



HAL
open science

Les pratiques du référendum local en Suisse et en Allemagne : état des lieux

Christophe Premat

► **To cite this version:**

Christophe Premat. Les pratiques du référendum local en Suisse et en Allemagne : état des lieux. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2004, 62, pp.144-149. halshs-00156895

HAL Id: halshs-00156895

<https://shs.hal.science/halshs-00156895>

Submitted on 24 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pouvoirs Locaux N° 62

Rubrique : Dossier

Titre : Les pratiques du référendum local en Suisse et en Allemagne : état des lieux

Chapeau :

On assiste depuis quelques années en Europe à un renouvellement du discours participatif valorisant l'implication des citoyens dans la vie locale. L'utilisation de ce vocable accompagne en fait un mouvement plus profond d'utilisation de procédés de démocratie directe et semi-directe à l'échelon local. Certes, un pays fait figure de pionnier en la matière, la Suisse, dont la banalisation de ces procédures à tous les niveaux sert de référence pour les pays de l'Union européenne qui, à l'instar de l'Allemagne, tentent de renouveler leur représentation politique à travers ces techniques. Le référendum devient une nouvelle contrainte et une nouvelle norme locale permettant à un certain nombre de projets de politique publique d'être négociés dans le temps. Comment apprécier cette contrainte au regard des structures du gouvernement local en Suisse et en Allemagne ?

Indications auteur : par Christophe Premat, CERVL-Institut d'études politiques de Bordeaux

Texte :

Les pratiques du référendum local se sont multipliées en Allemagne depuis les années 1990 au moment d'une recomposition territoriale. Alors qu'un traumatisme dû au détournement des procédés plébiscitaires de la République de Weimar au profit de la dictature nazie rendait tabou l'incorporation juridique de ces pratiques, il semble que l'on soit revenu petit à petit à une réactivation de ces principes à l'échelon local. Pour sa part, la Suisse a intégré une culture référendaire locale bien avant la première Constitution fédérale de 1848. Il n'empêche que le recours à ces pratiques a augmenté depuis les années 1970 aux niveaux cantonal et communal.

Le référendum local n'est un amplificateur de la démocratie locale que s'il compose avec d'autres instruments démocratiques ; or, cette combinaison est essentielle pour promouvoir la participation locale des citoyens. En Suisse et en Allemagne, cette participation tend-elle vers une inclusion plus large des citoyens aux affaires publiques ou n'est-elle qu'un complément momentané d'un système politique en crise ? En évoquant l'entrelacs des tissus locaux et des pratiques référendaires, nous analyserons le rapport des législations aux pratiques dans ces deux pays, afin de dresser un état des lieux de la démocratie locale.

Inter-titre :

La diversité des pratiques selon les échelons locaux

Texte :

Il n'est pas superflu de préciser ce que l'on entend par référendum local, dans la mesure où le terme renvoie à plusieurs types de pratiques. De par sa nature décisionnelle, le référendum se distingue de la consultation ou du simple avis de la population. Par ailleurs, la distinction entre plébiscite et référendum¹ n'a pas d'échos en Allemagne et en Suisse, puisque plébiscite et référendum sont souvent assimilés (on recense plusieurs termes tels que *Volksbefragung*, *Volksbegehren*, *Volksentscheid* et *Volksabstimmung*, le terme *Plebiszit* étant plus rare pour les pratiques locales). Le référendum local regroupe alors tous les types de référendums qui ne sont pas nationaux ou fédéraux. Ainsi, une palette de possibilités s'offre à nous, puisque nous pouvons distinguer pour le cas de l'Allemagne les référendums organisés à l'échelle des Länder des référendums à l'échelon des *Kreise* (Conseils d'arrondissement) et des référendums communaux. En Suisse, des référendums sont organisés à l'échelon du canton, du district (regroupement de communes, on peut qualifier ce référendum d'intercommunal), des communes et très souvent à l'échelon du quartier (niveau infracommunal). Même si à l'intérieur de ces pratiques, le référendum communal est le vecteur le plus connu, il faudra prendre garde à ne pas identifier strictement référendum local et communal, afin de déterminer les recoupements entre ces diverses échelles. Les pratiques référendaires se développent également là où le droit d'initiative populaire locale existe. En effet, l'initiative populaire signifie qu'une demande est adressée par le peuple aux autorités afin que celles-ci organisent un référendum sur l'objet demandé. En Suisse, même si on observe une plus ou moins grande autonomie communale suivant les cantons, il appert que la multiplication des pratiques référendaires communales s'accorde avec les pratiques cantonales. C'est en analysant le rapport des communes aux cantons que l'on pourra comprendre la complexité de ces pratiques.

La grande différence entre l'Allemagne et la Suisse réside dans la non-inscription des pratiques référendaires dans la législation fédérale, alors que la Confédération helvétique a banalisé cette pratique. La Constitution de la République fédérale allemande du 23 mai 1949 fait un clin d'œil à l'autonomie locale, puisque l'article 28 al. 1 §2 reconnaît les assemblées locales comme l'un des principes de l'organisation démocratique tout en acceptant dans certaines communes (*Gemeinden*) l'institution de l'assemblée populaire (*Die Gemeindeversammlung*). Ce vestige de démocratie antique, proche de la célèbre *Landsgemeinde* suisse, est ainsi toléré. Il n'empêche que les pratiques référendaires ne sont pas admises au niveau du *Bund*². La Suisse a eu très tôt recours aux votations fédérales (dans le droit suisse, on distingue nettement l'initiative populaire, le référendum et le moment de la votation populaire qui entérine le droit référendaire. Ces moments sont logiquement et temporellement dissociés) et aux initiatives populaires fédérales. Entre 1848 et 1994, on recense 430 référendums fédéraux, ce qui fait une moyenne de 2,95 référendums par an. Certes, ces référendums sont répartis inégalement dans le temps, mais leur fréquence est à remarquer d'autant plus que ce chiffre est très petit par rapport aux référendums cantonaux (il existe 26 législations cantonales différentes) et communaux. En l'occurrence, certains cantons avaient déjà solidifié leur législation avant que la Confédération ne prenne sa forme définitive. Si on intègre le niveau communal, les

pratiques référendaires foisonnent et cela relativise ainsi la moyenne des votations fédérales.

Au regard de la composition territoriale, l'Allemagne compte 16 Länder (dont 5 nouveaux depuis 1990), 16 068 communes (dont 13 854 *Gemeinden*) et près de 323 *Kreise* (districts), alors que la Suisse est composée de 26 cantons et d'environ 2880 communes (voir tableau 2). Si l'on calcule le nombre d'habitants moyens par commune, on obtient une moyenne de 2 500 habitants par communes en Suisse pour environ 5 100 en Allemagne. Nous allons détailler les cas allemands et suisses afin de voir si la multiplication des référendums locaux s'inscrit réellement dans une dynamique d'institutionnalisation de la démocratie locale.

Inter-titre :

L'augmentation des référendums locaux en Allemagne

Texte :

L'histoire de l'autonomie locale allemande remonte à 1808, lorsque la Prusse accordait aux villes la liberté de gérer leurs propres affaires locales (*Selbstverwaltung*) avant que celle-ci ne s'étende aux campagnes à la fin du XIX^e siècle. Quant à la participation des citoyens aux affaires locales en dehors des élections, celle-ci n'existe réellement que depuis le début des années 1990. Au cours de cette période, les communes ont d'ailleurs gagné plus d'autonomie par rapport aux Länder. Certes, l'autonomie locale ne signifie pas pour autant que des pratiques de démocratie directe soient intégrées, mais indique seulement un desserrement des normes juridiques hiérarchiquement supérieures. Avant les années 1990, les référendums locaux ont existé de manière officielle dans quelques Länder. La méfiance des autorités envers cet instrument explique pourquoi dans la plupart des cas, on a contourné cet outil. Les référendums d'initiative populaire qui ont eu lieu en Bavière à propos de l'introduction de l'école interconfessionnelle ont toujours été étroitement encadrés. Certains référendums locaux ont eu une dimension fédérale de par la réorganisation territoriale qu'ils pouvaient impliquer. Signalons le référendum du 7 juin 1970 qui concernait le maintien du pays de Bade dans le Land de Wurtemberg. Avec un taux de participation de 61 % la demande de sécession a été rejetée par 81 % des voix. Jusqu'au début des années 1990, les Länder, à l'exception de la Bavière et du Bade-Wurtemberg, ont calqué leur système institutionnel sur le modèle exclusivement représentatif de la Fédération. Cela s'explique par ce que certains politistes allemands ont nommé une "*plebisphobie*" d'après-guerre. Le rejet des pratiques de démocratie directe a été consciemment voulu par le Législateur.

Les nouveaux Länder de l'Est ont adopté des systèmes communaux proches de ceux existant dans le Bade-Wurtemberg. Ainsi, la répartition des pouvoirs entre gouvernants et gouvernés se trouve modifiée du fait de l'introduction des référendums locaux et du droit d'initiative. Le conseil municipal n'est alors plus en mesure d'avoir le monopole des décisions de politique publique. Ce constat se trouve largement invalidé par les faits, puisque le nombre d'initiatives populaires reste modeste par rapport au nombre des collectivités territoriales existantes. Selon Oscar Gabriel, dans les communes et villes du Bade-Wurtemberg, le Land qui avait été pionnier en matière de démocratie locale directe, on ne recense guère que 267

initiatives depuis 1956, date à laquelle ces pratiques ont été introduites au niveau communal³. Le tableau 1 donne une idée du nombre d'initiatives et de référendums organisés jusqu'en 1999 dans plusieurs Länder, à l'exception des villes-Land que sont Hambourg, Berlin et Brême.

Tableau 1 : le nombre d'initiatives locales par Land

Land	Période considérée	Nombre de communes	Nombre d'initiatives	Initiatives par an
Bade-Württemberg	1956-1999	1120	267	6
Bavière	1995-1998	2152	610	203
Brandebourg	1993-1998	1700	90	18
Hesse	1993-1999	431	-	-
Mecklembourg	1992-1996	1085	13	3
Basse-Saxe	1997-1999	1041	36	18
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	1994-1999	419	138	28
Rhénanie-Palatinat	1994-1997	2317	57	19
Sarre	1997-1999	52	0	0
Saxe	1992-1998	867	101	17
Saxe Anhalt	1990-1998	1303	-	-
Schleswig-Holstein	1990-1997	1135	151	22
Thuringe	1993-1998	1184	14	3
Total	1956-1999	14806	1477	337

Source : D'après les données statistiques recueillies par Oscar Gabriel auprès du ministère de l'Intérieur et d'un certain nombre d'institutions dont " Mehr Demokratie "

On remarque que sur un total de 1 477 initiatives, 877 proviennent du Bade-Württemberg et de Bavière, la Bavière faisant figure d'exception puisqu'on y recense presque la moitié des initiatives populaires du pays⁴. Les pratiques comptabilisées dans les nouveaux Länder allemands totalisent un chiffre de 218. Par conséquent, les pratiques se concentrent majoritairement dans les deux Länder du Sud et les nouveaux Länder de l'Est, d'autant plus que le nombre d'initiatives populaires n'est pas équivalent au nombre de référendums locaux. Ce dernier diminue, puisqu'on totalise environ 1082 référendums locaux (organisés à l'échelon du *Kreis* et de la commune) dans tout le pays pour la période considérée. En 2002⁵, le nombre des référendums communaux s'est élevé à environ 1200, dont la moitié en Bavière. Institué seulement en 1998 pour le Land de Hambourg, il y est également très utilisé puisqu'une trentaine de demandes référendaires y ont été répertoriées. Pour ce qui

est du champ du référendum, tous les codes communaux y excluent ce qui concerne le statut des élus, les finances locales, l'organisation interne de l'administration municipale, les tarifs des entreprises des transports et les décisions prises dans le cadre de procédures judiciaires.

Quand on regarde de près les thèmes récurrents de ces référendums, on se rend compte que la plupart concerne des opérations d'aménagement urbain (construction de nouvelles infrastructures ou réaménagement d'un quartier, fermeture d'une piscine, d'une ligne de chemin de fer, traitement des déchets, projets culturels divers...). La résistance envers des projets municipaux est très populaire et fait du référendum un instrument de veto, compliquant le suivi des décisions des autorités locales. Prenons l'exemple de la ville de Büdingen en Hesse. En 1993, les autorités du *Kreis* de Büdingen ont reporté l'exploitation de la piscine couverte. Elles proposaient de faire des économies en renonçant à un maître-nageur, en fermant la piscine pendant l'été et en augmentant considérablement le prix d'entrée. En mars 2003, une initiative contestant la manière dont les frais seraient couverts, a recueilli 40 % des signatures. Néanmoins, la piscine a été fermée en mai 1994. En juin 1994, une deuxième campagne pétitionnaire est lancée sur le même thème, avant qu'un référendum local ne soit organisé le 5 mars 1995. L'initiative a été approuvée par 74,9 % des citoyens. On retrouve ce type de référendum local portant sur la couverture des frais d'une piscine à Enger (2002) et à Altena (en 2003), en Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Toutes ces procédures permettent une négociation et un débat public sur le devenir de l'aménagement urbain. Si les autorités locales redoutent l'initiative populaire et le référendum local, c'est parce qu'ils allongent la durée de mise en œuvre des politiques publiques. Depuis quelques années, des pratiques de *recall* (révocation d'un élu) ont été repérées dans certains Länder. L'initiative de cette procédure revient généralement au conseil, mais la décision de révocation est prise par les électeurs eux-mêmes à l'occasion d'un référendum local. Cette procédure plébiscitaire n'est pas une simple menace puisque dans le Land de Brandebourg, entre 1993 et 1998, 21 procédures ont été initiées dont 12 ont donné lieu à un référendum. Sur ces 12 référendums, 7 ont conduit à une révocation du maire. Quelques Länder connaissent une telle pratique (Saxe, Brandebourg et Schleswig-Holstein) qui n'atteint cependant pas la fréquence connue par certains Etats de l'Ouest américain. Le référendum local peut alors jouer de contrainte positive, en permettant aux autorités de mieux négocier un projet, afin d'éviter le déclenchement de telles procédures. Cependant, beaucoup de villes connaissent peu ou prou ces pratiques, minorant le poids d'un tel instrument.

Inter-titre :

La richesse des thèmes référendaires en Suisse

Texte :

La Suisse utilise peu ces procédures de *recall* (*Aberrufungsrecht*), car le référendum est présent à tous les niveaux. Le *recall* est une pratique de démocratie directe typique des gouvernements représentatifs qui permet d'atténuer le caractère prépondérant de l'élection en accentuant la responsabilité des gouvernants : dans le cas où l'insatisfaction grandit, la révocation de l'élu intervient avant les prochaines échéances électorales. L'Allemagne fonctionne suivant un système représentatif

complété par des procédures de démocratie directe au niveau local, alors que la Suisse est un système de démocratie semi-directe où les éléments représentatifs sont largement contrebalancés par les procédés référendaires. Même dans les cantons où la structure communale est un Parlement (les cantons de Genève, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Tessin), ces pratiques sont très importantes. Les citoyens suisses sont très attachés aux droits populaires qui comprennent le droit d'initiative et le droit de pétition. Cependant, dans la plupart des cantons alémaniques, la démocratie locale ne se limite pas au recours référendaire, puisque des assemblées communales prennent les décisions de politique publique. Les droits populaires deviennent plus étendus, puisque outre le droit de motion ou de pétition, figure le droit de convoquer une assemblée extraordinaire. Ces derniers divergeant sensiblement d'une commune à l'autre et d'un canton à l'autre, il est d'abord préférable de rappeler la répartition des communes suivant les cantons italophones, francophones et germanophones (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de communes suisses, population et taille moyenne

Région (cantons)	Nombre de communes (en 2000)	Population globale (en 2000)	Taille moyenne des communes en nombre d'habitants (2000)
Suisse alémanique (19)	1675	5'117'300	3'055
Suisse romande (6)	960	1'776'100	1'850
Suisse italienne (1)	245	310'200	1'266
Total (26)	2880	7'203'600	2'500

Source : Rapport de recherche de Michael Bützer et de Sébastien Micotti, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe de Genève, 2003

Le recours au référendum local est inégal selon les communes. Par exemple, entre 1980 et 1990, 130 sujets ont été soumis à référendum à Berne, alors que dans le même temps à la Chaux-de-Fonds (canton de Neuchâtel), seulement 3 sujets ont été soumis. Le référendum obligatoire au niveau communal est prescrit par toutes les législations cantonales, sauf celles de Genève, Vaud, Fribourg, Schwyz et du Tessin. La participation est relativement basse lors de ces consultations, elle s'explique par la fréquence de ces votations. Pour réduire cette fréquence, les Suisses connaissent le système des votations " multi-pack ", c'est-à-dire qu'ils se rendent aux urnes pour voter sur un paquet de mesures : les propositions communales sont le plus souvent complétées par des votations cantonales ou fédérales.

Contrairement à l'Allemagne, des référendums financiers et administratifs ont été introduits dans un nombre considérable de cantons. Même si certains cantons comme celui de Vaud ont refusé par référendum l'introduction du référendum financier en juin 1998 (50,8 % de Non) ainsi que l'introduction d'un mécanisme de frein à l'endettement (à 54,6 %), l'objet des référendums cantonaux concerne souvent l'imposition, comme c'est le cas avec une initiative populaire présentée en juin 2001 dans le même canton sous le nom : " Oui à la baisse d'impôt pour deux tiers des

Vaudois - Halte aux privilèges fiscaux - Justice et solidarité entre les communes vaudoises " et qui a été rejetée à 68,5 %. Cette question fiscale est très présente à l'échelon communal, puisque quatre communes de ce canton (Pully, Morges, Villeneuve et Renens) ont voté sur un projet d'augmentation des impôts pour remédier à leur surendettement. Dans le canton du Tessin, les sujets financiers ont été fréquemment soumis à votation ces dernières années. Dans les cantons alémaniques, les référendums financiers sont monnaie courante. Par exemple, dans le canton de Bâle-Ville, le 2 juin 2002, les électeurs ont été appelés à voter sur 4 sujets financiers concernant la baisse des impôts, ces mesures étant accompagnées de contre-projets). Les sujets fréquents sont la définition des droits politiques, les modifications de la Constitution cantonale, la construction de centres de soins, la redéfinition des axes de transport, l'extension ou la démolition d'infrastructures. Les thèmes sont très variés et ne se limitent pas à des objets de gestion purement locale. Sur le plan communal, les votations sont encore plus nombreuses. De manière fréquente, les projets coûteux et ambitieux sont refusés par la population. Dans le canton de Neuchâtel, dans le district du Val-de-Travers, la commune Fenin-Vilars-Saules a refusé le 8 février 2004 un projet de salle polyvalente dont le coût s'élevait à 125.000 francs suisses. Plusieurs votations communales ont eu lieu en même temps dans ce district : signalons celle de Môtiers sur la hausse du coefficient fiscal et qui a été rejetée par les électeurs et celle de Bôle sur la diminution du nombre de sièges au Conseil général (synonyme de conseil municipal dans ce canton). Au Locle, près de la frontière française, un référendum portant sur la gratuité des transports a été rejeté par les électeurs en février dernier. Les débats sont très importants autour de ces référendums et se déroulent souvent en dehors des partis politiques, bien que par exemple le référendum fiscal soit une scène d'affrontement récurrent entre le parti socialiste et les partis conservateurs. En fin de compte, les partis donnent surtout des consignes pour des votations fédérales et cantonales, consignes qui restent dans l'ensemble peu suivies par les électeurs.

" Je crois que le sens des droits démocratiques, en Suisse comme ailleurs, mais spécialement en Suisse puisque nous avons des instruments particulièrement développés, c'est de permettre de savoir ce qu'à un moment donné de son histoire, le peuple a envie que le gouvernement fasse. C'est mieux qu'un sondage d'opinion, c'est mieux que des évaluations d'experts, cela permet à un certain nombre de gens plus ou moins mobilisés ou intéressés par un problème, d'aller dire ce qu'ils ont envie ou ce qu'il leur plairait que le gouvernement fasse "⁶ déclarait un conseiller national du canton de Genève. Cette réflexion indique clairement la fonction des pratiques référendaires qui est de signifier une volonté collective, que celle-ci soit communale, cantonale ou fédérale. Le référendum y est donc un catalyseur de la démocratie locale, même si les taux de participation restent modestes, alors qu'en Allemagne, les référendums locaux apportent un complément au gouvernement représentatif local. Les thèmes référendaires y sont moins variés, ils concernent surtout l'aménagement. Bien que ces pratiques locales contrarient la stabilité de certains exécutifs, ce récent engouement n'est peut-être que la transition vers une représentation renouvelée et plus ouverte, car les systèmes représentatifs ont besoin

de ces pratiques pour inclure les citoyens à l'élaboration de projets. Cependant, les modifications des législations locales dues à l'augmentation de ces pratiques ne laissent pas penser qu'il s'agit uniquement d'une effervescence participative temporaire, mais bien plutôt d'une transformation profonde de la démocratie locale.

Ch.P.

Notes :

1. Jean-Marie Denquin avait très bien situé cette ambiguïté entre plébiscite et référendum dans l'histoire politique et constitutionnelle française. Le fait que l'on se soit posé la question de cette différenciation est un construit hexagonal. Voir à ce propos Denquin, Jean-Marie, *Référendum et plébiscite*, Paris, éditions LGDJ, 1976.
2. L'article 20 al 2 de la Loi fondamentale stipule que " le peuple exerce au moyen d'élections et de votations et par des organes spécifiques investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ". L'article 29 prévoit le référendum uniquement dans un cadre exceptionnel de redéfinition des limites des Länder.
3. Oscar W. Gabriel, " Le peuple législateur : une analyse empirique des initiatives populaires et des référendums municipaux " in *Démocraties locales en changement*, Paris, éditions Pedone, 2003.
4. En Bavière, les pratiques référendaires ont été introduites en 1946 au niveau du Land et suite à une initiative populaire en 1995, ces pratiques ont été inscrites dans les systèmes communaux.
5. " Le référendum communal ", Rapport du Sénat, service des affaires européennes, 13/09/2002. Entre 1991 et 1998, les procédés de démocratie directe ont été introduits dans tous les systèmes communaux des Länder, sauf à Berlin.
6. Exposé de Mr Laurent Rebeaud, *Etudes d'économie et de politique suisses*, mai 1986, n°128.

Phrases loupes :

" L'Allemagne fonctionne suivant un système représentatif complété par des procédures de démocratie directe au niveau local, alors que la Suisse est un système de démocratie semi-directe où les éléments représentatifs sont largement contrebalancés par les procédés référendaires. "

" La plupart des référendums concerne des opérations d'aménagement urbain (réaménagement d'un quartier, fermeture d'une piscine, d'une ligne de chemin de fer, traitement des déchets...). La résistance envers des projets municipaux est très populaire et fait du référendum un instrument de veto, compliquant le suivi des décisions des autorités locales... "

" En Suisse, des référendums financiers et administratifs ont été introduits dans un nombre considérable de cantons. Même si certains cantons comme celui de Vaud ont refusé par référendum l'introduction du référendum financier en juin 1998, l'objet des référendums cantonaux concerne souvent l'imposition. "

" Les modifications des législations locales dues à l'augmentation de ces pratiques ne laissent pas penser qu'il s'agit uniquement d'une effervescence participative

temporaire, mais bien plutôt d'une transformation profonde de la démocratie locale. "