



Strasbourg, le 23 juin 2015

CDL-AD(2015)009

Avis No. 797 / 2014

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI D'INITIATIVE CITOYENNE

**CONCERNANT LES REGLES RELATIVES A LA PARTICIPATION
PUBLIQUE, AUX PROJETS DE LOI D'INITIATIVE CITOYENNE, AUX
REFERENDUMS ET AUX INITIATIVES POPULAIRES
ET DES AMENDEMENTS A LA LOI ELECTORALE PROVINCIALE**

DE LA PROVINCE AUTONOME DE TRENTE (ITALIE)

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 51^e réunion (Venise, 18 juin 2015)**

**et par la Commission de Venise
à sa 103^e Session plénière (Venise, 19-20 juin 2015)**

sur la base des observations de :

M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (membre, Espagne)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
Mme Anne PETERS (membre suppléant, Allemagne)

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction.....	3
II.	Observations générales.....	3
A.	Cadre constitutionnel italien (national et régional).....	3
B.	Le projet de loi	4
III.	Première partie – Dispositions générales	5
IV.	Deuxième partie - Instruments de participation.....	7
A.	Pétitions (articles 6 à 8).....	7
B.	Prytanées (articles 9-13).....	8
C.	Consultations (article 14)	9
D.	Débat public (articles 15 à 18)	9
V.	Troisième partie – Projet de loi d’initiative citoyenne	10
VI.	Quatrième partie – Référendums.....	11
A.	Principales propositions de réforme.....	11
B.	Domaines des référendums.....	13
C.	Recevabilité/Critères de validité.....	13
D.	Suppression du quorum et nombre de signatures à recueillir	14
E.	Autres questions relatives aux référendums	15
Section I – Dispositions générales.....	15	
Section II – Référendum consultatif.....	16	
Section III – Référendum de confirmation.....	16	
Section V – Référendum abrogatif.....	17	
VII.	Partie V – Amendements à la loi provinciale.....	17
A.	Introduction d’une motion défiance contre le président de la province ou contre un ou plus de ses assesseurs sur la base d’un projet de loi d’initiative citoyenne (article 44).....	17
B.	Limitation temporelle du mandat de président de province, d’assesseur et de Conseiller (article 45).....	18
VIII.	Autres points susceptibles de justifier une réglementation.....	19
IX.	Conclusion.....	19

I. Introduction

1. Le 5 février 2015, la Présidence du Conseil des Ministres italien a transmis à la Commission de Venise une demande d'avis du Conseil de la province de Trente sur un projet de loi d'initiative citoyenne concernant la participation publique, les projets de loi d'initiative citoyenne, les référendums, les initiatives populaires et portant amendement à la loi électorale provinciale (CDL-REF(2015)017).
2. Ce projet de loi, en cours d'examen (projet de loi du 19 juillet 2012, no. 1-328/XIV/XV P, ci-après « le projet de loi ») vise à abroger et à remplacer la « loi provinciale sur le référendum » du 5 mai 2003 (CDL-REF(2015)016) (ci-après la « loi sur le référendum »).¹ Ce projet de texte vise à renforcer sensiblement les instruments de participation et de démocratie directe déjà existants et à introduire un ensemble d'instruments nouveaux, ainsi partout qu'indiqué dans le rapport explicatif.
3. Le présent avis a été établi sur la base des observations de M. Josep Maria Castellà Andreu, de Mme Regina Kiener, de M. Francesco Maiani et de Mme Anne Peters.
4. Une délégation de la Commission de Venise, composée de Mme Kiener, de M. Maiani, de Mme Peters et de M. Garrone, représentant du Secrétariat, a rencontré les autorités de la province de Trente le 27 mai 2015, à savoir son Président, le Président de la Première Commission du Conseil provincial, ainsi que les partisans du projet de loi.
5. Cet avis portera sur la compatibilité du projet de loi avec les normes internationales, en particulier le Code de bonne conduite en matière référendaire élaboré par la Commission de Venise et approuvé par les organes statutaires du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2007)008rev). Il ne vise pas à évaluer la conformité du projet de loi avec la législation nationale supérieure (nationale ou régionale), à laquelle il y sera fait référence si nécessaire.
6. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 51^e réunion (Venise, 18 juin 2015) et par la Commission de Venise à sa 103^e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

II. Observations générales

A. Cadre constitutionnel italien (national et régional)

7. La République italienne se compose de Communes, de Provinces, de Villes métropolitaines, de Régions et de l'Etat (article 114.1 de la Constitution). Si en vertu de l'article 114.2 de la Constitution, toutes les régions italiennes sont des entités autonomes dotées d'un statut, de pouvoirs et de fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution, l'article 116 de celle-ci attribue des conditions particulières d'autonomie à cinq régions - parmi lesquelles la région du Trentin-Haut Adige/Tyrol du sud – conditions fixées par des statuts spéciaux adoptés par loi constitutionnelle.
8. La région du Trentin-Haut Adige/Tyrol du sud se compose des provinces autonomes de Trente et de Bolzano (article 116.2).

¹ Loi provinciale du 5 mars 2003 n. 3: dispositions en matière de proposition référendaire.

9. Le *Statut spécial* du Trentin-Haut Adige/Tyrol du sud² (« le Statut spécial ») confère aux provinces la compétence législative sur une large gamme de sujets (articles 8 à 15 du Statut spécial). Le Statut spécial fixe les règles relatives aux organes régionaux et provinciaux (articles 24-54 du Statut spécial). En vertu du paragraphe 1 de l'article 47 du Statut spécial, les organes de chaque province sont le Conseil provincial (*Consiglio provinciale / Landtag*), le gouvernement provincial (*Giunta provinciale / Landesaussschuss*) et le président de la province (*Presidente della Provincia / Landeshauptmann*).

10. L'article 47.2 du Statut spécial dispose que les « lois statutaires » des deux provinces déterminent *notamment* la forme de gouvernement de la province et en particulier le mode d'élection du Conseil provincial, du président de la province et du gouvernement provincial ; les relations entre les organes provinciaux ; la présentation et l'adoption de motions de défiance valables contre le président de la province ; les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité avec les fonctions susmentionnées ; l'exercice du droit de soumettre des projets de loi d'initiative citoyenne sur les lois provinciales et des référendums abrogatifs ou consultatifs à l'échelon provincial, et des initiatives populaires (mais pas les instruments de démocratie participative). Ainsi, la loi provinciale électorale du 5 mars 2003 traite des diverses formes de référendums et des projets de lois d'initiative citoyenne visant à modifier les lois provinciales.

11. La Commission de Venise tient à souligner combien il importe que les projets de loi relatifs à des sujets aussi essentiels soient pleinement compatibles avec l'ensemble du droit supérieur, qu'il soit national ou international. Elle invite les autorités à lever toutes les incertitudes qui subsistent au regard des exigences découlant de la Constitution et de l'article 47 du Statut pour ce qui est de la participation populaire et de la démocratie directe dans les provinces autonomes.

12. Il est à noter, en particulier, que le statut constitutionnel spécial de la province peut rendre l'utilisation des instruments de démocratie directe plus compliquée que dans les régions ordinaires parce que les compétences et le financement de la province ne sont pas tous fondés sur les garanties prévues par la Constitution (italienne), mais résultent d'un processus de négociation politique entre la province et l'Etat central – processus prévu par un Statut spécial ayant valeur constitutionnelle.

B. Le projet de loi

13. D'après son titre complet, le projet de loi d'initiative citoyenne (ci-après : « le projet de loi ») fixe les règles relatives à la participation publique, aux projets de lois d'initiative citoyenne, aux référendums et aux initiatives populaires, ainsi qu'aux modifications de la loi provinciale électorale³. Ce projet de loi résulte de la décision d'un groupe de citoyens de participer directement à la vie publique en utilisant un des instruments offerts par le système juridique provincial.

14. Il ressort du rapport explicatif sur le projet de loi (ci-après : « le rapport explicatif ») que celui-ci vise à réglementer « d'une manière plus organique et complète les instruments de démocratie directe déjà offerts par le système provincial et à les intégrer dans certaines institutions qui renforcent la capacité des citoyens d'intervenir dans le processus de décision ».

15. *Les principaux éléments nouveaux* du projet de loi (par rapport à la loi de 2003) peuvent être résumés comme suit:

² Statut spécial de la région du Trentin – Haut Adige / Sonderstatut fur Trentino-Sudtirol, approuvé par le Président de la République italienne par le décret n° 670 du 31 août 1972, modifié en dernier lieu par la loi n°. 190 du 23 décembre 2014.

³ Projet de loi du 19 juillet 2012, n. 1-328/XIV/XV P.

- Introduction des *instruments de démocratie participative* suivants : prytanées, pétitions, consultation et débat public;
- Création de *nouveaux organes*, le plus important étant la « Commission de la participation »
- Réforme des trois types de référendum déjà existants : initiative populaire (*referendum propositivo*), référendum consultatif (*referendum consultivo*) et référendum abrogatif (*referendum abrogativo*) et introduction d'un quatrième type de référendum, le référendum de confirmation (*referendum confermativo*), lequel n'est actuellement prévu que de manière implicite par l'article 47.5 du Statut spécial de la région s'agissant des lois statutaires spécifiques;
- Modification des règles existantes sur l'initiative citoyenne (*iniziativa popolare*);
- Suppression du *quorum de participation* de 50% des électeurs ayant le droit de voter, qui était requis pour que les textes adoptés par voie référendaire soient valables (quorum actuellement prévu par les articles 4, 17.4 et 18.15 de la loi sur le référendum).
- Introduction d'une motion de défiance d'initiative citoyenne (*mozione di sfiducia*);
- Octroi aux *résidents non-ressortissants* du droit de vote ou du droit d'utiliser certains instruments de participation (pétition, débat public, projet de loi d'initiative citoyenne, référendum consultatif).

16. Le projet de loi vise en outre à ce que les référendums emportent des « *conséquences précises* ». Il prévoit aussi la possibilité de soumettre des référendums dans tous les *domaines relevant de la compétence* des représentants élus, que ceux-ci relèvent du pouvoir exécutif ou législatif. Pour accroître la participation démocratique, le projet de loi étend le droit de participation à *tous les résidents de plus de seize ans*. Enfin, dernier point mais non des moindres, le projet de loi envisage de promouvoir la *transparence* en matière de droits politiques et de participation des électeurs.

17. Les diverses parties du projet de loi sont examinées ci-dessous.

III. Première partie – Dispositions générales

18. **L'article 1** (Objet) renvoie aux divers types d'institutions visées par le projet de loi, qui ne seront pas décrites de manière détaillée dans le présent avis. L'article 1 vise plus particulièrement l'initiative populaire (« *referendum propositivo* ») et le projet de loi (d'initiative) citoyen(ne) (« *iniziativa popolare* »). Si la notion de « résidence » ne ressort pas clairement d'autres textes de loi, il faudra la définir plus avant (comme étant la résidence légale habituelle).

19. Les mesures prévues par **l'article 2** du projet de loi dans le domaine de *l'éducation*, consistant essentiellement à ce que des informations sur les instruments de démocratie directe figurent dans les programmes scolaires, sont un bon moyen d'assurer la pleine réalisation des droits politiques⁴ et doivent à ce titre être saluées. L'éducation effective de l'électorat est essentielle pour que les électeurs potentiels soient non seulement informés sur leur droit de vote, mais aussi sur le processus électoral lui-même⁵.

20. **L'article 3** du projet de loi fixe les règles relatives à la (nouvelle) *Commission de la participation*, principal organe chargé d'appliquer la loi. Cette commission compte trois experts (professeurs de droit ou avocats), deux d'entre eux étant élus par le Conseil provincial sur la base d'un « vote limité » (plus correctement : un vote unique non transférable ?), le troisième étant élu par le Président de la province. Ces trois membres accomplissent un mandat unique et ne peuvent être réélus. On peut se poser la question de

⁴ Voir aussi le paragraphe 7 de l'observation générale n° 31 du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur l'éducation aux droits de l'homme.

⁵ Voir Centre Carter, Election Obligations and Standards: A Carter Center Assessment Manual, p. 96.

savoir si le nombre de membres réguliers n'est pas insuffisant. Les auteurs d'initiatives ou de référendums peuvent désigner deux autres membres de la commission, qui ne doivent pas nécessairement être des spécialistes du sujet concerné. Si la décision est prise de créer un organe ne relevant pas de l'administration chargée d'organiser les référendums, davantage de garanties juridiques devraient être prévues pour assurer son indépendance vis-à-vis du Conseil, du gouvernement et de l'administration de la province, mais aussi par rapport aux partisans de l'initiative ou du référendum, conformément aux normes internationales pertinentes.⁶ La présence de soutiens de l'initiative étant susceptible d'engendrer une politisation excessive, une composition plus impartiale pourrait être envisagée, même si celle qui est proposée semble plus équilibrée que celle de l'actuelle commission du référendum puisque la présidence du Conseil peut désigner tous les membres de la commission (article 6 de la loi sur le référendum). L'article 3 devrait énoncer clairement les fonctions de la commission.

21. Conformément à l'**article 4** du projet de loi, quiconque entend soumettre un projet de loi d'initiative citoyenne, des initiatives populaires ou un référendum peut demander au président du Conseil provincial (c'est-à-dire le *Consiglio provinciale*) une aide à la rédaction du texte. Il semble que les organes politiques ne soient pas fondés à la refuser, ce qui pourrait poser problème à certains égards pour les raisons suivantes. Premièrement, le président, du fait de son affiliation politique ou d'autres engagements, risque de ne pas se comporter comme un Conseiller neutre ou, à tout le moins, de ne pas être considéré comme tel par la population en général ou par les auteurs/promoteurs. Deuxièmement, une fois qu'il aura contribué à élaborer le texte, le président sera amené à prendre parti à un stade ultérieur, quand la proposition sera examinée par l'Assemblée (en se prononçant pour ou contre). Troisièmement, la responsabilité du contenu et du libellé d'une proposition incombe à ses auteurs et ne saurait être déléguée à des organes politiques. Quatrièmement, la disponibilité concrète des autorités n'est pas illimitée et l'obligation inconditionnelle d'aider les auteurs du texte, conjuguée à l'augmentation du nombre d'initiative susceptibles de découler de l'adoption de la loi, risque de perturber considérablement le fonctionnement normal de la présidence du Conseil. D'un autre côté, les institutions doivent être évaluées *in concreto* et non *in abstracto*. Le fait qu'une telle disposition existe déjà pour ce qui est des projets de loi d'initiative citoyenne⁷, ce qui n'a apparemment pas posé de problème, peut être un argument en faveur de son maintien.

22. La question de savoir si le projet de proposition doit être examiné avant d'être soumis au vote populaire, par le ministère de la Justice par exemple, est une question relativement différente. D'après le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise, pour éviter une déclaration d'invalidité totale, les autorités doivent être compétentes pour rectifier, avant le scrutin, les vices résultant du contenu de la question, ce qui est notamment le cas lorsque la question posée est obscure, trompeuse ou suggestive, ou lorsque les règles relatives à la validité formelle ou matérielle ont été violées.⁸

23. Dans une démocratie, tout vote doit être éclairé. Il va sans dire que les éventuels partisans de référendums ou d'initiatives doivent eux aussi avoir accès à toutes les informations pertinentes, conformément à la législation applicable⁹.

24. L'**article 5** du projet de loi prévoit le *remboursement des dépenses* engagées par quiconque propose un référendum (y compris un référendum d'initiative populaire) (1 € par signature requise) ou un projet de loi d'initiative citoyenne (0,5 € par signature requise). Le remboursement est rare dans les pays dotés d'institutions participatives solides comme la

⁶ Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.1.

⁷ Article 20 de la loi sur le référendum.

⁸ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.4.g; voir aussi ci-dessous le chapitre VI.B.

⁹ Voir le chapitre V de la loi n° 241 du 7 août 1990 sur l'accès aux documents administratifs.

Suisse et les Etats-Unis. C'est la même chose dans la plupart des Länder allemands (sauf dans six d'entre eux)¹⁰ et en Espagne pour ce qui est des projets de loi d'initiative citoyenne, en droit national et régional. Si le remboursement – qui est déjà prévu par l'article 24 de la loi sur le référendum – renforce certes la possibilité des groupes minoritaires n'appartenant pas à des partis établis ou à des groupes de pression bien financés de défendre leurs idées et d'engager des changements politiques, il peut donner lieu à des abus en ce qu'il risque d'être utilisé pour lever des fonds de manière générale ou parce qu'il peut inciter des personnes à proposer un référendum dans le seul but d'obtenir ce remboursement. D'un autre côté, le remboursement public réduit le risque de financement privé de la collecte des signatures, pratique qui d'après la Commission de Venise doit être proscrite d'emblée¹¹.

25. Pour être conforme aux normes internationales pertinentes, le remboursement des dépenses engagées par les partisans de référendums ou d'initiatives doit répondre aux principes de transparence et d'égalité des chances. Cela suppose la mise en œuvre par les autorités administratives chargées du financement d'une approche neutre¹². Le meilleur moyen d'assurer cette neutralité est d'énoncer les conditions de remboursement dans la loi¹³. Il faut en outre préciser que la rémunération ne peut être versée qu'à ceux qui recueillent effectivement les signatures et non aux électeurs qui ont signé une demande de référendum ou de projet de loi d'initiative citoyenne. Du point de vue de la prééminence du droit, la loi devrait viser le montant total versé et le montant versé à chaque personne recueillant les signatures¹⁴.

IV. Deuxième partie - Instruments de participation

A. Pétitions (articles 6 à 8)

26. Conformément à l'article 6 du projet de loi, les pétitions portent sur des questions d'intérêt général et peuvent être soumises à titre de demandes d'information; elles peuvent porter sur les activités ou projets du Conseil et du gouvernement de la province, mais elles peuvent aussi tenir lieu d'invitation à prendre des décisions particulières. Les pétitions sont transmises au Conseil provincial (article 7.1 du projet de loi), qui les affiche sur son site Internet dans la partie réservée à la « participation », et saisit la commission compétente.

27. La pétition peut être un moyen efficace d'obtenir réparation de préjudices en cas d'absence de voies de recours formelles (dans ce cas, l'objet des pétitions ne se limite pas aux questions d'intérêt général). La pétition peut aussi être un moyen d'atteindre des objectifs stratégiques, surtout en l'absence d'instruments efficaces de participation politique directe tels que les initiatives ou référendums. Les auteurs de demandes d'information ne devraient pas être tenus de les rédiger comme des pétitions; de telles demandes devraient être régies par la législation relative à l'accès à l'information détenue par les autorités.

28. En ce qui concerne le projet de loi, il convient de se réjouir que les principes relatifs aux pétitions soient énoncés par la législation primaire (et non par le règlement du Conseil provincial). Même si les pétitions ne sont pas juridiquement contraignantes pour celui qui les réceptionne, fixer des délais pour leur traitement et pour la publication électronique des pétitions pendantes est un bon moyen d'assurer la pleine réalisation du droit (légal) de pétition des citoyens. Pour ce qui est des référendums organisés à la demande d'une fraction de l'électorat et s'agissant des initiatives populaires, le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise souligne que les délais prévus par la loi

¹⁰ <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/verfahren02-kostenerstattung.pdf>.

¹¹ Code de bonne conduite, III.4.e.

¹² Voir également le Code de bonne conduite, I.2.

¹³ Voir également le Code de bonne conduite, II.2.

¹⁴ Code de bonne conduite, Rapport explicatif, paragraphe 38.

doivent être respectés dans la mesure où les autorités peuvent être tentées de faire traîner la procédure jusqu'à ce que la question posée ne soit plus d'actualité¹⁵. Il en va de même pour toutes les autres formes de demandes émanant de fractions du corps électoral, notamment les pétitions.

29. Le projet de loi prévoit différentes procédures et conséquences qui dépendent du nombre de signatures recueillies par la pétition. La première conséquence est l'invitation du premier signataire à la présenter à la commission compétente du Conseil si la pétition en question a été signée par 200 personnes au moins. Si au moins 20 signatures sont recueillies (soit un nombre très faible), la pétition est inscrite à l'ordre du jour de la réunion suivante du Conseil provincial sous réserve que certaines conditions soient remplies. L'obligation d'entendre le premier signataire ou d'inscrire la pétition à l'ordre du jour du Conseil provincial, obligation de portée générale, semble excessive et risque de perturber le bon fonctionnement du Conseil.

30. Les pétitions « portent sur des questions d'intérêt général ». Il faudrait préciser que les pétitions individuelles (par exemple celles qui émanent de prisonniers) ne sont jamais recevables, y compris lorsqu'elles sont limitées à des questions d'intérêt privé.

B. Prytanées (articles 9-13)

31. Les **articles 9 à 13** du projet de loi créent l'institution des prytanées (du grec πρυτανεία, *prytaneía*). L'article 9 définit les prytanées comme étant « un groupe de 19 personnes enregistrées sur les listes électorales du Conseil provincial [autrement dit, l'assemblée provinciale] et tirées au sort parmi celles qui figurent sur une liste électorale donnée, doté de fonctions consultatives et préventives fixées par la loi ». Les prytanées peuvent être créées par plusieurs organes et groupes (article 11) : un tiers du Conseil, le gouvernement ou l'un de ses membres, 10 communes au moins comptant au minimum 20 000 résidents et 2 500 résidents provinciaux. Il est dit dans le rapport explicatif que les prytanées sont « un moyen efficace d'examiner et de trancher des questions précises et urgentes, ainsi que des questions nécessitant de la documentation ou des évaluations complexes ». Davantage de détails sur la procédure de nomination des prytanées devraient être donnés sur le plan réglementaire (article 9.2). Constituant une sorte de comité populaire, ces organes sont ouverts à quiconque demande à y participer. Les prytanées soumettent leurs propositions au Conseil ou au gouvernement provincial, qui a 60 jours pour les examiner dans leur intégralité. Si ce délai n'est pas respecté, les prytanées peuvent proposer un vote de défiance en application de l'article 7 de la loi électorale provinciale (article 13 du projet de loi).

32. Vu que les prytanées sont compétents pour traiter n'importe quel type de question, et compte tenu de leur petite taille et du fait que leurs membres ne sont pas démocratiquement élus, la possibilité de proposer un vote de défiance – qui peut aboutir à la démission du gouvernement provincial et à la dissolution du parlement provincial - semble manifestement disproportionnée et sape le principe de la séparation des pouvoirs.

33. D'autres aspects peuvent se révéler problématiques : l'absence de définition des buts du prytanée (il peut être constitué à diverses fins : propositions de loi, surveillance des autorités politiques ou évaluation de politiques); la convocation à une audience publique de toute personne se bornant à présenter une demande; l'établissement d'une liste pour la désignation des prytanées (l'article 10.1 n'est pas très explicite sur ce point) et la règle interdisant aux personnes acquittées grâce au jeu de la prescription de s'inscrire sur les listes des prytanées (article 10.5). Il faudrait définir plus précisément la notion de « demande de sélection » (article 12.5).

¹⁵Code de bonne conduite, rapport explicatif, paragraphe 18.

C. Consultations (article 14)

34. Conformément à l'article 14 du projet de loi, le Conseil provincial et le gouvernement de la province, avant d'adopter des lois, des règlements et des actes administratifs de portée générale, doivent « promouvoir » (« promuovono ») des consultations avec les intéressés. Il faudrait indiquer si ces consultations sont obligatoires et qui sont les « personnes intéressées » (« interessati »). L'article 14 du projet de loi prévoit que les conditions et résultats doivent être résumés dans les rapports qui accompagnent les lois.

35. Dans le rapport explicatif, il est clairement indiqué que cette proposition s'inspire de la loi fédérale suisse sur la procédure de consultation¹⁶, fondée sur l'article 147 de la Constitution. En Suisse, la consultation constitue, parallèlement aux initiatives et référendums, un autre outil visant à associer la population au processus législatif. L'objet de la procédure de consultation est de permettre aux cantons, aux partis politiques et aux autres groupes et organisations intéressés, mais également aux particuliers, de participer au processus de décision de la Confédération, et elle vise à fournir des renseignements sur l'exactitude matérielle, la faisabilité et l'acceptation par la population d'un projet fédéral. La consultation est une étape importante du processus législatif; elle donne aux parties intéressées la possibilité d'intervenir au début du processus, d'exprimer leurs vues et de défendre leurs intérêts. Pour les autorités, il s'agit d'un moyen de « prendre le pouls » de la société et d'évaluer les chances d'adoption d'un projet de loi¹⁷.

36. La consultation devrait cependant être régie de manière à ce que le principe de la séparation des pouvoirs ne soit pas remis en cause et à ce que le bon fonctionnement de l'administration ne soit pas perturbé par l'imposition aux autorités d'une obligation de soumettre systématiquement les lois à une procédure de consultation. Par exemple, le processus de consultation suisse ne s'applique pas à n'importe quel type d'acte du parlement ou du gouvernement. La consultation n'est prévue qu'en cas d'élaboration de modifications de la Constitution, de dispositions de lois fédérales et d'accords juridiques internationaux soumis à référendum ou ayant une incidence sur des intérêts cantonaux essentiels¹⁸. Pour le reste, la procédure de consultation n'est appliquée que si le projet concerné est d'une importance politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle majeure ou si son exécution dépend dans une large mesure d'organes ne relevant pas de l'administration fédérale¹⁹. L'article 14 du projet de loi devrait être remanié de façon à mieux définir le champ d'application de l'obligation de promouvoir la consultation.

D. Débat public (articles 15 à 18)

37. Le projet de loi prévoit des règles plus précises en ce qui concerne le « débat public ». Dans le rapport explicatif, il est souligné qu'il s'agit d'une « forme spéciale de consultation organisée en cas de travaux d'importance majeure, sur demande particulière des organismes publics concernés ou autres organismes intéressés, y compris les citoyens ». D'autres régions italiennes ont réglementé cette institution participative : la Toscane a adopté une nouvelle loi plus complète sur le sujet en 2013 (loi régionale n° 46 de 2013) après avoir appliqué et évalué l'ancienne loi, adoptée 6 ans plus tôt.

38. Au regard de ses objectifs – faire participer les citoyens et offrir une information exacte sur les travaux publics pertinents – le projet de loi est compatible avec les normes internationales pertinentes, notamment la Convention des Nations Unies sur l'accès à

¹⁶ Loi sur la procédure de consultation, SR 172.061.

¹⁷ Voir également, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Examen par pays de la réforme de la réglementation : Suisse (2006), p 30.

¹⁸ Voir l'article 3.1 de la loi fédérale sur la procédure de consultation.

¹⁹ Voir l'article 3.3, de la loi fédérale sur la procédure de consultation.

l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), que l'Italie a ratifiée.

39. Des éléments de réponse aux questions suivantes devraient être apportés dans la loi ou la législation secondaire:

- Qui décide de ce qu'est « un impact social, économique, territorial ou environnemental majeur » (**article 15**) ou de ce que sont des « travaux ou interventions ayant une incidence majeure » ?
- La Commission de la participation fixe la durée maximale du débat (lequel, d'après l'**article 17**, ne doit pas excéder 6 mois). Peut-être faudrait-il prévoir aussi une durée minimale ?
- L'**article 18** vise « l'organe chargé des travaux ou de l'intervention ». Celui-ci est-il toujours clairement identifié ?

V. Troisième partie – Projet de loi d'initiative citoyenne

40. La troisième partie du projet de loi est consacrée aux projets de lois d'initiative citoyenne, lesquels sont plus précisément définis aux **articles 19 à 22**. Ces projets sont déjà visés par la législation en vigueur ; les principales innovations sont les suivantes:

- C'est le Président du Conseil, plutôt que la Commission de la participation, qui examine la recevabilité des projets de lois et la régularité des signatures, ce qui garantit, du moins en théorie, un contrôle plus indépendant²⁰(**articles 20.2 et 20.5**).
- Le projet de loi apporte certains changements pour ce qui est de l'*irrecevabilité* des projets de loi d'initiative citoyenne. Conformément au Code de bonne conduite²¹, les « textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur » étant donné qu'en vertu du principe de la prééminence du droit, le peuple n'est pas dispensé du respect des règles de droit²². Un projet de loi d'initiative citoyenne sur les lois provinciales, qui le moment venu peut être soumis à référendum (article 20.6) doit donc être conforme à la Constitution et à la législation italiennes, au Statut spécial du Trentin-Haut Adige/Tyrol du sud, ainsi qu'au droit international et aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).²³ L'**article 20** du projet de loi est insuffisant dès lors qu'un projet de loi d'initiative citoyenne ne peut être déclaré irrecevable que s'il est contraire aux normes visées à l'article 20.2.a-e.

Les questions ne relevant pas des projets de loi d'initiative citoyenne éliminées du projet de loi. Par exemple, dans la loi en vigueur, qui date de 2003, les questions relatives au budget et à la fiscalité sont exclues. D'un point de vue comparatif, il convient de noter que les lois sur les projets de loi d'initiative citoyenne prévoient souvent ce type d'exclusions, notamment en Espagne. Ce n'est toutefois pas le cas en Italie à l'échelon national (article 71 de la Constitution) ou dans la province voisine de Bolzano (loi provinciale du 18 novembre 2005, n° 11, article 4). Cela étant, dans tous ces cas les projets de loi d'initiative citoyenne ne sont pas liés à l'initiative populaire.

²⁰ Voir ci-dessus le paragraphe 20.

²¹ III.3.

²² Code de bonne conduite en matière référendaire, rapport explicatif, par. 32.

²³ Voir le Code de bonne conduite en matière référendaire, rapport explicatif, par. 33.

- Une *audience publique* peut être convoquée à la demande des auteurs du texte. Ces derniers peuvent exiger que des membres du Conseil et du gouvernement y participent (**article 21**). Les audiences publiques permettent de stimuler le débat public et d'associer la population intéressée par le projet de loi.

- *Initiative populaire en tant que dernière étape ou aboutissement du projet de loi d'initiative citoyenne*. Le projet de loi prévoit deux possibilités. Premièrement, si la teneur du projet de loi d'initiative citoyenne a été dénaturée par le Conseil (« est approuvé...avec des modifications substantielles »), une initiative populaire « peut » être demandée par les partisans (**article 22**), la décision ultime revenant au peuple. La décision - difficile – concernant la signification des modifications substantielles relève de la Commission de la participation. Deuxièmement, on ne voit pas bien non plus si le rejet d'un projet de loi par l'assemblée s'apparente à des « modifications substantielles » – dans la négative, il semble que le rejet soit définitif. A l'inverse, lorsque l'initiative n'a pas été adoptée par le Conseil (« n'approuve, ni ne rejette ») dans les 14 mois suivants l'introduction du projet de loi, le projet de loi d'initiative citoyenne « est » contraignant (**article 20.6**).

41. La Commission de Venise recommande de remanier l'article 22 pour les raisons suivantes : (a) si « sanctionner » l'inertie du Conseil par un référendum ne pose en soi aucun problème, s'en remettre au peuple lorsque le Conseil apporte des modifications dénature l'instrument et fait par ailleurs doublon avec l'initiative populaire²⁴, (b) la « transformation » d'un projet de loi d'initiative citoyenne en initiative populaire est également problématique en tant que telle puisque ce mécanisme permet aux auteurs de contourner les conditions formelles (nombre de signatures) et matérielles de l'initiative populaire. Il faudrait à tout le moins apporter des précisions à l'article 22 et le rendre plus cohérent.

VI. Quatrième partie – Référendums

A. Principales propositions de réforme

42. Le chapitre IV du projet de loi étend la portée du droit de la population de soumettre des référendums, facilite leur utilisation et renforce leurs conséquences juridiques. Les points clés du projet sont les suivants:

- Le projet de loi n'introduit en réalité aucune nouvelle forme de référendum. Le référendum consultatif, le référendum d'initiative populaire et le référendum abrogatif sont déjà prévus par l'article 47.2 du Statut spécial, dont l'article 47.5 régit directement les référendums de confirmation sur les lois statutaires au sens de l'article 2 du Statut spécial (lois sur les institutions régies par des procédures spéciales d'adoption). On trouvera davantage de précisions à cet égard dans la loi sur le référendum.
- La portée de ces quatre formes de référendum est toutefois considérablement élargie.
 - En l'état actuel de la législation, les référendums de confirmation ne peuvent être demandés que pour les lois statutaires (article 47.5 du Statut spécial), les référendums abrogatifs ne peuvent concerner que

²⁴ Cf. CDL-AD(2008)035, paragraphe 81.

les lois ordinaires, sauf exceptions – par exemple, les lois fiscales, ainsi que prévu par l'article 75 de la Constitution – et les lois statutaires elles-mêmes (voir l'article 18.1-2 de la loi sur le référendum) quant aux initiatives populaires, elles peuvent porter sur toute question ayant une dimension provinciale sauf, ici encore, exceptions – par exemple, la fiscalité (voir les articles 1 et 2 de la loi sur le référendum). Seuls les référendums consultatifs peuvent être demandés sans restriction pour toute question pertinente sur le plan provincial, ce qui s'explique sans doute par le fait qu'ils ont des effets juridiques limités et par le fait qu'ils ne peuvent être soumis que par les autorités publiques (voir l'article 17 de la loi sur le référendum).

- En vertu du projet de loi, des référendums de confirmation ou abrogatifs peuvent être demandés pour toutes les lois et tous les règlements et actes administratifs provinciaux, ou pour une partie d'entre eux (moyennant le respect, pour cette dernière catégorie uniquement, des limites fixées par l'article 23.2, voir ci-dessous), tandis que les référendums d'initiative populaire et consultatifs peuvent être demandés pour toute question susceptible d'être couverte par ces actes, sans aucune exception tenant à leur objet (voir l'article 23, lu conjointement avec les articles 34 et 40).
- Le projet de loi modifie en outre les effets juridiques de certaines formes de référendums:
 - Le principal effet des référendums abrogatives ou de confirmation – qui correspond grosso modo à celui des référendums abrogatives prévus par la Constitution italienne et aux référendums facultatifs prévus par la Constitution suisse – demeure inchangé, mais
 - Les initiatives populaires sont radicalement modifiées, passant de l'équivalent de l'initiative populaire suisse « en termes généraux » (voir l'article 16 de la LR) à une forme voisine de l'initiative populaire suisse rédigée (sur des projets spécifiques ; voir les articles 40 et 41(5) du projet de loi), et
 - Les référendums consultatifs, dont les effets ne sont pour l'heure pas définis à l'article 17 de la loi sur le référendum, ce qui est contraire au paragraphe III. 8 du Code de bonne conduite en matière référendaire, imposent aux autorités politiques l'obligation de déclarer publiquement comment elles entendent en assurer le suivi (article 37); de plus, chaque activité administrative relevant du domaine concerné par une question est suspendue – sauf pour ce qui est des mesures urgentes – à compter de la déclaration de recevabilité (article 35.6 du projet de loi, qui découle semble-t-il de l'article 7.6 de la LR, lequel ne concerne toutefois, sous sa forme actuelle, que les initiatives populaires).
- Le droit de soumettre un référendum est élargi (initiative des électeurs pour le référendum à titre consultatif) ou facilité (délai plus longs pour l'initiative populaire et le référendum abrogatif).
- Fait important, le quorum de participation actuellement applicable pour ce qui est des initiatives populaires et des référendums consultatifs et abrogatifs est supprimé (l'article 47.5 du Statut spécial prévoit déjà que les référendums de confirmation sur les lois statutaires ne sont soumis à aucun quorum de participation).

B. Domaines des référendums

43. Comme on l'a vu, le projet de loi offre la possibilité de soumettre à référendum des lois provinciales, des règlements provinciaux, ainsi que des actes administratifs particulièrement importants, et les projets s'y rapportant, ou les questions qui peuvent en relever. Ce qui précède ne soulève en soi aucune objection. L'article 123 de la Constitution italienne – inapplicable ici, mais qui relève certainement du cadre juridique pertinent – évoque les référendums régionaux sur « les lois et les mesures administratives »; dans certains cantons suisses, les décisions administratives font l'objet de référendums facultatifs et rien dans le Code de bonne conduite en matière référendaire ne semble interdire les référendums « administratifs ». Une certaine prudence est toutefois de mise pour éviter que les procédures de démocratie directe se banalisent et que des décisions nécessitant une compétence précise (ou, plus important, de l'impartialité et une procédure régulière) soient adoptées par le peuple. L'article 23.2 s'emploie à juste titre à limiter les référendums « administratifs » aux décisions ayant une certaine importance politique, mais il serait utile d'engager la réflexion plus avant sur ce point. A cette fin, l'article 54 du Statut spécial – qui confère à l'exécutif provincial la principale compétence sur toutes ces questions – devrait également être pris en considération. Les référendums sur des questions relevant de la compétence de l'exécutif ne sont pas monnaie courante. Le fait de soumettre au référendum des actes émanant de l'exécutif peut aussi avoir pour effet non souhaité de perturber la hiérarchie des normes à l'échelon provincial dans la mesure où il peut devenir politiquement délicat d'adopter une loi modifiant ou vidant indirectement de sa substance un règlement ou un acte administratif approuvé par référendum.

44. On peut considérer l'inclusion des actes administratifs dans le domaine des référendums comme une réaction à la tendance générale consistant à conférer la compétence législative au pouvoir exécutif. Or, ce transfert de compétence à l'exécutif (supposément excessif) devrait plutôt être jugulé en réservant les actes normatifs importants, y compris certaines décisions importantes, au Conseil provincial. Les lois et décisions adoptées par le parlement pourraient alors à leur tour être soumises à référendum.

C. Recevabilité/Critères de validité

45. Le projet de loi énonce, quoique parfois de manière implicite, les principaux critères formels de recevabilité recommandés dans le Code de bonne conduite (voir le paragraphe III.2). « L'unité de la forme » devrait être garantie par les règles relatives à « l'objet » de chaque type de référendum (articles 34, 38, 40 et 42). L'article 34 prévoit apparemment un vote sur les projets formulés de manière précise et sur les « propositions générales »; les articles 34 et 38 devraient néanmoins être clarifiés. « L'unité de rang » pourrait aussi être exprimée plus clairement vu que les référendums sont conçus pour couvrir à la fois les lois et les règlements. Quant à « l'unité de la matière », elle est implicitement prévue par l'article 25.4.

46. Le principal problème découle de l'absence de critère matériel de validité/recevabilité des référendums. Conformément au paragraphe III.3 du Code de bonne conduite, les « textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur ». La même exigence découle de l'article 47.2 du Statut spécial qui semble exiger que les lois statutaires respectent l'ensemble du droit supérieur. Si le projet de loi fixe des limites en ce qui concerne les projets de loi d'initiative citoyenne²⁵, il ne dit rien sur les référendums d'initiative populaire. L'article 25.5 dispose expressément qu'un référendum ne peut être déclaré irrecevable que s'il est contraire aux dispositions du projet de loi lui-même. Pour que le projet de loi soit conforme au patrimoine constitutionnel européen, une condition de validité clairement établie relative à la pleine conformité des textes soumis à référendum avec

²⁵ Voir ci-dessus, paragraphe 40.

l'ensemble du droit supérieur est indispensable pour l'initiative populaire. Une telle condition est recommandée pour les référendums consultatifs, même si le problème est ici moins grave compte tenu de la responsabilité des autorités dans l'adoption définitive de tout texte juridique. La question ne se pose pas dans les mêmes termes pour ce qui est des référendums de confirmation ou abrogatifs, même s'ils ne doivent pas aboutir eux non plus à une situation contraire au droit supérieur.

47. La législation devrait par ailleurs prévoir non seulement le critère en application duquel la validité du texte est examinée, mais apporter aussi des précisions sur d'autres aspects tels que l'autorité compétente, le moment de l'examen et les effets de la déclaration d'invalidité. L'organe de contrôle peut être un tribunal, le Conseil provincial, une commission parlementaire spéciale ou la commission visée à l'article 3. Il serait bon que cet examen soit effectué avant la collecte des signatures. Pour ce qui est des effets de la déclaration d'invalidité, le Code de bonne conduite en matière référendaire énonce que les textes contraires aux conditions de validité formelle et matérielle ne peuvent être soumis au vote populaire²⁶.

D. Suppression du quorum et nombre de signatures à recueillir

48. Un troisième ensemble de questions concerne la suppression des quorums de participation et le nombre de signatures à recueillir. La législation en vigueur prévoit un quorum de participation de 50 %. Le projet de loi *abolit le quorum de participation de 50%* des citoyens qui était requis pour que les suffrages positifs exprimés soient valables («... la proposition recueillant la majorité des votes est approuvée », article 41.4). Cette solution retenue dans le projet de loi est non seulement cohérente avec les règles relatives au referendum énoncées dans ce même texte, mais aussi conforme aux recommandations de la Commission de Venise selon lesquelles il est « Conseillé » de ne pas prévoir de quorums de participation ou de quorums d'approbation²⁷. Les quorums de participation ont au moins deux effets pervers : premièrement, l'abstention est assimilée à l'absence de vote et, deuxièmement, les suffrages exprimés suite à une proposition pour laquelle le quorum exigé n'est finalement pas atteint n'ont aucune valeur. Les opposants seront tentés d'encourager l'abstention, ce qui n'est pas sain d'un point de vue démocratique²⁸. Les quorums d'approbation risquent « de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé »²⁹. Il convient de relever à cet égard que contrairement à l'Etat central³⁰, d'autres régions italiennes ont revu le quorum exigé à la baisse (sans toutefois aller jusqu'à le supprimer)³¹.

49. La suppression de toute condition relative à la participation des électeurs peut être *contrebalancée* dans une certaine mesure par l'augmentation du nombre de signatures requises. Un nombre élevé de signatures peut être le signe d'un large soutien populaire sans toutefois le garantir en quoi que ce soit, des personnes pouvant signer parce qu'elles considèrent que la question posée prête à controverse et doit être tranchée par le peuple (dans n'importe quel sens).

50. En ce qui concerne le nombre de signatures requises pour soumettre un référendum, il semble que le nombre clé soit de 8 000 électeurs – tant dans la loi sur le référendum en vigueur (articles 8 et 18) que dans le projet de loi (article 39.2 : référendum de confirmation; article 41.1 : initiative populaire; article 43 : référendum abrogatif). Comme – en l'état actuel des choses, on dénombre 416 000 électeurs dans la Province – c'est un peu moins que le seuil de 1/50e (2%) de l'électorat prévu à l'article 47.5 du Statut spécial pour les lois

²⁶ CDL-AD(2007)008rev, III.3.

²⁷ Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008rev), III.7.

²⁸ CDL-AD(2007)008rev, paragraphe 51.

²⁹ CDL-AD(2007)008rev, paragraphe 51, III.7.b.

³⁰ Article 71 de la Constitution.

³¹ La suppression du quorum n'est apparemment pas contraire à la Constitution italienne

statutaires. Seules 2500 signatures sont exigées pour les référendums consultatifs, comme pour les projets de loi d'initiative citoyenne.

51. Il serait souhaitable d'aligner le libellé du projet de loi sur celui de l'article 47 du Statut spécial (2% de l'électorat) et de laisser le soin à un acte administratif subordonné de traduire régulièrement le quorum en un nombre minimum de signatures. L'on pourrait toutefois envisager un nombre de signatures moins élevé pour la législation ordinaire.

52. L'alignement sur les seuils fixés par le Statut spécial est obligatoire s'agissant de fixer le nombre de signatures requises pour demander un référendum de confirmation sur les lois statutaires – question également régie par le projet de loi et l'article 47.5-6) du Statut spécial (qui constitue du droit supérieur).

E. Autres questions relatives aux référendums

Section I – Dispositions générales

53. Le projet de loi semble ne pas s'attarder suffisamment sur la question de son incidence sur le bon fonctionnement des institutions provinciales. Suspendre l'application de tous les actes administratifs en attendant la tenue d'un référendum consultatif – sauf mesures urgentes – paraît également totalement disproportionné (**article 35.2**; cette disposition trouve son origine dans l'actuel article 7.6 de la loi sur le référendum, applicable aux initiatives populaires sous leur forme actuelle). Ce problème est exacerbé par la facilité avec laquelle un tel référendum peut être demandé (**article 35.1** du projet de loi) et par le fait que la paralysie de l'administration peut durer plusieurs semaines ou plusieurs mois (article 31). Si l'objectif recherché est de faire en sorte que le référendum soit sapé par des actes unilatéraux de l'administration, il faudrait libeller la disposition en conséquence. Dans le même ordre d'idées, la proposition tendant à imposer une période de « réflexion » après le rejet d'un référendum (voir, par exemple, les articles 2.1.b et 8.13 de la loi sur le référendum) pourrait être revue, étant donné que le recours au référendum sera facilité et plus fréquent si le projet de loi est adopté.

54. Le lien entre l'article 23 et les autres dispositions du projet de loi délimitant la portée des différentes formes de référendum n'est pas tout à fait clair.

55. Article 29 – Transparence. Le financement n'est régi que par une obligation de divulgation. Le plafonnement des financements individuels pourrait être envisagé. A priori, l'autorité chargée d'appliquer les sanctions est celle qui est établie par la loi n° 689 du 24 novembre 1981.

56. Article 30 – Information. Conformément au Code de bonne conduite³², il est recommandé que les autorités préparent un rapport explicatif présentant de manière équilibrée, non seulement le point de vue des autorités exécutives et législatives, ou des personnes qui partagent leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un avis contraire. L'article 30 devrait être considéré comme mettant en œuvre cette recommandation.

57. Article 33 – Résultat du référendum. Il serait souhaitable d'indiquer à quel moment le texte soumis à référendum entre en vigueur.

³² CDL-AD(2007)008rev, I.3.1.d.

Section II – Référendum consultatif

58. Cet instrument est visé par l'article 17 de la loi sur le référendum, mais la question essentielle est de savoir si les référendums consultatifs sont vraiment utiles. Du fait de leur nature même, ils peuvent se retourner contre leurs auteurs ou engendrer plus de mécontentement s'ils ne sont pas respectés par les autorités législatives. L'énergie des citoyens risque d'être mobilisée pour rien et, plus important encore, il se peut que ce type de référendum soit utilisé par le législateur pour échapper à ses responsabilités ou, en tout état de cause, diluer les responsabilités politiques.

59. Le projet de loi marque une avancée par rapport à l'actuelle loi sur le référendum puisqu'il précise les effets juridiques des diverses formes de référendums, ce qui est louable au regard du paragraphe III.8 du Code de bonne conduite.

60. Article 34 – Objet. La Commission peut reformuler la question posée : il serait utile d'en dire davantage sur sa marge de manœuvre à cet égard.

61. Article 35 – Conditions. Un référendum consultatif « peut » être organisé à la demande, notamment, de 5 000 citoyens, d'un tiers des membres du Conseil provincial, du gouvernement provincial ou d'un de ses membres. Cela signifie-t-il que la tenue du référendum n'est pas obligatoire ? Si elle l'est, un membre du gouvernement aurait le même droit que 5 000 citoyens ou un tiers de l'organe législatif, et briserait l'unité des décisions gouvernementales. Le lien entre les paragraphes 3 et 4 pourrait être clarifié et/ou revu : le référendum sur des questions qui ne concernent qu'une partie de la province est expressément envisagé, mais d'autres municipalités (non concernées) peuvent participer au vote.

62. Article 36 – Le référendum consultatif à choix multiple est un instrument peu courant et complexe. L'unité de contenu entre les diverses propositions devrait être assurée pour éviter toute falsification de l'intention des électeurs.

63. Article 37 – Pour ce qui est de la procédure de suivi du référendum, le projet de loi n'indique pas clairement à qui il revient d'annoncer le résultat du référendum.

Section III – Référendum de confirmation

64. Article 38 – Objet. Le projet de loi dispose que des référendums de confirmation peuvent être soumis sur les lois, règlements et actes administratifs, mais également sur leurs dispositions respectives, ce qui pourrait conduire à des incohérences dans la législation – que l'électorat serait autorisé à modifier par l'abrogation sélective de textes qu'ils ne jamais vu appliqués – ou à la soumission à l'électorat d'un nombre excessif de questions dans une même texte. On ne voit pas non plus très bien comment un référendum de confirmation peut concerner « la date et le numéro du Journal officiel [dans lequel une loi a été publiée] » et autres « détails » de ce type. La question des référendums sur des matières relevant de la compétence de l'exécutif est déjà traitée ci-dessus.

65. Article 39 – Conditions du référendum et procédure de suivi. Cette disposition énonce des exceptions à la suspension de l'application des lois dans l'attente du référendum de confirmation – dans la tradition suisse, on parle de *lois urgentes*. Toutefois, elle ne prévoit pas de dérogation pour ce qui est des actes administratifs, lesquels peuvent pourtant être tout aussi urgents que les lois, ainsi qu'expressément indiqué à l'article 54.7 du Statut spécial.

66. Le délai prévu pour recueillir les signatures en cas de référendum de confirmation ou consultatif est court (90 jours) par rapport au délai deux fois plus long (180 jours) qui est prévu pour l'initiative populaire et le référendum abrogatif. Cela fait sens puisque le référendum de

confirmation concerne des lois qui viennent d'être débattues au Conseil provincial et a un effet suspensif.

Section V – Référendum abrogatif

67. Autoriser le référendum abrogatif dès l'entrée en vigueur de la loi peut créer de l'instabilité et exclure toute possibilité de contrôle de la loi concernée. Cela est encore plus vrai si un référendum de confirmation (avec effet suspensif) peut être demandé sur les mêmes dispositions, comme le prévoit le projet de loi.

VII. Partie V – Amendements à la loi provinciale

68. Dans la Ve partie du projet de loi, figurent des propositions tendant à amender la loi sur le référendum et à l'enrichir de plusieurs articles (articles 7.1, 14.2 et 21 bis) : premièrement, introduction d'une motion de défiance contre le président de la province ou contre un ou plusieurs *assessori* (membres de l'organe exécutif) par 5000 électeurs conformément aux procédures prévues pour les projets de loi d'initiative citoyenne (article 44); deuxièmement, introduction d'une restriction à l'éligibilité à la fonction de président de la province ou au renouvellement du mandat d'*assessori* lorsque les intéressés ont exercé ces fonctions pendant plus de 9 ans, et introduction d'une restriction à l'éligibilité des membres du Conseil – *consiglieri* – lorsque ceux-ci ont exercé cette seule fonction pendant plus de 14 ans ou les fonctions de *consiglieri*, d'*assessori* ou de président de la province pendant plus de 9 ans au total (article 45); troisièmement, renforcement de la transparence pour ce qui est de la situation patrimoniale des membres du Conseil, et sanction de la violation de cette obligation (article 46).

A. Introduction d'une motion de défiance contre le président de la province ou contre un ou plus de ses assesseurs sur la base d'un projet de loi d'initiative citoyenne (article 44)

69. La motion de défiance est (ici) un instrument particulier relatif à des personnes et non à des questions. De manière générale, il existe deux types de vote de défiance. Le premier est dit « négatif », c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'obligation de réélection d'un tiers. C'est le modèle retenu par l'article 44 du projet de loi en Italie. Le second est dit « positif » ou « constructif », c'est-à-dire que la motion est liée à l'élection d'un tiers (« konstruktives Mißtrauensvotum », comme dans la Constitution allemande pour le Chancelier fédéral, article 67 de la Loi fondamentale ou dans la Constitution espagnole, article 113).

70. Conformément à l'article 7 de la loi provinciale électorale, seuls 7 Conseillers (*consiglieri*) peuvent déposer ce type de motion contre les membres de l'exécutif provincial. Le projet de loi vise à ajouter la possibilité de déposer une telle motion sur la base d'un projet de loi d'initiative citoyenne. Il semble que le reste de l'article 7 de la loi en vigueur s'applique également dans ce nouveau cas : a) la majorité absolue des membres du Conseil est requise pour que la motion soit adoptée, et b) les effets de la motion si elle est adoptée : en cas de motion contre le président, un nouveau Conseil provincial et un nouveau président sont élus (conformément au principe *simul stabunt, simul cadent*, introduit dans la Constitution italienne en 1999) ; en cas de motion contre un ou plusieurs *assessori*, les intéressés doivent démissionner.

71. L'article 44 n'accorde pas la possibilité à la population de mettre automatiquement fin au mandat du président ou à celui des membres de l'exécutif. Il introduit une forme de révocation indirecte par le parlement (qui sera dissous s'il révoque le président).

72. Le rapport explicatif n'est toutefois pas exempt de toute ambiguïté, notamment lorsque les rédacteurs évoquent la révocation dans d'autres systèmes – certains Etats des Etats-Unis et certains cantons suisses – et la possibilité pour les citoyens d'exercer un contrôle sur

l'exécutif pendant toute la durée du mandat. Une interprétation possible est que le projet de loi introduit un tel instrument de contrôle. Le fait que l'article 44 du projet de loi exclue toute révocation (indirecte) devrait être expressément indiqué.

73. La révocation directe par la population irait certainement à l'encontre de l'interdiction du mandat impératif énoncée à l'article 67.2 de la Constitution italienne. On se souviendra que la Commission de Venise considère la révocation comme étant « obsolète » en Europe³³ et estime que l'interdiction du mandat impératif ou de « toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen »³⁴.

B. Limitation temporelle du mandat de président de province, d'assesseur et de Conseiller (article 45)

74. Il importe de souligner à titre d'observation préliminaire que par leur nature et leur contenu, les dispositions de l'**article 45** se distinguent des autres parties du projet de loi.

75. Le projet de loi fixe la durée maximale du mandat de membre du Conseil provincial (14 ans, ou 9 ans en cas de cumul de ce mandat avec d'autres fonctions), du mandat de Conseiller (9 ans) et du mandat de président de province (9 ans).

76. Les incompatibilités portent sur le droit de vote des citoyens, le droit de prendre part à des élections périodiques, les deux emportant celui de voter librement et de se porter candidat à une élection. La Cour européenne des droits de l'homme souligne l'importante marge d'appréciation dont bénéficient les Etats membres à cet égard. Le critère de compatibilité des restrictions au droit de vote repose essentiellement sur deux aspects, qui consistent à déterminer « s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité » et « si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple ».³⁵ La marge d'appréciation est plus étendue encore lorsque des droits électoraux passifs sont en cause.³⁶ Plus généralement, dans son Observation générale sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (ONU) estime que l'exercice des droits protégés par cet article devrait être fondé sur des critères objectifs et raisonnables.³⁷

77. Il n'est guère fréquent de limiter la durée des mandats des autorités représentatives et de l'exécutif dans les systèmes parlementaires, mais cela ne signifie pas que ce soit contraire au système constitutionnel. Récemment, certaines lois ont introduit de telles limites à l'échelon régional en Italie (Vénétie, loi n° 5/2012, article 6.2) et en Espagne (Estrémadure, Castilla-La Mancha). D'après le rapport explicatif, l'objectif est de faire en sorte que « la politique ne devienne pas un métier ». Cet objectif est louable, bien que discutable d'un point de vue politique puisqu'il appartient aux électeurs de décider par qui ils veulent être représentés. Il convient également de rappeler que la Commission de Venise a déclaré que « l'interdiction de la réélection des parlementaires impliqu[ait] le risque que le pouvoir législatif soit dominé par des politiciens inexpérimentés. Cela [pouvait] conduire à accroître le déséquilibre en faveur de l'exécutif ».³⁸

³³ Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires (CDL-AD(2009)027), par. 16.

³⁴ *Ibid.*, par. 39.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), Zdanoka c. Lettonie, No 58278/00 (2006) paragraphe 115.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), Zdanoka c. Lettonie, No 58278/00 (2006) paragraphes 106 et 115.

³⁷ Observation générale no. 25 (1996), paragraphe 4.

³⁸ Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques, CDL-AD(2012)027rev, paragraphe 71.

78. Le délai de neuf ans (14 ans) est discutable. Le Conseil provincial et le président de la province sont élus pour 5 ans (article 48 du Statut spécial). Il semble par conséquent plus juste de limiter le mandat à 10 ans (15 ans) ou de prévoir un mandat renouvelable une fois. C'est, par exemple, la solution qui a été retenue dans les communautés autonomes espagnoles déjà évoquées.

VIII. Autres points susceptibles de justifier une réglementation

79. Il serait en outre souhaitable que la loi traite (de manière plus détaillée) des questions suivantes qui ne sont pas visées par la législation actuelle ou ne le sont que partiellement:

- Des principes généraux (d'ordre technique) de participation des citoyens (par exemple, l'obligation d'utiliser des bulletins de vote officiels et celle de voter dans des bureaux de vote) relatifs à la validité des votes, aux procès-verbaux etc. pourraient être introduits dans la loi³⁹. Référence pourrait également être faite à la législation électorale générale.
- L'adoption d'une règle sur le retrait d'un référendum pourrait être envisagée.
- Si les langues minoritaires peuvent être utilisées, il faudrait l'indiquer.
- La référence à l'applicabilité du Code pénal est relativement brève. L'on pourrait préciser dans la loi elle-même quels actes frauduleux sont incriminés.
- Aucune règle relative au « parallélisme des procédures »⁴⁰ n'est prévue. Il serait bon que les lois qui ont été adoptées par référendum ne puissent être abrogées qu'en application de la même procédure (référendum abrogatif) et dans un certain délai, de manière à ce que les décisions prises en application d'une procédure de démocratie directe ne soient pas remises en cause.
- Le contrôle juridictionnel ou les autres formes de contrôle effectif des décisions prises par les divers organismes gouvernementaux dans le cadre de l'application de la loi ne sont pas réglementés. Si ce point est régi par une autre loi (par exemple la loi sur la procédure administrative ou la loi sur les tribunaux), il faudrait l'indiquer dans la présente loi⁴¹.

IX. Conclusions

80. Le projet de loi étend les institutions de démocratie directe et de démocratie participative dans la province de Trente.

81. Il n'existe pas de norme internationale (ou européenne) concernant la portée à donner (ou non) aux instruments de démocratie directe aux échelons national, régional ou sous-régional. Il n'existe en outre aucune norme imposant leur existence même. Ce qu'on peut souligner, c'est qu'il y a une tendance à étendre la portée de ces instruments, en particulier à l'échelon infra-national, échelon qui a toujours été une sorte de laboratoire pour les innovations dans le domaine de la démocratie. Il en va de même des instruments de démocratie participative. Par exemple, l'article 11 du Traité sur l'Union européenne prévoit entre autres l'initiative citoyenne européenne, qui permet à un million de citoyens d'inviter la

³⁹ La question de la représentation des personnes qui ne savent pas écrire pourrait également être traitée.

⁴⁰ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.5.

⁴¹ Voir Code de bonne conduite, II.3.3 (un système de recours efficace).

Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition de révision législative. Ces instruments de démocratie directe et participative devraient être considérés comme complémentaires de la démocratie représentative. « La démocratie parlementaire, sous-tendue par des élections libres et équitables assurant la représentativité, le pluralisme (politique) et l'égalité entre les citoyens », est un aspect essentiel du processus démocratique, mais il n'est pas le seul⁴².

82. Il est intéressant de noter que le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales prévoit le principe de la participation directe ainsi que des mesures de mise en œuvre, notamment dans ses articles 1 et 2. L'Italie, qui a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, n'a pas encore signé ce Protocole additionnel. Toutefois, conformément au contenu du présent avis, le projet relatif aux initiatives populaires proposé dans la province de Trente constitue un exemple positif de la mise en œuvre – *de facto* – des dispositions ci-dessus mentionnées du Protocole additionnel, ce qui pourrait encourager l'Italie à examiner la question de la signature du Protocole à la Charte.

83. Pour optimiser les effets positifs supposés du projet de loi et minimiser tout problème susceptible d'en découler, la Commission de Venise tient à mettre l'accent sur les points suivants :

- L'obligation pour les autorités de prêter leur concours aux rédacteurs de projets de loi d'initiative citoyenne et de référendums (article 4) n'est pas clairement définie, ce qui peut avoir des conséquences négatives non désirées.
- Les pétitions et l'obligation pour le Conseil provincial de les examiner sont définies de manière trop générale.
- L'institution des « prytanées » est peu courante. Leur attribuer un pouvoir de supervision des autorités provinciales, y compris le droit de déposer une motion de défiance contre le président de la province et les membres du gouvernement provincial, pose problème.
- La possibilité de transformer un projet de loi d'initiative citoyenne en initiative populaire sans avoir à respecter les conditions relatives à celle-ci risque de dénaturer les instruments et de semer la confusion.
- La conformité de tous les projets de loi d'initiative citoyenne, de toutes les demandes de référendums et de toutes les initiatives populaires avec l'ensemble du droit supérieur doit être assurée et devrait être examinée avant le vote.
- Étendre les initiatives et les référendums aux actes administratifs relevant de la compétence de l'exécutif est relativement peu fréquent et pourrait donner lieu à plusieurs problèmes, notamment la banalisation des procédures de démocratie directe. D'autres risques découlent en outre de la possibilité de soumettre les dispositions particulières de lois, de règlements ou d'actes administratifs provinciaux au référendum de confirmation.

84. Plus généralement, il serait utile d'examiner soigneusement les conséquences possibles du projet de loi pour le bon fonctionnement et la forme de gouvernement des institutions provinciales. Le projet de loi étend les cas dans lesquels la responsabilité politique des organes élus peut être mise en cause et développe en même temps considérablement les instruments de démocratie directe qui existent dans des entités où le gouvernement n'est pas responsable devant le parlement, comme dans les cantons suisses ou dans les Etats fédérés des Etats-Unis. Ce point devrait être pris en considération pour éviter toute incidence négative sur la cohérence et le fonctionnement du système politique.

85. La Commission de Venise reste disposée à aider les autorités de la province de Trente lorsqu'elle élaborera de nouvelles dispositions dans le domaine concerné.

⁴² Cf. CDL-AD(2013)011, paragraphe 40, et les références.