

« Participation, élections, référendums »

Contribution de droit comparé sur les modalités
d'exercice de la démocratie locale en Europe.

Christophe PRADIER

Doctorant à la Faculté de droit de Limoges

Membre du Conseil scientifique d'Europa

Le Conseil de l'Europe, dont l'un des objectifs essentiels est le renforcement de la démocratie pluraliste, se préoccupe beaucoup de l'état de la participation des citoyens à la vie politique locale au sein des Etats membres. Il a contribué à faire de la démocratie locale l'un des idéaux et des principes qui forment, selon le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale¹, « leur patrimoine commun ». Le « droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques », notamment au niveau local, constitue ainsi « l'une des pierres angulaires de la démocratie dans les pays d'Europe [dont] le renforcement est un facteur de stabilité »².

Cette importance justifie la poursuite, au sein du Conseil de l'Europe, d'une réflexion menée depuis plus de vingt ans, sur le thème de la participation des citoyens. A ce titre, la conférence sur « Les ONG et la démocratie locale et régionale » organisée à Budapest les 28 février et 1^{er} mars 2003 s'inscrit dans le prolongement de cette réflexion. A cette occasion, une partie des travaux sera consacrée, dans le cadre de l'atelier I, au thème « Participation, élections, référendums ». Le fait de dédier une session à ce sujet témoigne de ce que la participation active et de plus en plus directe de la société civile, institutionnalisée ou non, à la gestion des affaires publiques de leur collectivité, est, dans un environnement marqué par la mondialisation et l'individualisme, un enjeu fondamental de la démocratie locale au 21^{ème} siècle.

A travers ces trois notions, c'est à une réflexion sur les instruments et les modalités d'exercice de la démocratie locale dans les Etats membres que nous invitent la Commission de liaison des OING, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux ainsi que l'Unité des ONG, organisateurs de la conférence. La définition préalable de ces termes fait en effet apparaître

¹ Traité ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985 et entré en vigueur le 1^{er} septembre 1988.

² Recommandation N° (2001) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local adoptée le 6 décembre 2001.

qu'ils recourent les deux mécanismes essentiels d'exercice de la démocratie locale. Ainsi, tout d'abord, la notion de « participation » renvoie à la participation directe et désigne donc de façon large toute intervention des citoyens locaux, individuellement ou collectivement, dans les différentes étapes du processus décisionnel au niveau local, parallèlement ou à la place de leurs représentants élus. Cette intervention peut prendre des formes très variées selon qu'elle a une vocation informationnelle, consultative ou décisionnelle. Elle manifeste l'introduction de la démocratie directe ou participative au niveau local.

La notion d' « élection », ensuite, renvoie aux mécanismes de la démocratie représentative qui constitue « le fondement de la participation des citoyens à la vie publique aux niveaux national, régional et local »³. Elle pose donc le problème de l'exercice par les citoyens de leurs droits électoraux (droit de vote et droit de se porter candidat). Enfin, le « référendum » est un instrument consistant à soumettre au verdict de la communauté locale un projet ou une décision. Il s'intègre donc parmi les mécanismes de la participation directe.

Ainsi, le thème « participation, élections, référendums » invite à une étude de l'exercice par les citoyens, au niveau local, de la démocratie tant représentative que participative ou directe, au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. A cet égard, l'analyse comparée de la situation de quelques pays européens permet certes de faire apparaître la diversité des institutions et des pratiques, mais démontre également l'existence de tendances communes s'agissant de l'exercice de la démocratie locale tant par la mise en œuvre des droits électoraux (I) que par la participation directe des citoyens au processus politique (II).

I- L'exercice de la démocratie locale par la mise en œuvre des droits électoraux :

L'élection de représentants locaux est un élément clé du fonctionnement de la démocratie locale. D'ailleurs, la Charte européenne de l'autonomie locale a fait de l'existence de « conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel » une référence commune à tous les Etats membres. L'analyse de la mise en œuvre des droits électoraux au niveau local dans les Etats européens constitue donc un indicateur pertinent de l'état de la démocratie locale. Cet examen conduit à s'interroger sur la participation effective des citoyens lors des élections. Cependant, un examen préalable du cadre juridique de cette mise en œuvre apparaît nécessaire. Une telle démarche permet ainsi de démontrer que, malgré la diversité des systèmes électoraux locaux (A), les Etats européens

³ *Ibid.*

sont traversés par une préoccupation commune relative à la participation et à la représentation aux élections locales (B).

A- La diversité des systèmes électoraux locaux :

La référence commune aux principes fondamentaux de la démocratie locale établis au niveau européen ne fait pas obstacle à une grande diversité des systèmes électoraux. Cette hétérogénéité résulte de la liberté des Etats dans la définition d'institutions propres à assurer le respect de ces principes et est le reflet des traditions politiques, des systèmes juridiques et de la géographie qui distinguent les Etats membres. Elle peut être observée dans la définition des structures territoriales (1), des conditions de jouissance des droits électoraux (2) et dans l'organisation des modes de scrutin (3).

1. Les structures territoriales :

L'analyse de l'organisation territoriale, qui constitue la toile de fond de l'exercice de la démocratie locale dans les Etats membres, permet de mieux comprendre les différentes solutions retenues par les législateurs nationaux en ce qui concerne les systèmes électoraux locaux, mais aussi les résultats de la participation.

Deux tendances générales doivent, dans un premier temps, être constatées. Tout d'abord l'importance fondamentale de la collectivité territoriale de base généralement la commune, par rapport aux niveaux intermédiaires. Celle-ci se traduit dans la plupart des cas par la consécration constitutionnelle des garanties de son autonomie. C'est par exemple le cas en Pologne ou en République Tchèque où les dispositions constitutionnelles affirment que les fonctions de « l'auto-administration territoriale » sont exercées par les communes, les niveaux supérieurs relevant de la loi. Ceci marque un attachement historique et politique aux institutions de proximité. Ainsi doit être soulignée à cet égard l'expérience de pays comme le Portugal ou la Bulgarie, où de grandes communes s'appuient sur des institutions infra-communales fortes. D'ailleurs dans les pays qui ont connu une réorganisation communale qui s'est traduite, pour adapter l'espace politique à l'espace fonctionnel, par un regroupement des communes et donc une réduction de leur nombre, on a cherché à maintenir dans les anciennes communes fusionnées des organes consultatifs de proximité. C'est le cas notamment en Grèce lors de la réforme de 1997.

La seconde tendance réside dans un mouvement de régionalisation des niveaux intermédiaires qui se traduit soit par la création de nouvelles catégories de collectivités (voir notamment en République Tchèque), soit par des regroupements et des transferts de compétences et donc par la constitution d'unités plus fortes. Elle constitue une réponse à l'importance nouvelle reconnue aux territoires dans le développement économique. Ainsi

notamment dans certains Etats d'Europe centrale et orientale mais aussi au Portugal. On peut également faire référence au débat qui se tient en France sur les projets de fusion des régions. La forme la plus aboutie, mais aussi la plus rare, de cette tendance s'exprime dans des autonomies régionales dotées d'un statut constitutionnel distinct de celui des autres collectivités territoriales. Elle se rencontre dans un petit nombre d'Etats ayant reconnu certains particularismes régionaux (Espagne, Italie et dans des conditions différentes, Moldavie, Géorgie).

Cependant ces tendances générales ne doivent pas masquer l'extrême diversité de l'organisation territoriale des Etats européens notamment au regard du nombre de collectivités et de leur taille en terme de population, diversité que ces tendances communes ne semblent pas réduire. Ainsi une distinction peut être établie en fonction de la fragmentation du territoire et de la taille des unités. Certains Etats apparaissent alors très morcelés avec des collectivités de petite taille, alors que d'autres le sont beaucoup moins et privilégient des entités plus importantes. Dans la première catégorie il faut placer la France qui, avec ses 36 551 communes et une population moyenne par commune de 1600 habitants, se situe parmi les Etats les plus morcelés. A l'autre extrême, la Bulgarie ne compte que 262 municipalités pour une population moyenne de 31 615 habitants, ou la Suède et ses 282 communes pour une population moyenne à peu près équivalente⁴. Le constat de cette diversité pourrait également être établi s'agissant des collectivités intermédiaires. Ces données sont un indicateur pertinent du caractère des élections locales et ainsi peuvent conditionner la mise en œuvre des droits électoraux. On comprend en effet que plus le nombre de collectivités d'un échelon est élevé (et plus la population moyenne est faible), plus les élections auront un fort caractère local. En revanche dès lors que le nombre de collectivités est réduit et la population moyenne relativement élevée, les élections revêtiront une portée nationale.

De plus la taille des collectivités a une influence sur le type de système électoral adopté. Ainsi, dans certains Etats, à un même échelon, le régime des élections peut être différent en fonction de la population. C'est le cas par exemple en France, en Italie ou en Espagne où l'on distingue trois catégories de communes obéissant à des régimes différents (les communes de moins de 100 habitants pour lesquelles s'applique le régime dit du « conseil ouvert » composé de l'ensemble des habitants, les communes entre 100 et 250 habitants qui peuvent opter pour un système majoritaire et les communes de plus de 250 habitants où la répartition des sièges a lieu à la proportionnelle).

Cette organisation territoriale variée conditionne inévitablement la mise en œuvre des droits électoraux. Elle définit en effet le cadre géographique de l'exercice de la démocratie

⁴ Données publiés dans le rapport « Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local » du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale. (Collection Communes et régions d'Europe, rapport N° 68, 1998).

représentative dont la réalité dépend également des conditions de jouissance des droits électoraux.

2. Les conditions de jouissance des droits électoraux :

Les droits électoraux, c'est-à-dire le droit de vote et le droit de se porter candidat, sont conditionnés par des facteurs constants et traditionnels caractérisés par une homogénéité relative: l'âge, la nationalité et la résidence.

Dans la plupart des pays du Conseil de l'Europe, il faut avoir 18 ans pour pouvoir voter. Dans certains *Länder* allemands, l'âge est cependant abaissé à 16 ans et cette possibilité est examinée par d'autres Etats (Norvège). Ceci traduit la volonté d'assurer une participation plus importante des jeunes au processus politique. En ce qui concerne l'âge pour être candidat, on observe également une évolution à la baisse. Néanmoins, si la plupart des Etats accordent ce droit dès 18 ans les exceptions sont plus nombreuses : certains fixent le seuil d'éligibilité à 21ans (Grèce, Lituanie, Fédération de Russie ou Royaume-Uni), d'autres à 25 ans (ainsi par exemple en Turquie ou à Chypre)⁵.

S'agissant de la nationalité, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les droits de vote et de se porter candidat aux élections locales sont réservés aux nationaux. Cependant, les quinze Etats membres de l'Union européenne se sont tous conformés à la législation communautaire prévoyant que les ressortissants des Etats membres de la Communauté qui résident dans un autre Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, disposent du droit de participer aux élections municipales au même titre que les nationaux du pays d'accueil. En dehors de ces cas, certains Etats prévoient des dispositions permettant à des non nationaux de participer aux élections locales. Ainsi, les ressortissants étrangers ont le droit de vote sans autre condition que celle de résider dans la collectivité en cause, en Hongrie ou en Irlande. Dans d'autres Etats, ce droit est assorti d'une limite tenant à la durée minimale de résidence dans l'Etat concerné (un délai de 2 à 5 ans selon les cas est exigé notamment au Danemark, en Estonie, en Norvège ou au Portugal)⁶. Par ailleurs, en général, lorsque le droit de vote est accordé à des ressortissants étrangers, le droit de se porter candidat l'est également sous réserve de la possibilité, souvent exclue, d'être candidat à un poste dans l'exécutif local.

Enfin, la plupart des Etats européens font de la qualité de résident dans la collectivité une condition supplémentaire pour voter ou se porter candidat aux élections locales. Certains pays tels que l'Italie, le Portugal ou la Turquie, ne requièrent cependant pas la résidence dans la collectivité où l'on se porte candidat.

⁵ Cf. annexe III du rapport « La participation des citoyens à la vie publique locale » du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (Collection Communes et régions d'Europe, rapport n° 72, 2000).

⁶ Un tableau relatif à la participation des étrangers aux élections locales est annexé au rapport précité (annexe V).

Cette présentation succincte des conditions de jouissance des droits électoraux démontre qu'au-delà de leur homogénéité, une certaine diversité de leur définition et de leurs modalités doit être constatée. Elles influencent de toute évidence l'exercice de la démocratie représentative au même titre que le choix du mode de scrutin.

3. Les modes de scrutin :

Le choix du mode de scrutin est un choix éminemment politique dont l'influence sur l'exercice de la démocratie par le citoyen est inévitable. La plus ou moins grande complexité du système choisi, sa propension à assurer une représentation plus ou moins fidèle de tout l'électorat sont autant de facteurs déterminants pour la participation des citoyens. Pour une présentation claire, il convient de distinguer entre l'élection des conseils locaux et l'élection des exécutifs et tout particulièrement des maires.

S'agissant des conseils locaux, si leur élection au suffrage universel, direct, libre et secret est une réalité dans tous les pays du conseil de l'Europe, il existe une grande diversité des modes de scrutin. Ainsi si la plupart des pays optent pour la représentation proportionnelle (c'est le cas notamment de l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Norvège ou la Turquie), certains tels que la France ou le Royaume-Uni préfèrent le scrutin majoritaire. Par ailleurs, la plus grande diversité mais aussi la plus grande complexité doit être constatée dans le choix, s'agissant d'un scrutin plurinominal, entre le vote personnel (candidature individuelle) et le vote de liste (liste de candidats), voire la combinaison des deux. Ainsi par exemple en Suède, les électeurs peuvent voter pour une liste ou choisir le candidat de leur choix au poste de conseiller. De même, en Belgique, les électeurs disposant d'autant de voix qu'il y a de membres du conseil à élire, peuvent soit voter pour une liste entière, soit pour certains candidats sur une liste (vote nominatif), soit les deux. Enfin la même diversité existe s'agissant de la forme des listes. En effet, alors que les électeurs bulgares, roumains ou français (dans les communes de plus de 3500 habitants) ne peuvent modifier l'ordre dans lequel les candidats apparaissent sur les listes (ces pays ayant opté pour des listes dites « fermées et bloquées»), en Autriche, en Belgique ou en Italie, les électeurs peuvent modifier cet ordre, les listes étant « fermées » et « non bloquées ». Les listes « ouvertes » permettant à l'électeur de voter pour des candidats appartenant à différentes listes sont notamment pratiquées en Norvège ainsi qu'en France dans les municipalités de moins de 2500 habitants.

S'agissant de l'élection de l'exécutif local et notamment des maires, les systèmes adoptés par les Etats se partagent entre élection directe et élection indirecte. De nombreux Etats optent pour l'élection du maire par le conseil local (ex : France, Norvège) ce qui, dans certaines situations, peut poser des problèmes de majorité (en Espagne par exemple). En revanche, l'élection du maire directement par les citoyens est souvent vue comme le moyen de renforcer sa légitimité en face du conseil, et est par conséquent préférée par des Etats de

plus en plus nombreux notamment l'Italie, l'Allemagne, la Bulgarie, la Roumanie ou la République slovaque. Dans ce cas, les modes de scrutin communément utilisés sont le scrutin majoritaire à un tour ou à deux tours.

Cette vision comparée des systèmes électoraux locaux, qui constituent le cadre juridique de l'exercice de la démocratie représentative et qui en influencent nécessairement le fonctionnement, permet clairement de faire apparaître une grande diversité des institutions et des pratiques au sein des Etats membres. Cependant, malgré cette hétérogénéité, un constat quasi général doit être établi : quel que soit le système choisi, la participation aux élections locales n'est pas satisfaisante. Un tel constat suscite une préoccupation commune relative à la participation et à la représentation aux élections locales.

B- La préoccupation commune relative à la participation et à la représentation aux élections locales :

Cette préoccupation relative au fonctionnement de la démocratie représentative locale concerne aussi bien la participation aux élections (1) que la représentation de certains groupes sociaux (2). Les statistiques de nombreux Etats européens sont en effet édifiantes et expriment un sentiment général de lassitude à l'égard de la politique, un déclin de l'intérêt du public.

1. Le constat de la faiblesse de la participation aux élections locales :

La faible participation aux élections locales concerne certes la mise en œuvre du droit de vote mais aussi l'exercice du droit de se porter candidat.

Ainsi, s'agissant du taux de fréquentation des urnes, plusieurs Etats mentionnent des tendances négatives. C'est le cas notamment des pays nordiques (la Norvège, la Suède, la Finlande) qui ont une tradition de participation relativement forte. Dans ces Etats les taux de participation, bien qu'étant à la baisse, restent corrects voire élevés (aux alentours de 80% en Suède, 70 % au Danemark)⁷. La même préoccupation concerne de nombreux pays d'Europe centrale telle que la République slovaque, la Pologne (où le taux est inférieur à 50%) ou la Hongrie (45% de participation aux élections de 1998). L'inquiétude est encore plus vive au Royaume-Uni où le taux de participation avoisine les 40%. De nombreux autres Etats tels que l'Italie, les Pays-Bas (59% en 1998), la Lituanie (54% en 2000, les autres Etats Baltes connaissent des taux avoisinant), le Portugal ou la Bulgarie accusent la même tendance à la

⁷ Statistiques disponibles dans l'annexe II du rapport précité.

baisse. Il faut par ailleurs signaler que ce déclin de l'intérêt de l'électorat concerne particulièrement les élections locales. De nombreux Etats, notamment le Portugal ou l'Ex-République Yougoslave de Macédoine, signalent en effet une participation plus importante aux élections nationales (par exemple législative).

La même désaffection touche l'exercice du droit de se porter candidat. De nombreux Etats signalent en effet une difficulté pour les partis politiques à recruter des membres actifs et à trouver des candidats. Une telle situation est dénoncée par la Norvège, la Suède ou les Pays-Bas. Le Danemark constate que le nombre de candidats aux élections locales a diminué de près de 25% en quinze ans. Enfin le Royaume-Uni déplore que de nombreux conseillers municipaux soient élus sans opposition.

Face à ce constat inquiétant, les Etats européens s'interrogent sur les facteurs influençant la participation aux élections locales et recherchent des solutions. Il semble que des facteurs « psychologiques » peuvent tout d'abord être identifiés. Nous avons déjà souligné l'importance de la compréhensibilité et de la transparence du mode de scrutin. Elles sont un gage de confiance dans le système et d'acceptation par les citoyens des résultats de l'élection. Par ailleurs, la faible participation et notamment le déclin de l'engagement politique au niveau local semblent être symptomatiques d'un manque d'information sur l'intérêt et les enjeux de la politique locale et de transparence du fonctionnement d'institutions pourtant proches du citoyen. Un tel déficit est ressenti en Lituanie ou au Portugal. Cependant, au-delà de ces facteurs psychologiques sur lesquels des actions doivent être envisagées, les Etats européens ont agi sur des facteurs plus matériels par des actions très concrètes. Ainsi a été envisagée la transformation du droit que constitue l'électorat actif en devoir. L'instauration du vote obligatoire se traduit inévitablement par une augmentation du taux global de participation. Une telle solution appliquée dans certains Etats européens (Belgique, Grèce ou Luxembourg) réapparaît de façon récurrente dans le débat politique au niveau national notamment en France. Cependant, force est de constater que la tendance des démocraties européennes a été d'abolir une telle obligation, comme cela a été fait par l'Italie et les Pays-Bas. Cette technique ne s'attaque finalement qu'aux effets et ignore la cause de la faible participation. Elle aboutit à maintenir de façon artificielle un taux de participation élevé et masque la réalité des problèmes. D'autres moyens, consistant à faciliter l'exercice du droit de vote, ont été envisagés et mis en place par certains Etats. Ils semblent avoir un impact positif sur la fréquence aux urnes. On peut ainsi mentionner les dispositions qui régissent le fonctionnement des bureaux électoraux quant à leur nombre, leur emplacement ou leurs horaires d'ouverture et de fermeture. Des solutions plus originales, telles que le vote anticipé qui permet de se prononcer avant la date officielle des élections, ont été adoptées notamment au Danemark, en Slovénie ou en Norvège (où les électeurs peuvent se prononcer à partir de deux mois avant la date du scrutin). Le vote par correspondance est pratiqué en Allemagne et

dans les pays scandinaves où il peut représenter jusqu'à 40% des votes exprimés. Enfin, les nouvelles technologies de l'information sont également une ressource intéressante et apportent déjà des innovations dans les modalités de vote notamment aux Pays-Bas et en Belgique (procédure de vote électronique ou automatisé).

Ces différentes techniques n'auront nécessairement que des effets limités et ne résoudront sans doute pas le problème du manque de vitalité de la démocratie représentative au niveau local, ce d'autant qu'il résulte non seulement d'une carence de la participation mais aussi d'un déficit de représentation de certains groupes sociaux lors des élections locales.

2. L'inquiétude relative à la représentation de certains groupes sociaux :

La sous représentation de certaines catégories de la population dans le processus décisionnel local est aussi symptomatique des difficultés de fonctionnement de la démocratie représentative et justifie l'inquiétude de nombreux Etats européens. Une tendance commune aux différents pays européens démontre notamment l'insuffisante représentation des femmes et des jeunes au sein des organes politiques des collectivités locales.

L'accès des femmes aux fonctions électives locales est en effet très inférieur à celui des hommes. Les statistiques révèlent ainsi que dans tous les pays européens et y compris dans les pays nordiques où elles sont traditionnellement plus présentes en politique, les femmes sont beaucoup moins représentées que les hommes. C'est en Suède où elles représentent plus de 40% des élus locaux qu'elles sont le mieux représentées. En revanche les autres Etats accusent pour la plupart des taux de représentation des femmes inférieurs à 30% (ainsi par exemple en Belgique, Bulgarie, Danemark, Pays-Bas ou Espagne). Ces taux sont particulièrement faibles dans les pays d'Europe centrale : 18% en République tchèque, 15% en Pologne, 17% en République slovaque⁸.

Outre les femmes, la sous représentation touche également les jeunes. Alors que la tranche d'âge la mieux représentée au niveau local est celle des 40-50 ans, les jeunes de moins de 30 ans (22% environ de la population adulte des pays où le seuil d'éligibilité est fixé à 18 ans) ne représentent qu'un pourcentage très faible des élus locaux. La plupart des Etats accusent des taux inférieurs à 5 % (par exemple en Lituanie 2%, au Danemark 3%...).

D'autres groupes sociaux sensibles ou marginalisés, tels que les minorités ethniques ou les chômeurs de longue durée sont pratiquement absents de la vie politique locale.

Ces données qui traduisent le niveau de représentation ne s'analysent pas comme les taux de participation. Il y a certes un lien entre participation et représentation de telle sorte

⁸ Statistiques disponibles dans l'annexe XII du rapport précité.

que ces taux correspondent pour une certaine part à un investissement moindre des groupes concernés dans la vie politique locale. Cependant, ceci n'explique pas tout. Cette sous représentation résulte également du fonctionnement des systèmes électoraux et plus largement de l'organisation de la vie politique (le fonctionnement des partis politiques est notamment en cause). Pour pallier ce dysfonctionnement de la démocratie représentative, certains Etats ont mis en place, essentiellement au profit des femmes, et conformément à la recommandation N° (2001) 19 du Comité des Ministres sur « la participation des citoyens au niveau local », des systèmes de quotas qui s'avèrent efficaces (par exemple en Finlande en 1995).

Force est donc de reconnaître, à la suite de cet exposé, que l'exercice de la démocratie locale par la mise en œuvre des droits électoraux génère à juste titre, au sein des Etats européens, une inquiétude commune. Cependant la démocratie représentative n'est qu'un aspect de la démocratie locale, et la première n'épuise pas toutes les potentialités de la seconde ce que démontre le thème « participation, élections, référendums ». D'ailleurs, le Conseil de l'Europe prône une appréhension globale de la question de la participation des citoyens « en tenant compte à la fois des mécanismes de la démocratie représentative et des formes de participation directe au processus décisionnel et à la gestion des affaires locales »⁹. La démocratie directe ou participative apparaît ainsi comme le complément indispensable de la démocratie représentative et le niveau local, échelon de la proximité, semble être le plus propice à l'expression de cette complémentarité.

II- L'exercice de la démocratie locale par la participation directe des citoyens au processus politique :

Le thème « participation, élections, référendums » invite à une analyse comparée de la pratique des référendums locaux dans les Etats européens (A). Cependant, il ne s'agit là que d'un instrument de la démocratie directe parmi d'autres mécanismes de participation des citoyens au processus décisionnel. Il existe en effet, outre les référendums, une diversité des modalités d'expression de la démocratie participative dont il convient de faire état (B). Au-delà de cette diversité, force est de constater que l'ensemble de ces mécanismes est traversé par une inspiration commune tendant à réduire la distanciation entre l'élus et le citoyen consubstantielle du système représentatif. L'objectif ultime est de promouvoir le dialogue direct entre les citoyens et les élus pour une meilleure gouvernance locale.

⁹ Recommandation N° (2001) 19 précitée du Comité des Ministres, *Annexe I*, « Principes essentiels d'une politique de participation démocratique au niveau local ».

A- Les référendums locaux :

Le Comité des Ministres invite, dans sa recommandation sur « la participation des citoyens à la vie publique au niveau local », les Etats membres à « introduire ou, le cas échéant, améliorer les dispositions légales/réglementaires permettant d'avoir [...] des référendums locaux sur des questions d'importance locale, consultatifs ou décisionnels, organisés par les pouvoirs locaux, de leur propre initiative ou à la demande de la population locale »¹⁰. De nombreux Etats ont d'ores et déjà mis en place la législation organisant de telles consultations populaires, faisant du référendum local un instrument quasi généralisé (1). Cependant, la recommandation précitée laisse entrevoir la diversité des modalités de sa mise en œuvre (2).

1. Un instrument quasi généralisé :

La majorité des Etats européens prévoient, en effet, l'organisation au niveau local de référendums, répondant ainsi à la recommandation du Comité des Ministres. Les pays nordiques, Norvège, Finlande ou Suède ont établi la réglementation relative à l'organisation de consultations populaires au niveau local tout comme la majorité des Etats d'Europe occidentale tels que la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg, la France, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal. Le même constat peut être établi s'agissant des Etats d'Europe centrale et orientale : la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Ex-République yougoslave de Macédoine ou la Turquie. En revanche, les Etats baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ne semblent pas avoir prévu au niveau local un tel instrument.

Il est intéressant de constater que dans les pays le prévoyant, le référendum local s'exerce dans un cadre juridique plus ou moins détaillé. Ainsi, au Danemark, où les conseils municipaux peuvent organiser des référendums à caractère consultatif, aucun instrument juridique ne vient encadrer cette pratique pourtant admise. De même en Allemagne, où le droit des collectivités locales relève de la compétence des Länder, les règles organisant le référendum local varient selon les Etats fédérés voire selon les communes qui disposent, dans l'application des principes généraux établis en la matière par les codes des Länder, d'une grande marge de manœuvre. La loi italienne de 1990 portant organisation des provinces et des communes ne prévoit que des prescriptions nationales générales et laisse le soin au statut communal d'en organiser le cadre et les modalités. Ce sont également des lois qui définissent le cadre des référendums locaux en Espagne, aux Pays-Bas, ou en France (où un projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République prévoit de consacrer

¹⁰ Recommandation N° (2001) 19 précitée, *Annexe II*, « Aux actions et mesures visant à renforcer la participation des citoyens à la vie publique locale ».

au rang constitutionnel les référendums locaux décisionnels). Au Portugal, enfin, c'est la Constitution qui depuis 1982 comprend les dispositions sur le référendum municipal.

La mise en place de tels instruments juridiques dans la quasi-totalité des Etats européens témoigne d'une volonté commune d'assurer un renouvellement de la démocratie locale. Cependant, dans de nombreux pays, le système juridique ainsi établi paraît peu exploité.

Les données statistiques concernant l'utilisation de cet instrument sont rares et celles qui sont disponibles conduisent à des conclusions nuancées. De façon générale, les collectivités locales semblent avoir peu recours aux consultations populaires. Ainsi, en Espagne, depuis l'instauration de cet instrument en 1985 et jusqu'en février 1998, l'administration de l'Etat n'a recensé que 66 demandes d'autorisation de consultation de la population communale. De même en Finlande, entre 1991 et 1999, seules 26 communes sur 453 ont eu recours au référendum. Le même constat peut être établi pour la Norvège ou la Suède où seulement 7% des communes ont usé de cet instrument. En revanche, il semble avoir plus de succès en Allemagne où, depuis l'instauration du dispositif dans les années 80, environ 1200 référendums communaux ont eu lieu. Ils sont particulièrement prisés en Bavière et dans le Land de Hambourg. La Suisse qui utilise aussi beaucoup cet instrument, est dans une situation spécifique en la matière compte tenu de l'enracinement de la culture de participation directe au processus politique.

Hormis ces deux cas, cette situation marquée par une faible mise en œuvre de la technique du référendum local semble résulter de la combinaison de différents facteurs. Le comportement des citoyens qui, souvent mal informés, se désintéressent de la conduite des affaires locales, semble être en cause. La tradition très ancrée du système représentatif qui se fonde sur la distance entre l'élus et le citoyen et ignore, en dehors des élections, le dialogue direct, ne favorise pas le succès de tels outils. Enfin, la mise en œuvre du référendum est nécessairement conditionnée par les règles définissant, notamment s'agissant de l'initiative de la consultation, les modalités de son exercice.

2. Des modalités variées :

Si les Etats européens ont pour la plupart consacré juridiquement le référendum local comme outil d'expression de la démocratie, ils l'ont fait selon des modalités très variées. Cette diversité des règles applicables concerne trois aspects essentiels : l'initiative, l'objet et le statut du référendum.

S'agissant de l'initiative, dans certains pays, elle est réservée aux élus locaux qui ont alors la maîtrise totale de sa mise en œuvre. C'est le cas notamment en Croatie, en Norvège, en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas. En Espagne, l'organisation du référendum est également une prérogative du conseil municipal, cependant la loi requiert l'autorisation du

gouvernement national. Dans quelques autres cas rares, l'initiative appartient exclusivement à la population locale, le référendum est alors dit d'initiative populaire. Tel est le cas en République tchèque et à Malte. Enfin la majorité des Etats européens confient cette initiative à la fois aux élus et à la population locale. Il en va ainsi en France, en Hongrie, en Allemagne, en Suisse, en Pologne ou au Portugal. Les demandes, émanant de la population locale et satisfaisant aux conditions fixées par la loi, entraînent souvent automatiquement l'organisation de la consultation (tel est le cas en Allemagne ou en Italie). Dans d'autres Etats en revanche, le conseil municipal n'est pas juridiquement tenu de déférer à une demande de référendum (Belgique ou Portugal). Dès lors que l'initiative peut être populaire, les textes exigent que la demande soit soutenue par un pourcentage minimum des électeurs inscrits. Ce seuil qui détermine le degré d'exigence pour la mise en œuvre d'un référendum d'initiative populaire, dépend souvent du nombre d'habitants de la commune et est très variable d'un Etat à un autre. Généralement il se situe entre 10 et 25% des électeurs locaux (ainsi par exemple en Bulgarie, en Belgique, ou en Hongrie). Cependant certains Etats, tels que la Finlande, exigent un pourcentage plus faible (5% en l'occurrence). Cet aspect des modalités semble être déterminant dans le succès de cet instrument de participation directe.

En ce qui concerne l'objet du référendum, les Etats européens ont adopté des règles relativement homogènes. Elles se traduisent par une double limitation du champ des consultations locales. D'une part, et de façon constante, le référendum est toujours limité aux questions entrant dans la compétence de la collectivité en cause. Ainsi, ne peut-il concerner que des questions d'intérêt local. D'autre part, il s'avère souvent impossible d'organiser une consultation sur certaines questions telles que le budget de la commune, les impôts locaux, le statut des élus ainsi que les conditions de leur élection. C'est notamment le cas en Allemagne, en Belgique ou en République tchèque. En revanche certains pays ne retiennent pas ces exclusions (Finlande ou Danemark).

Enfin, la consultation peut avoir deux statuts distincts : consultatif ou décisionnel. Le référendum est décisionnel lorsque le résultat de la consultation lie les autorités locales. Tel est le cas en Allemagne, au Portugal, en Bulgarie, en Pologne ou en Slovaquie. Le référendum local a une valeur purement consultative en Belgique, en Espagne, en Italie et dans de nombreux autres pays. Ce statut des résultats de la consultation peut également influencer la participation des électeurs qui auront le sentiment de réellement maîtriser la décision politique dans le cas d'un référendum décisionnel.

Le référendum constitue indéniablement, au moins juridiquement, l'instrument phare de la démocratie participative locale. Sa quasi généralisation dans les Etats européens tend à le démontrer. Il ne doit cependant pas occulter les autres mécanismes de participation directe au processus politique local.

B- Les autres instruments de la participation directe des citoyens :

Il est possible de distinguer parmi ces autres instruments des techniques de participation institutionnalisées passant généralement par la mise en place d'un véritable partenariat entre les élus et les citoyens (1), et des techniques de participation spontanée prenant la forme d'initiatives populaires (2).

1. Les modalités du partenariat entre les citoyens et les pouvoirs locaux

Certains Etats prévoient, en effet, la mise en place au plan local d'un véritable partenariat entre les élus et les citoyens qui sont alors directement associés au processus décisionnel. Il se traduit en général par la mise en place, au sein de la collectivité, d'une structure de concertation entre les différents partenaires sous la forme de Forums, d'Assemblées ou de Conseils divers. Ainsi, la pratique des Assemblées de citoyens ou d'électeurs est assez répandue dans les pays d'Europe. La Grèce, le Portugal, l'Islande, l'Allemagne, la Bulgarie ou la Croatie donnent la possibilité aux citoyens de dialoguer directement avec les élus. De même, en Ex-République yougoslave de Macédoine, une réunion des citoyens peut être convoquée à la demande du maire ou d'au moins 10% des électeurs concernés. Elle peut, par un vote à la majorité, adopter des directives générales concernant les activités des organes municipaux, ces derniers étant alors obligés de les prendre en considération en adoptant les décisions nécessaires dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent. Les jurys populaires de quartier qui existent à Berlin, les conseils des jeunes qui ont acquis dans plusieurs pays une certaine importance, sont autant d'illustrations de cette modalité d'expression de la démocratie directe.

Les modalités de fonctionnement de ce partenariat sont en général relativement souples et sa vocation est variable. On peut en effet distinguer, en fonction de l'intensité de la collaboration ainsi mise en place, des modalités plus ou moins participatives. Il peut avoir une vocation purement informationnelle ou consultative (l'assemblée ou le conseil est alors réuni pour informer les citoyens et pour obtenir en retour un avis) ou une vocation décisionnelle comme c'est notamment le cas en Bulgarie où l'assemblée générale peut prendre des décisions à la majorité absolue qui sont considérées comme valables dès lors qu'au moins un tiers des électeurs y a pris part. Le maire doit alors prendre les mesures nécessaires à leur exécution.

Ce partenariat peut par ailleurs avoir une vocation générale ou porter sur des questions spécialisées telles que l'urbanisme, l'éducation, la politique de la jeunesse...

La pratique démontre que les associations et les ONG jouent, dans la mise en place et le fonctionnement de ces partenariats, un rôle capital. Elles assurent dans ce cadre la représentation de toutes les composantes de la société, y compris des groupes exclus des modes traditionnels de représentation ou de participation. Leur collaboration en tant que force de proposition et d'expression des attentes des citoyens est d'ailleurs un gage de succès de ces expériences.

Outre cette technique de participation institutionnelle, il existe des techniques de participation plus spontanée.

2. Les initiatives populaires :

Les initiatives populaires n'aboutissent pas exclusivement à l'organisation d'un référendum local. Les électeurs peuvent en effet également demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une décision locale. La demande peut prendre la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet précis rédigé de toutes pièces. Pour que l'initiative soit valide, elle doit recueillir le soutien d'un certain nombre d'électeurs généralement dans les mêmes proportions que pour l'organisation d'un référendum.

Certains Etats européens consacrent ces initiatives populaires qui se traduisent sous forme de droit de pétition ou de proposition. Tel est le cas de la Suisse, de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Lituanie, de l'Italie ou de la République slovaque.

En pratique, les pétitions aboutissent rarement car elles échouent au stade de la récolte des signatures. Leur mise en œuvre reste limitée. Il arrive également qu'elles ne soient pas acceptées par les élus.

A la suite de cet exposé, force est de reconnaître que l'analyse comparée des expériences de quelques Etats membres est riche d'enseignements sur l'état de la démocratie locale en Europe. Le thème « participation, élections, référendums » permet, en effet, de démontrer la richesse des modalités d'exercice de la démocratie au niveau local et les progrès accomplis, sous l'impulsion du Conseil de l'Europe, au sein de tous les Etats membres, mais fait également apparaître le déclin de l'intérêt du public à l'égard de la politique. Ceci se traduit par une faiblesse des institutions traditionnelles de la démocratie représentative et par la difficile mobilisation des citoyens autour de nouvelles techniques plus participatives. L'identification de ces problèmes majeurs démontre, une fois de plus si besoin était, que la démocratie n'est pas un acquis immuable, qu'elle est l'objet de mutations profondes et qu'une réflexion sur la gouvernance démocratique est plus que jamais nécessaire.