Résolution 1121 (1997)[1]

Instruments de la participation des citoyens dans la démocratie représentative

Assemblée parlementaire

1. Une démocratie véritable et vivante dépend du concours actif des citoyennes et des citoyens. Leur participation à la vie politique et leur coopération au sein des institutions politiques est ainsi un facteur déterminant pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

2. Le taux de participation peu élevé dans des élections législatives, ainsi que dans des référendums organisés dans les Etats membres et, d'une façon générale, l'insatisfaction des citoyens à l'égard du fonctionnement des démocraties pluralistes imposent une réflexion sur ce phénomène qui ne peut surprendre puisque la démocratie est l'objet d'une conquête permanente exigée par des circonstances nouvelles et des changements de mentalités.

3. Les causes de ce phénomène sont multiples: le contraste entre la technicité du langage politique, d'une part, et la simplification, accompagnée d'effets de dramatisation, de la présentation des enjeux par les médias, d'autre part; l'instantanéité de la communication des informations et la lenteur supposée de la prise de décision par les responsables politiques; la méconnaissance de la complexité des problèmes et l'attente de solutions rapides et pertinentes; l'écart entre les promesses électorales et leurs réalisations.

4. L'inquiétude engendrée par cet état de fait crée chez les citoyens un besoin de plus grande participation à la prise de décision politique en vue, selon le cas, d'empêcher la dégradation de leur situation ou de l'améliorer.

5. Ainsi l'Assemblée considère que les possibilités de participation directe des citoyens à la vie politique offertes par le système représentatif doivent être approfondies pour mieux répondre à leurs attentes.

6. Une observation préalable s'impose pour écarter un malentendu, potentiellement lourd de conséquences, et qui tend à opposer démocratie directe et démocratie représentative. L'harmonisation des besoins majoritairement contradictoires et conflictuels des citoyens ou groupes de citoyens, dictée par l'intérêt général, ne peut être réalisée que par les délibérations parlementaires. Le recours aux outils de la démocratie directe doit être considéré comme un complément. Même en Suisse, pays exemplaire en matière de démocratie directe, 95 % des décisions législatives sont prises par le parlement.

7. Cependant, avant de développer des formes de démocratie directe - par exemple la communication interactive offerte par les réseaux informatiques et le référendum - il convient de s'interroger sur leur viabilité et leurs effets pervers.

8. L'outil informatique, aussi perfectionné soit-il, ne serait pas en mesure - au moins dans un avenir prévisible - d'élargir le dialogue bilatéral entre un élu et un citoyen à un dialogue entre un élu et de nombreux citoyens; le forum électronique doit encore faire ses preuves.

9. Le référendum national est inscrit dans les Constitutions des démocraties représentatives, mais il varie de pays à pays au niveau de ses objectifs, de ses sujets et de ses modalités d'application. Il présente un risque de dérive vers le plébiscite, lorsqu'il est utilisé par l'exécutif pour renforcer son propre pouvoir.

---

1. Discussion par l'Assemblée le 22 avril 1997 (11e séance) (voir Doc. 7781, rapport de la commission des relations parlementaires et publiques, rapporteur : M. Columberg). Texte adopté par l'Assemblée le 22 avril 1997 (11e séance).

10. Ce risque existe dans les démocraties consolidées avec le temps, notamment dans celles des pays démographiquement importants et, par conséquent, plus difficilement gouvernables que les petits pays. Il est encore plus grand dans les démocraties nouvelles et, de ce fait, plus fragiles que les précédentes.

11. Mis en œuvre dans des communautés relativement petites et pour des questions de caractère pratique, les référendums régionaux et locaux suscitent moins de préoccupations et sont recommandés.

12. Cependant, l'Assemblée apprécie non seulement les risques, mais aussi les aspects positifs des consultations populaires, par exemple la possibilité pour une minorité de citoyens de s'exprimer et de s'adresser à la majorité au pouvoir, de permettre un débat démocratique qui légitimera la décision prise par le gouvernement ou imposera une décision repoussée par le gouvernement.

13. Des utilisations abusives du référendum ne doivent pas occulter son véritable but qui est de rendre la démocratie représentative plus participative et, de ce fait, de la consolider et de devenir l'antidote du malaise actuel qui la mine.

14. L'Assemblée estime donc essentiel de fixer des critères pour la tenue d'un référendum, de manière à ce que son organisation réponde, autant que possible, aux meilleures pratiques et renforce la démocratie et la société civile.

15. L'Assemblée invite, par conséquent, les États membres :

15.1. à améliorer leur système de démocratie représentative en assurant un équilibre entre l'exercice de la responsabilité du pouvoir politique et le rôle des citoyens dans le processus de décision. Sans cet équilibre, on ne saurait éviter soit l'érosion de la confiance à l'égard du système représentatif, soit le recours aventureux à des consultations fréquentes qui rendrait aléatoire, inefficace, voire impossible toute politique de longue haleine fondée sur des options fondamentales;

15.2. à considérer que tous les sujets sont susceptibles d'être soumis à référendum à l'exception de ceux qui mettent en cause des valeurs universelles et intangibles, telles que les droits de l'homme, définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, et les valeurs fondamentales de la démocratie en général et de la démocratie parlementaire en particulier;

15.3. à tenir compte dans leur réflexion de la distinction qu'il convient de faire entre les questions devant faire l'objet d'un référendum dont le résultat est contraignant et les questions devant faire l'objet d'un référendum consultatif qui permet aux responsables politiques de mieux préparer leurs programmes et leurs décisions;

15.4. à prévoir aussi bien des référendums abrogatifs que des référendums offrant le choix entre plusieurs options;

15.5. à envisager des règles qui assurent une bonne information des citoyens sur tous les enjeux couverts par l'objet de la consultation, et une formulation des questions et des propositions qui évite toute ambiguïté;

15.6. à prévoir un nombre limité de sujets par référendum le même jour de consultation électorale pour clarifier les débats sur les documents soumis au vote et pour faciliter la prise de décision par les citoyens;

15.7. à créer, le cas échéant, des organes chargés de l'exécution de ces règles et en garantir l'indépendance;

15.8. à prévoir afin d'éviter un usage abusif du référendum des règles et des principes directeurs :

a. qui permettent le lancement d'un référendum par des citoyens, le nombre des signatures devant être fixé par chaque Etat en fonction d'un seuil jugé significatif par rapport au nombre total d'électeurs;

b. qui font précéder la tenue du référendum d'un débat au parlement;

c. qui fixent un quota de participation au vote qui dissuade l'abstention, tout en garantissant un niveau minimal de participation qui permette de considérer comme représentatif et valide le résultat obtenu;

d. qui permettent au parlement de présenter sa propre solution de rechange à toute proposition émanant des citoyens.