democratic system itself. They should be seen as supplementing and complementing the basic concept of democracy, which must itself remain founded on the principle of representativity (except, of course, in very small communities – which should, in any case, disappear through a merger process).

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. A distinction must be made between referendums and initiatives. Generally speaking, a referendum involves allowing citizens who collect a certain number of signatures to submit a decision taken by the legislature to the judgment of all the voters. This is, to some extent, a negative measure, since it questions a decision taken by the community's representatives. The drawbacks mentioned in the draft recommendation, especially the danger that overuse of this instrument may delegitimise the local parliament and reduce its prestige, apply chiefly to referendums.

A popular initiative, on the other hand, allows a group of citizens to propose to the electorate that new regulations be adopted in various fields, or certain public works undertaken. To that extent, it is a positive means of action.

Popular initiatives are less open to demagogic manipulation and exploitation than referendums. Being positive, they cannot be launched solely by malcontents, who often act for reasons which have nothing to do with the issue being voted on. This greatly reduces the risk of the voters' decision being twisted to serve some unintended purpose.

4. It is obvious that referendums must be only one of the means used to involve citizens in the management of public affairs. There are other ways of securing direct participation: keeping the public informed, consulting them by holding meetings and debates on certain issues or public projects, setting up neighbourhood assemblies and committees, introducing the right of petition, involving members of the public in running certain facilities, etc.

These forms of participation can be far more effective in achieving local democracy than referendums.

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 négatif, 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.