

**IRI EUROPE**

**Index des pays  
sur la législation citoyenne  
2002**

**Un rapport sur la conception et l'évaluation  
des besoins et pratiques  
en matière d'initiative populaire et de référendum  
dans 32 états européens**

**Par  
Andréas Gross et Bruno Kaufmann**

**Institut Référendum & Initiative Europe**

## ***Introduction***

Des ONG telles que *Freedom House*, *Transparency* et *Amnesty* ont produit depuis des décennies des rapports annuels sur l'état de la liberté, de la corruption et des Droits de l'Homme au niveau international. Elles étudient et évaluent des institutions de base, des procédures et pratiques à la fois des comportements de l'état et du privé, utilisant des listes de contrôle et des méthodes spécialement élaborées à cette fin. Leurs rapports sont à la fois l'objet d'éloges et de craintes.

Depuis 1972, date à laquelle *Freedom House* se mit à examiner pour la première fois combien il y avait de liberté réelle dans les pays, le nombre de prétendues démocraties libres a triplé. Le droit fondamental de pouvoir choisir entre des partis politiques différents est l'un des critères de base minimum utilisés dans les analyses standards. Cependant, des aspects de droits politiques allant au-delà du minimum de bases - tel que le droit et l'occasion offerte aux citoyens d'être directement impliqués dans l'élaboration et l'adoption des lois et/ou dans la constitution de leur pays - sont rarement pris en compte.

L'Institut pour le Référendum et l'Initiative populaire (IRI Europe), fondé en 2001, est la seule **O**rganisation **N**on **G**ouvernementale européenne à se concentrer sur la législation citoyenne. C'est une interface pour les universitaires, hommes politiques, médias, artistes et citoyens engagés. Au travers d'événements et de publications, cours et séminaires, IRI Europe aide à promouvoir le potentiel moderne de la démocratie directe et à réformer et améliorer les procédures en matière de référendum et d'initiatives populaires qui ne fonctionnent pas correctement - à partir d'une petite communauté sur le cercle polaire de la Convention Européenne de l'UE à Bruxelles.

"L'index des pays sur la législation citoyenne 2002" de l'IRI Europe, basé à Amsterdam, est la toute première évaluation sur la "conception et l'estimation" des procédures et pratiques de démocratie directe en Europe. Tandis que le rapport se base essentiellement sur le travail et l'expérience de ses principaux auteurs accumulés depuis des décennies dans le domaine de la démocratie directe, il est aussi le résultat d'un travail d'équipe intense au sein de l'Institut, en coopération avec des experts et des correspondants partout en Europe.

"L'index des pays sur la législation citoyenne 2002" n'est qu'un début. Le premier chapitre identifie les critères normatifs et pratiques les plus importants nécessaires à la définition d'une sorte de conception optimale des procédures de démocratie directe. Le second chapitre utilise ensuite ces critères pour parvenir à une première évaluation comparative des procédures et des pratiques existantes dans les 32 pays européens qui sont déjà membres de l'UE/AELE ou sont actuellement en train de négocier leurs échéances d'adhésion.

"L'index des pays sur la législation citoyenne 2002" est compris comme un outil destiné à tous ceux qui souhaitent voir une démocratisation de la démocratie au 21ème siècle. Nous voudrions remercier tous ceux qui ont été impliqués activement dans la création de ce rapport en partageant leurs suggestions et critiques. Nous sommes dans l'attente de toutes les réactions que cet "index des pays", nous l'espérons, provoquera.

Andreas Gross & Bruno Kaufmann  
Amsterdam/Berlin, 19 juin, 2002.

## ***La conception de démocratie directe***

### ***Bases préliminaires pour évaluer des procédures sous-optimales de législation citoyenne***

On s'est rendu compte depuis un certain temps, dans le débat politique sur la démocratie directe, que la question centrale n'était pas de *savoir s'il en fallait*, mais plutôt *comment il en fallait*, c'est-à-dire qu'elle forme devrait prendre la démocratie directe (voir par exemple Schiller/Gross 1995). Les expériences des dernières années devraient nous encourager à approfondir et développer cette question, à la fois qualitativement et quantitativement:

La manière dont des éléments de démocratie directe ont été traités ces cinq dernières années dans les états fédéraux en Allemagne, dans d'autres pays d'Europe occidentale (spécialement en Italie et au Portugal), dans divers états américains et en Suisse, montre *combien* sont décisives pour la qualité de la démocratie directe, la façon dont elle est conçue, la configuration de ses procédures, l'adoption et l'intégration de celles-ci dans les processus de prise de décision parlementaires.

L'élucidation de cette conception de démocratie directe, quasi optimale, et la description de ces éléments de procédures centraux sont des conditions nécessaires pour identifier et évaluer d'autres procédures, qualifiées de "sous-optimales". C'est l'objectif de la première partie de ce rapport, qui peut ensuite fournir la base d'une première évaluation des procédures et des institutions de démocratie directe dans les 32 pays, ce qui forme la seconde partie de ce rapport. **(1)**

#### **1. La démocratie directe en tant que processus de comparaison et d'échange global.**

Utiliser des comparaisons internationales de façon à acquérir des connaissances qui permettent d'améliorer les procédures de démocratie directe, ce n'est pas nouveau. On peut montrer que l'histoire de la démocratie directe en Europe et aux USA, depuis ses commencements dans l'état de Nouvelle Angleterre aux 17/18ème siècles, est l'histoire d'un processus d'échange et de comparaison singulier, à la fois transatlantique et intra-européen. **(2)** La démocratie directe de la Confédération Helvétique moderne doit beaucoup à la Révolution Française et au Girondin Marie Jean Condorcet, en général, et au philosophe allemand Friedrich Albert Lange en particulier. **(3)**

Si on souhaite optimiser les procédures de démocratie directe, on doit d'abord les définir. D'un côté, nous pouvons nous rattacher aux formulations historiques de ceux que l'on peut considérer comme les pionniers de la démocratie directe en Suisse et aux États-Unis. Mais en cherchant à découvrir quelle valeur ajoutée la démocratie directe peut apporter, nous pouvons aussi prendre l'exemple de la critique d'une démocratie exclusivement parlementaire, qui nécessite d'être complétée et étendue - et donc en pratique "démocratisée" - par des éléments de la démocratie directe.

Lange, dans son commentaire sur l'adoption de la nouvelle constitution du canton de Zurich en avril 1869 - la constitution de démocratie directe la plus avancée de l'époque - identifia "l'insatisfaction extraordinairement profonde ressentie face aux déficiences grossières du système représentatif" comme étant la cause la plus significative de cet "ébranlement des âmes" qui a précipité le principe de la démocratie directe à la manière d'un cristal qui naît

subitement au sein d'une solution saline saturée" (Der Landbote, Winterthur 20.40.1869; d'autres références sont prises de Gross/Klages 1996).

## 2. Les revendications/attentes de la Démocratie Directe.

- "Le contrôle décisif et l'utilisation du pouvoir politique devraient être transférés des mains de quelques-uns sur les larges épaules de la collectivité";
- "la vie républicaine dépend de l'équilibre constant et régulier des courants opposés";
- Le peuple devrait réacquérir une culture et des opinions politiques;
- "Les autorités, hommes d'État et représentants, devront essayer de manière bien plus intense de mettre au courant les gens ordinaires de leurs réflexions et convictions";
- "Le peuple les interpellera pour leur exprimer clairement et naturellement ses besoins et préférences"; **(4)**
- "La vie morale-spirituelle-intellectuelle du peuple" devrait être stimulée par le fait "d'être profondément impliquée dans les grandes décisions sur le bonheur public commun" (Der Landbote, 22.2.1868: p.273);
- "Nous sommes en train de prendre en mains les décisions qui concernent le destin de notre pays; d'une manière ou d'une autre, nous souhaitons avoir le dernier mot sur ces questions" (Der Gruetlianer, Berne, 15.7.1868: p.274);
- "La volonté du peuple et l'esprit du temps, la compréhension de l'homme ordinaire et les grandes idées des hommes d'État devraient être négociées et conciliées paisiblement";
- "Une création de la souveraineté populaire en liaison heureuse avec la représentation" (Der Landbote, 17.12.1868: p.274).

Les porte-parole de ce qui fut véritablement une révolution démocratique, qui mit en place de 1867 à 1869 un système de démocratie directe à la place de l'ancien pouvoir libéral du Canton de Zurich, identifiaient deux éléments fondamentaux "au cœur du mouvement démocratique":

Premièrement: "Notre vision [le cœur du mouvement], consiste dans le fait que le peuple devienne capable par des moyens constitutionnels de gagner le respect de ses propres facultés de jugement, que ses représentants élus lui ont déniés de manière par trop arrogante et sans ménagement et à de trop nombreuses occasions" (Der Landbote, 1.3.1868: p.279).

Secondement: "Nous protestons contre le rabaissement et la dépréciation du peuple de Zurich, qui consiste à le déclarer incompetent à reconnaître le vrai progrès et incapable de faire les sacrifices nécessaires [pour le réaliser]. Nous voyons dans ce faux jugement porté sur le peuple les germes principaux du mouvement actuel" (Der Landbote, 8.12.1868: p.279).

Ce qui est exprimé sous la forme d'attentes et d'espoirs, en même temps qu'une revendication de démocratie directe, peut être transposé dans le langage politique moderne comme la revendication d'une réflexion publique plus intense, de plus de débats, plus de réunions publiques, plus de partage dans la réflexion, plus d'opportunités offertes au public de collaborer aux décisions, plus de conciliation politique et plus d'équilibre, plus de pouvoir pour tous et moins de pouvoir pour quelques privilégiés, un meilleur équilibre et une plus fine répartition du pouvoir, en bref: plus de débat public, et plus de délibération, moins de désinvolture, une plus grande légitimité au travers de l'effort de persuader (plutôt que de dicter) et au travers du respect de l'aptitude populaire à discerner et à parvenir à des jugements mûrement réfléchis. Lorsque John S. Dryzek écrivait que "vers 1990", il y a eu un "tournant mûrement réfléchi" dans la théorie démocratique, on serait excusable de conclure

- en considération des débats de démocratie directe en Suisse et dans les états pionniers en la matière aux USA, il y a plus d'un siècle - que Dryzek s'est carrément trompé d'un siècle complet. (Dryzek 2000). **(5)**

### 3. Les qualités et réalisations de la Démocratie directe.

Sur l'arrière-plan des motivations, critiques et objectifs de ce mouvement qui peut être considéré comme le pionnier de la démocratie directe en Suisse, et de l'expérience accumulée dans ce pays en cette matière depuis, les caractéristiques qualitatives suivantes peuvent servir de définition à une bonne conception de Démocratie Directe (DD):

- La DD rend la politique plus communicative. La légitimité doit être créée, confirmée ou remise en question par la communication.
- La DD force la discussion publique de points de vue et divergences d'opinion qui autrement tendent à être ignorés ou gommés.
- La DD confère aux minorités, qui disposent de peu ou pas de représentation au Parlement, le droit d'être entendues en public d'une façon légitime.
- La DD permet une distribution plus subtile du pouvoir politique et n'autorise à personne le privilège de disposer de tant de pouvoir qu'il ou elle soit certain(e) de ne pas devoir modifier ses opinions de temps en temps.
- Si nous distinguons les niveaux individuels, sociétal et institutionnel les uns des autres, nous pouvons attribuer à une démocratie directe bien organisée les réalisations et qualités suivantes pour chaque niveau: **(6)** (Tableau 1)

**Tableau 1**  
**Les réalisations attendues de la Démocratie Directe aux niveaux individuel, sociétal et institutionnel**

<i>Individuel</i>	<i>Sociétal</i>	<i>Structurel, institutionnel</i>
Plus grande motivation politique	Plus de débat politique public	Politiques (thématiquement) plus ouvertes et accessibles
Mieux informé politiquement	Plus d'apprentissage social	Plus forte légitimité des décisions
Plus de communication politique entre le citoyen et l'homme politique	Plus d'effort pour parvenir à l'accord	Séparation moindre entre le citoyen et l'homme politique
Plus qualifié politiquement	Plus d'interactions au sein de la communauté	Plus de transparence des motivations décisionnelles
Plus d'opportunités pour participer	Meilleur partage du pouvoir	Politiques plus ouvertes et plus accessibles aux médias
Meilleure orientation politique	Meilleure intégration sociale	Suppression du monopole politique

### 4. Les éléments les plus importants d'une conception optimale de Démocratie directe.

Concernant la conception de la démocratie directe, la mise en forme des procédures valables et leur intégration dans les processus de prise de décision parlementaires, nous devons prendre garde à ce qu'à chacune des dix phases **(7)** qui peuvent être discernées, par exemple au sein du droit de démocratie directe le plus important, - celui de demander la révision de la Constitution ou de la Législation - la procédure soit disposée de manière à fournir la meilleure optimisation de ces qualités.

Dans ce sens, nous pouvons distinguer pour chacune de ces dix phases, des éléments de procédure *cruciaux, hautement importants, sensibles* et *efficaces* ayant pour but d'optimiser la qualité de la démocratie directe. Cela nous donne de nombreux éléments de procédure, dont la conception et la formulation nous permettent de faire une estimation globale de la démocratie directe et de sa réalisation, qui peuvent aussi être utilisés pour juger des conceptions courantes de démocratie directe sous-optimaux.

#### **4.1 Les éléments cruciaux ou décisifs de la Démocratie Directe.**

Les cinq éléments procéduraux décisifs et les plus importants de la démocratie directe sont:

##### **1. La liste des questions politiques exclues**

Combien de questions sont exclues du processus de décision en matière de démocratie directe?

**2. Les obstacles d'inscription:** combien de signatures d'électeurs dois-je rassembler de façon à forcer un référendum?

**3. Délais:** combien de temps disposè-je pour rassembler ces signatures?

**4. Quorums majoritaires requis:** Quels sont les conditions particulières en vigueur pour la majorité décidante des votants au sein des référendums (quorum de participants, condition d'approbation majoritaire, majorité qualifiée etc.)?

**5. Cohérence (ou consistance) des éléments de démocratie directe:** Les éléments divers de démocratie directe aux niveaux constitutionnel et législatif doivent avoir une cohérence interne, de façon à éviter que les autorités ou gouvernements contrecarrent les décisions de démocratie directe.

#### **4.2 Les éléments de Démocratie Directe extrêmement importants.**

Les éléments *hautement importants* d'une démocratie directe bien conçue sont:

**1. La manière dont les signatures sont collectées:** comment puis-je rassembler les signatures? Y-t-il une collecte libre des signatures avec une vérification officielle postérieure, ou bien les citoyens doivent-ils aller signer dans les bureaux de l'autorité locale et/ou sous contrôle légal?

**2. Réception par le Parlement et droit parlementaire de formuler une contre-proposition:** Les formes directe et indirecte de démocratie ont besoin d'être associées: par exemple, le Parlement devrait avoir à débattre de toutes les initiatives populaires et la majorité parlementaire - ainsi que la minorité parlementaire - devrait disposer du droit de présenter une contre-proposition à l'initiative populaire, de façon à ce que les votants puissent choisir entre trois options importantes.

**3. Information de l'électorat:** on doit consacrer beaucoup d'effort pour s'assurer que les votants soient correctement informés sur les problèmes et que ces derniers puissent être débattus convenablement. En tant que minimum absolu, une brochure de vote (USA: "Voter pamphlet") devrait être fournie; les moyens modernes de communication électronique permettent de fournir d'autres informations.

#### **4.3 Les éléments utiles et sensibles de la Démocratie Directe.**

On peut considérer ce qui suit comme autant d'éléments *utiles et sensibles* d'une démocratie directe bien pensée:

**1.** Lorsque l'initiative populaire a été lancée, le gouvernement et l'administration doivent disposer de suffisamment de temps pour écouter tous les groupes et organisations intéressés de la Société Civile et parvenir à une opinion réfléchie sur l'initiative (six mois au minimum);

2. Le Parlement doit aussi disposer d'un temps suffisant pour des audiences et pour discuter de l'initiative et de toute contre position envisageable (dans un Parlement monocaméral, au moins deux examens, en tout six mois);
3. Il doit également y avoir un délai adéquat entre le moment où le Parlement adopte une position en relation avec l'initiative et le moment du référendum (six mois supplémentaires, particulièrement si on y inclut les périodes de vacances);
4. Les processus par lesquels l'opinion publique est formée sur les prises de position adoptées doivent être équitables (ressources identiques de tous côtés), transparents (origines des fonds etc.) et corrects;
5. Le vote doit être libre et secret: soit par bulletin de vote à placer dans une urne en bureau de vote, soit par correspondance, soit, dans le futur, par vote électronique (Internet); (à savoir pas de vote à mains levées en réunion publique);
6. L'utilisation d'instruments plus raffinés de la démocratie directe, tel que le référendum constructif, le droit de pétition adressée au Parlement, et la différenciation entre droits facultatifs et obligatoires;
7. Ceux qui organisent les initiatives populaires et les référendums devraient recevoir une part des fonds de campagne - soit par avance ou après - une fois que les signatures ont été remises et la date du référendum fixée.

#### **4.4 Les éléments de procédures utiles.**

Les éléments de procédure suivants augmentent la qualité de la démocratie directe et sont par conséquent *utiles*:

1. Soutien de l'administration au travail du groupe d'initiative.
2. Une infrastructure de communication démocratique et ouverte au sein de la communauté (lieux de réunion accessibles, centraux et gratuits; infrastructures politiques ouvertes à tous, espaces publicitaires gratuits dans les journaux, dans les radios et télévisions et dans les lieux publics).
3. Les Partis politiques - considérés comme des véhicules essentiels de la démocratie - devraient être financés par l'état.

#### **5. Résultats préliminaires d'une comparaison des procédures de démocratie directe.**

Il est seulement possible d'identifier les qualités spécifiques d'une option par comparaison aux autres. Comme la Confédération Helvétique est, pour le moment, le seul pays dans lequel la démocratie directe s'étend à tout le pays (**8**), nous comparerons l'utilisation des cinq éléments de procédures les plus importants en Suisse, avec celle qui en est faite dans les États américains, disposant d'éléments de démocratie directe (**9**), et ceux de l'Allemagne Fédérale (**10**); pour simplifier, nous avons amalgamé ces derniers et nous en avons extrait une sorte de tendance moyenne qualitative. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant:

**Tableau 2**

**Comparaison qualitative de cinq éléments de procédure de démocratie directe dans la Confédération Helvétique, aux États-Unis et dans les États fédéraux d'Allemagne (Länder)**

	<i>États-Unis d'Amérique</i>	<i>Confédération Helvétique</i>	<i>Länder allemands</i>
<b>Signatures nécessaires pour lancer l'initiative</b>	Niveau moyen (5%)	Niveau bas (1%-2%)	Niveau élevé (jusqu'à 20%)

<b>Temps de collecte des signatures</b>	Peu	Beaucoup	Très peu
<b>Type de collecte des signatures</b>	Libre	Libre	Restreinte, surveillance officielle
<b>Assistance et quorums nécessaires</b>	Aucun	Aucun	Élevés et en partie doubles quorums
<b>Restrictions sur les questions</b>	Aucune	Quelques-unes	Considérables

Le tableau 3 montre que la manière par laquelle les procédures sont arrangées en Suisse facilite une bien meilleure qualité de démocratie directe dans ce pays qu'en Allemagne et quelque peu meilleure qu'aux États-Unis.

Cette évaluation devient encore plus plausible si on prend en compte les conditions socioculturelles de la démocratie directe dans les trois pays. Parce que la démocratie directe souhaite avant tout rendre la politique plus communicative et réaliser une plus grande légitimité, à la fois pour ce qui existe et pour ce qui est nouveau ou nécessite d'être changé, - en particulier au travers du débat et d'une discussion loyale, étendue, approfondie et sérieuse - la condition socioculturelle la plus importante est la qualité des structures publiques disponibles dans une société. Nous devons bien sûr nous rappeler que la structure d'une société publique est influencée par la démocratie directe, si bien qu'on ne peut pas la considérer indépendamment de celle-ci.

**Tableau 3**

**Comparaison des conditions socioculturelles de démocratie directe dans la Confédération Helvétique, dans les États des USA et les États fédéraux de l'Allemagne, en prenant en compte plus particulièrement les politiques publiques et l'intégration dans les processus de prises de décision parlementaires**

	<i>États des USA</i>	<i>Confédération Helvétique</i>	<i>Länder allemands</i>
<b>Structures télévisuelles</b>	Chaînes privées hégémoniques	Chaînes publiques, Quelques chaînes privées	À la fois chaînes publiques et privées
<b>Médias en général</b>	Télévisions privées dominantes et importante presse écrite	Presse écrite très variée et importante	Presse écrite et télévisions diverses
<b>Tradition de réunions publiques</b>	Marginale	Intacte	En décadence
<b>Culture politique</b>	Tradition politique républicaines; DD marginale	DD élément central de la culture politique	Crainte "historique" du peuple; dominée par une élite politique représentative
<b>Culture de démocratie</b>	Relation désintégrative entre	Intégration des démocraties directe	Domination de la démocratie indirecte

	démocraties directe et indirecte	et indirecte	
<b>Juridiction constitutionnelle</b>	Hautement prise en compte	Juridiction seulement au niveau cantonal	Hautement prise en compte
<b>Importance et nature des partis politiques</b>	Partis faibles (plutôt des votants réunis en groupes de pression)	Partis faibles, syndicats puissants	Politique presque complètement dominée par les partis, syndicats puissants

## 6. Évaluation des conséquences de la conception de démocratie directe dans les régions particulières.

Les procédures existantes de démocratie directe (DD) dans les trois états et les paramètres politico-culturels respectifs et formes institutionnelles créent des cultures de démocratie directe différentes que l'on peut résumer de la manière suivante, dans le tableau 4.

**Tableau 4**  
**Comparaison des cultures de Démocratie Directe dans la Confédération Helvétique, dans les États des USA et les Länder allemands**

	<i>États des USA</i>	<i>Confédération Helvétique</i>	<i>Länder allemands</i>
<b>Socialement</b>	Désintégrative	Intégrative	Trop rare
<b>Relation avec le Parlement</b>	Antagoniste	Coopérative	Trop rare
<b>Caractère de la DD</b>	Conflictuelle	Interactive	Marginale
<b>Coût de la DD</b>	Très élevé	Relativement modeste	Élevé mais abordable
<b>Culture de DD</b>	Coloniale, néo-oligarchique	Relativement accessible avec tendances oligarchiques	Autoritaire

## 7. Propositions de réforme pour optimiser la conception de la Démocratie Directe dans les régions particulières.

L'analyse génère des enseignements potentiels pour une réforme des procédures de Démocratie Directe qui permettrait aux diverses cultures d'améliorer et d'optimiser la qualité de leur DD. Nous envisageons les besoins suivants pour une réforme en trois étapes: (Tableau 5)

**Tableau 5**  
**Le besoin de réforme de la démocratie directe dans la Confédération Helvétique, les états des USA et les Länder allemands**

<b>États des USA</b>	<b>Confédération Helvétique</b>	<b>Länder allemands</b>
Beaucoup plus de temps accordé à chaque étape	Démocratisation de la formation d'opinion collective	Diminution des seuils d'entrée
Plus d'opportunités accordées aux institutions pour interagir (droit parlementaire de contre-proposition)	L'équilibre des fonds crée plus de justice	Baisse massive des quorums de participation
Meilleur équilibre des fonds	Plus de transparence concernant les fonds de campagne	Périodes plus longues pour rassembler les signatures et envisager les questions examinées; en général plus de temps accordé à ces étapes
Meilleure répartition des propositions sur un nombre plus élevé d'échéances	Soutien financier de l'état aux partis et aux initiateurs de référendums	Réduction du nombre des questions exclues de la DD

En conclusion, nous souhaiterions examiner plus attentivement quelques-unes de ces propositions de réforme qui ont pour but d'améliorer la qualité de la Démocratie Directe.

Nous avons précédemment identifié la communication et le débat public comme les "âmes" de la démocratie directe. Cela signifie que les procédures de démocratie directe - dans la mesure où on la veut et l'on s'y efforce - doivent être arrangées de manière à ce que la communication y soit encouragée et facilitée - à tous les niveaux et entre tous les citoyennes et citoyens, dans un premier temps étrangers les uns aux autres. Les quorums de participation et d'approbation encouragent en fait le refus de communiquer de la part de ceux qui souhaitent conserver le *statu quo*. Puisqu'il est souvent plus simple d'empêcher ceux qui sont favorables à une réforme d'atteindre le quorum en repoussant le débat et la participation, plutôt que de les vaincre (c'est-à-dire de les mettre en position de minorité) lors d'un référendum. **(11)** La réflexion, la discussion, les réunions et interactions requièrent du temps, tout comme de parvenir à s'entendre et à se comprendre entre représentants de groupes d'intérêts divergents ou d'organisations différentes. Si on n'accorde pas suffisamment de temps, les procédures favorisent à nouveau les intérêts particuliers, les intérêts de ceux qui ont les plus grandes ressources et ces forces qui veulent simplement éviter le débat. Sans compter le fait que, sans procédures adaptées permettant de dégager un temps suffisant, il devient pratiquement impossible de réaliser une plus grande intégration. Les délais attribués aux étapes diverses du processus doivent être proportionnés aux besoins de chaque étape: par exemple, si on n'accorde que deux semaines pour rassembler des signatures qui, dans tous les cas sont toujours trop abondantes, des organisations qui ne sont pas bien installées et structurées ne peuvent faire qu'un moindre profit, voire pas de profit du tout de l'instrument de démocratie directe sensé les servir. Il serait bien plus utile d'accorder un délai de six mois, ou d'un an pour laisser le temps de rassembler les signatures.

Dans le rapport ("Démocratie par l'initiative") du comité officiel chargé d'explorer de possibles réformes de la démocratie directe en Californie, une recommandation spécifique a été faite pour étendre la période de collecte des signatures (de 150 à 180 jours) de façon à permettre plus de débat public, de réduire la dépendance vis-à-vis des fonds et du traitement des collecteurs et d'augmenter la qualité du débat public (California Commission on Campaign Financing: p.162 et suiv.).

Cela vaut aussi pour les délais et les procédures disponibles pour l'administration, les groupes d'intérêts organisés, les partis politiques et le Parlement. En Californie, toute

initiative populaire court-circuite complètement le Parlement; en Suisse, une fois les signatures présentées, commence un processus de consultation très varié et étendu et, dans certains circonstances, des négociations. **(12)** Si en Californie, la possibilité a été ménagée d'une réelle discussion, afin de parvenir à un accord, à la réconciliation d'intérêts divergents et même aux solutions de compromis, il faut cependant accorder plus de temps entre la remise des signatures et le référendum: six mois sont tout simplement insuffisants. Les institutions ont elles-mêmes besoin d'au moins une année, sinon même de 18 mois. Cela n'a rien à faire avec une quelconque "dérobade" ou une perte de temps, mais il s'agit en fait de rendre justice à ceux qui lancent les initiatives et de les prendre au sérieux, et aussi de rendre le système et les procédures plus rationnels afin d'augmenter les chances d'atteindre un compromis. **(13)** La démocratie directe est bien plus qu'un "sondage d'opinion publique" ou le "fast food" de la démocratie gouvernée par des réflexes émotionnels et ce n'est certainement pas une "démocratie instantanée" **(14)**

D'un certain côté, la Confédération Helvétique a quelque chose à apprendre des dispositions de démocratie directe de certains des Länder allemands et de ce que d'autres gens sont en train de mettre sur pied en Californie. La tradition allemande de rembourser les frais de campagne électorale a conduit à ce que dans cinq Länder, les initiateurs de revendications populaires reçoivent une contribution raisonnable aux coûts de la campagne référendaire et une somme pour chaque signature rassemblée (payable soit à la remise des signatures, soit après le référendum - indépendamment de son résultat, bien sûr) (voir Jung 2000, p.83). Des tentatives pour garantir les mêmes dispositions pendant le débat sur la réforme des droits civils au niveau national en Allemagne et pendant la révision en cours de la constitution de Zurich ont échoué.

On est encore trop peu sensible dans la Confédération Helvétique au fait que la qualité du résultat dépend de la qualité du processus de prise de décision, à savoir de sa loyauté, sa transparence et de sa correction. La transparence sur les engagements financiers, parfois très largement divergents des moyens engagés - l'origine et l'ampleur des fonds - est une condition préalable de l'estimation du fait que le public puisse être intéressé par un meilleur équilibre des ressources financières entre les côtés "Pro" et les "Contra" d'une réforme posée. Une chance existe de voir la réussite des tentatives préliminaires de réforme en Suisse en 2002/2003, mais le sort de la réforme reste encore bien incertain. **(15)**

En Californie, il y a eu temporairement un accord volontaire de la part des chaînes de télévision de donner aux opposants d'une campagne le dixième du temps payé par ses partisans. Il y a actuellement quelques évolutions dans ce sens en Suisse aussi, bien qu'elles concernent plutôt la publicité dans les quotidiens et les panneaux publicitaires.

Pour finir, il y a aussi le besoin de s'assurer qu'on dispose d'un temps suffisant pour le débat public dans le moment qui précède immédiatement le référendum, tout comme de s'assurer de la cohérence des procédures de démocratie directe. Le pire exemple concernant le premier a été donné par le Portugal, dont le président accorda en tout trois semaines de campagne en 1998 pour la campagne référendaire concernant un plébiscite sur la libéralisation de l'avortement, sur laquelle le Parlement était réticent à prendre position. Ce qui avait pris 20 ans et de nombreuses initiatives populaires et référendums pour se réaliser dans la guère moins catholique Confédération Helvétique, l'élite portugaise voulait en débattre et en décider en à peine trois semaines. Cette expérience infligea l'ultime dommage d'une décrédibilisation de la démocratie directe au Portugal. Plus récemment, des forces conservatrices dans le pays ont utilisé cette expérience pour contrecarrer des tentatives récentes de libéralisation en suggérant l'emploi d'un vote "du peuple", dont la légitimité a été remise en question par des procédures totalement inadéquates. D'autres enseignements sont à retirer quant à la consistance des procédures de démocratie directe

d'un autre exemple négatif, cette fois-ci en Slovénie, où les citoyens (outre d'une minorité au Parlement) jouissent d'un droit de référendum législatif - mais pas celui de référendum constitutionnel obligatoire. Cela signifie que les décisions référendaires mal venues sur la législation - bien qu'obligantes - pourrait être contrecarrées et contournées par un Parlement modifiant la constitution: cela ne sape pas seulement leur légitimité, mais a un effet négatif sur la solidarité publique, la motivation et la confiance dans le processus politique. **(16)**

Améliorer la performance et optimiser la qualité de la démocratie directe n'est pas une fin en soi. Son importance va bien au-delà de la démocratisation locale régionale et nationale. Car seuls des citoyens hautement motivés et très conscients, qui ont une expérience politique aux échelons local, régional et national, auront le courage et la confiance en soi nécessaires pour exiger l'introduction d'éléments de démocratie directe là où ils sont le plus nécessaires: en rapport avec la Constitution Européenne. Ce n'est pas seulement que l'Europe ait plus besoin de démocratie; la démocratie elle-même a besoin de s'enraciner au niveau européen - transnational - pour que la substance de la démocratie ne soit pas érodée dans la même ampleur que l'autonomie des états nationaux l'a été (voir Erne, Gross, Kaufmann & Kleger 1995).

Si on doit empêcher une telle érosion, une démocratie directe qualitativement optimisée est doublement nécessaire: à la fois de façon à créer les conditions nécessaires à un mouvement Européen de démocratie pour épanouir, ainsi que pour configurer ainsi le futur de la démocratie européenne, afin qu'en prenant conscience qu'il ne doit pas voir son expression ultime dans la simple représentation, il se permette d'être complété (amendé, ndt) par les éléments les plus importants de la démocratie directe ainsi que de faire son possible pour réaliser également la démocratie somme toute au niveau transnational. **(17)**

## Notes

- (1)** Cet article est en partie basé sur une publication du Directeur de Recherche de l'IRI, Andreas Gross - "The design of Direct Democracy and its Qualities" - qui paraîtra à l'automne 2002 dans le recueil d'essais édité par Theo Schiller et Volker Mittendorf: *Direkte Demokratie als Systemergänzung. Forschungsbeiträge und Perspektiven, (La Démocratie Directe comme système complément. Contributions de recherches et perspectives)*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden et le travail du groupe IRI Europe Project "Design & Rating" formé par Andreas Gross, Bruno Kaufmann, Heiko Dittmer, Frank Rehmet, Gerhard Schuster, Fredi Krebs et Jürgen Zinnel.
- (2)** Sur les origines, voir Kölz (1996, p.117); sur l'importance de la Confédération Helvétique pour la démocratie directe aux USA au début du 20<sup>ème</sup> siècle, voir tout particulièrement Gross (1999); sur la double signification de la Suisse pour le développement de la démocratie directe en Bavière dans les années 40 et 90, voir Seipe & Mayer (1997, p.9 et suiv.).
- (3)** Sur Condorcet, voir Kölz (1992), sur F. A. Lange, voir Mittendorf (1970), Gross (2000) et particulièrement Zinnel (2001).
- (4)** Toutes les citations originales tirées du "Landbote" du 18.1.1868; p.273.
- (5)** La première partie de la préface de Dryzek dit entre autre: "Autour des années 1990, la théorie de la démocratie prit un virage décisif. Avant cela, l'idéal démocratique s'exprimait essentiellement en termes de cumulation de préférences et d'intérêts souhaitant affecter les décisions collectives au moyen d'élections et de représentation. Dans une démocratie délibérative, d'un autre côté, l'essence de la légitimité démocratique est recherchée dans la capacité de tous ceux qui sont concernés par une décision collective à prendre part à cette décision au sein d'un débat authentique. Ces individus ne doivent ensuite accepter la décision que s'ils peuvent être convaincus qu'elle est juste." John S. Dryzek: *Deliberative Democracy and Beyond - Liberals, Critics,*

*Contestations (Démocratie délibérative et au-delà - Progressistes, Critiques et contestations)*, Oxford University Press 2000.

- (6) Il s'agit ici d'une présentation remaniée, dont la première version fit l'objet d'une conférence d'Andreas Gross à Marburg en juin 2001, sous le titre: "Die Verfahren schaffen die Qualität der Direckten Demokratie" (Les procédés de démocratie directe en font la qualité).
- (7) Dans un exposé devant l'Initiative and Referendum Institute Europe (IRIE) à Amsterdam en janvier 2002, "The design of direct democracy is a choice" (La conception de démocratie directe est un choix), Andreas Gross a fait la distinction entre les dix étapes suivantes du processus d'initiative de démocratie directe (dans le contexte de la confédération Helvétique): **1.** Développement de l'idée; **2.** De l'idée individuel au projet collectif; **3.** Déclaration officielle de l'initiative et démarrage de la collecte des signatures; **4.** Collecte des signatures; **5.** Mise en débat pré-parlementaire et stade de négociation au sein des administrations, groupe d'intérêts et partis politiques, incluant la prise de position du gouvernement et soumission au Parlement.; **6.** Négociations parlementaires et recommandations, éventuelles contre-propositions parlementaires; **7.** Information publique et étape de formation de l'opinion publique - la phase la plus dynamique de la campagne référendaire; **8.** Referendum; **9.** Analyse publique et interprétation de la décision; **10.** Exécution de la décision (éventuellement précédée d'un débat juridique).
- (8) Une étude récemment publiée en même temps qu'une excellente introduction: Neidhart (2000); plus d'informations sur la démocratie directe dans la Confédération Helvétique: Handgartner & Kley (2000); Tschannen (1995).
- (9) Sur la démocratie directe aux USA voir en particulier Cronin (1989); Bowler, Donovan & Tolbert (1998); Zimmermann (2001); Sabato, Ernst & Larson (2001), Ellis (2002).
- (10) Sur la démocratie directe dans les Länder allemands, voir: Klages & Paulus (1995); Weixner (2002) (voir aussi l'article de Rehmet dans ce volume); pour comparer entre l'Allemagne et les USA: Heussner (1994).
- (11) Voir Jung (1999) et (2001). Modérément utile aussi Abromeit (2002). Il y a eu de nombreuses expériences négatives de quorums similaires en Italie: voir Capretti (1999 & 2001). Au printemps de 2000, le futur chef du gouvernement d'alors, Berlusconi, "gagna" un référendum (qui avait été approuvé par le gouvernement socialiste) en disant à ses supporters de "rester chez eux" de façon à renvoyer le gouvernement "chez lui".
- (12) Sous ce rapport, la Commission Californienne a fait des propositions de réforme qui voudraient ramener le Parlement dans le processus d'initiative; cela augmenterait la motivation de trouver une solution de compromis et fournirait une discussion publique supplémentaire, aussi bien que cela encouragerait les parlementaires à agir en responsabilité au lieu de se contenter de refiler la responsabilité à l'électorat (*California Commission on Campaign Financing*: p.330 et suiv.).
- (13) Comme le pense expressément Elizabeth Gerber (1999; p.145) qui constate que, selon elle, les lois promulguées à la suite de résultats d'initiatives populaires ont entraîné moins de conséquences imprévues (négatives), parce que le processus d'initiative évite beaucoup de procédures normales au sein des négociations parlementaires (les fameux "amendements", qui peuvent altérer en partie ou complètement "l'Esprit" d'une loi. Ndt).
- (14) Plus de détails dans Gross (1999; p.197 et suiv.) Sur les conséquences résultant de l'ignorance de ces considérations: Schrag (1998); p.188) et Broder (2000).
- (15) Des informations actualisées là-dessus sont disponibles sur la page d'accueil du Conseil Constitutionnel de Zurich: <http://www.verfassungsrat.zh.ch> et sur celle de l'Assemblée Fédérale de la Confédération Helvétique: <http://www.parlament.ch>
- (16) Le *World Year Book* des Initiatives et Référendums doit être publié dans l'hiver 2002/2003 par l'Initiative and Referendum Institute Europe (IRIEurope) et son président Bruno Kaufmann fera une revue critique des procédures et pratiques de démocratie directe dans plus de 30 pays européens globalement.

**(17)** Des informations actualisées disponibles sur la page d'accueil d'Andi Gross;  
<http://www.andigross.ch>

## ***Comparaison d'initiatives (populaires) et de pratiques référendaires (I&R)***

### ***Une évaluation comparative préliminaire de l'I&R sur 32 pays européens***

L'idée de Jean-Jacques Rousseau était extrêmement simple: les gens ont besoin de lois pour gouverner leur comportement social - et si chacun est impliqué dans la formulation de ces lois, alors en fin de compte chacun n'aura qu'à obéir à une seule personne - lui-même: plus de domination des hommes sur les hommes.

Simple dans la pensée, pour sûr, mais irréalisable en pratique dit-on couramment.

Pas tant que ça: dans un nombre toujours croissant de communautés, régions et pays entiers, de plus en plus de gens ont leur mot à dire quand il s'agit de créer de nouvelles lois, faire accepter des dépenses publiques et promulguer des constitutions.

La démocratie directe - comme complément de la démocratie indirecte - est tout autre chose qu'un projet chimérique appartenant au passé, un dada de sectaires étrangers au monde. Au contraire, elle se révèle plutôt comme une affaire extrêmement pratique.

En 2001, pratiquement 10 000 référendums locaux ont été enregistrés aux seuls États-Unis: et dans le Land allemand de Bavière, plus de 500 référendums locaux ont été tenus depuis l'introduction des droits de décision citoyenne, il y a sept ans. Les questions à traiter ou les dévoués activistes en Bavière ne manquent absolument pas: au contraire les politiques locales ont été revigorées, comme le remarquait le représentant au Landtag de Munich, Klaus Hahnzog, voici trois ans, dans un article intitulé: "Mehr direkte Demokratie wagen" ("Oser plus de Démocratie Directe") **(1)**. Les citoyens veulent être impliqués, en particulier sur les questions de circulation, de planification et de gestion des déchets.

La marche en avant de la démocratie directe n'est pas limitée aux étages inférieurs de l'édifice de l'État. Entre 1990 et 2000, le nombre de référendums nationaux fut presque le double de celui de la décennie précédente **(2)**. Parmi les 405 référendums enregistrés, 78 eurent lieu aux Amériques, 37 en Afrique, 26 en Asie et 16 en Océanie. La grande majorité se trouvait en Europe: 248 (dont 115 dans la seule Confédération Helvétique). Entre 1981 et 1990, il n'y en eut que 129 (dont 76 dans la Confédération Helvétique). **(3)**

#### **1. Révolution démocratique et intégration européenne.**

Il y a deux raisons majeures pour expliquer cette tendance nette vers plus de référendums: premièrement, les révolutions démocratiques en Europe de l'Est n'amenèrent pas moins de 27 constitutions nouvelles, la majorité d'entre-elles furent adoptées par référendum national; et deuxièmement, l'accélération du processus d'intégration au sein de l'Union Européenne (UE) a déclenché une vague de démocratie directe avec des répercussions transnationales.

Pratiquement toutes les nouvelles constitutions de l'Europe Centrale et de l'Est incluent des éléments de démocratie directe. Parmi les pays de l'Est, ce sont les Litvaniens qui ont fait le plus large emploi des possibilités de co-résolution, impensables à l'époque des Soviets:

entre 1991 et 1996, ils votèrent sur 17 questions, incluant l'indépendance, le retrait des troupes soviétiques et leur nouvelle constitution.

Dans l'Ouest de l'Europe, les référendums sur l'accession à l'UE, ou autre intégration plus vaste, sont devenus la norme. Lorsqu'en août 2002, les Irlandais iront aux urnes pour la seconde fois en 18 mois, pour se prononcer sur le Traité de Nice de l'UE, ce sera le 30<sup>ème</sup> référendum sur la question de l'intégration européenne depuis 1972. Aucune autre catégorie de questions internationales n'a produit autant de référendums que l'intégration européenne. Avec l'extension de l'Union Monétaire Européenne vers le Nord et de l'UE vers l'Est, au moins 10 référendums nationaux ont de grandes chances d'être tenus pour les seules deux ou trois années à venir. **(4)**

Que peuvent nous enseigner ces faits? - et qu'est-ce qu'ils ne nous enseignent pas? Ils montrent clairement que de plus en plus de citoyens - particulièrement en Europe - ne sont pas seulement en train de voter leurs représentants, mais votent de plus en plus sur des questions. Jusqu'ici, ça va. Cependant, les chiffres ne nous enseignent que relativement peu de choses sur les critères présentés dans la première partie de ce rapport - sur la qualité et l'efficacité réelles des institutions et décisions de démocratie directe, c'est-à-dire pour savoir si elles sont bonnes en pratique. Pour cela, il nous faut une évaluation qualitative des procédures existantes d'I&R et de la mise en pratique qui en est faite.

## **2. Qu'est-ce qui existe? Et sous quelle forme?**

Un groupe de travail sur la fondation "Initiative and Referendum Institute Europe" **(5)** a entrepris une analyse de ce genre, en se focalisant sur les pays représentés au sein de la Convention Européenne (CE) (15 États membres et 13 États candidats à l'intégration) ainsi que sur quatre pays membres de l'AELE (Islande, Norvège, Liechtenstein et confédération Helvétique). Le résultat est une évaluation préliminaire, qui, bien que représentant un effort de pionnier louable, représente, en termes de méthodes et de résultats, simplement une première esquisse pouvant servir de base aux travaux ultérieurs.

Pour aborder notre travail de compilation sur l'évaluation comparative des 32 pays européens, nous avons choisi de poser d'abord les questions préliminaires suivantes:

- 1.** Est-ce que les **institutions et pratiques de I&R y sont existantes** au niveau national?
- 2.** Est-ce qu'on y rencontre des **institutions pouvant être initiées par les citoyens eux-mêmes**, par exemple, l'initiative populaire et le référendum facultatif?
- 3.** Est-ce que des clauses ou dispositions pour déclencher des référendums obligatoires, comme au Danemark, et l'Irlande concernant les questions européennes?

Il fut possible de répondre affirmativement à ces trois questions dans deux cas seulement (Liechtenstein et Confédération Helvétique); viennent ensuite trois pays (Italie, Slovaquie et Lettonie) dans lesquels les citoyens peuvent déclencher un référendum national (ou fédéral, Ndt) indépendamment du Parlement ou du gouvernement, ainsi que quatre pays (Irlande, Danemark, Lituanie et Slovaquie) qui disposent de référendums obligatoires. En outre les Pays-Bas viennent d'adopter un droit référendaire optionnel (faible et non encore éprouvé). Dans tous les autres pays examinés, le Parlement et/ou le Président ont des pouvoirs qui peuvent entraver les référendums populaires.

## **3. Six groupes qualitatifs**

Sur la base de ces critères bruts, ainsi que sur les critères plus détaillés (à quatre niveaux), dressés dans le premier chapitre comme fondement permettant de déterminer la qualité des procédures de démocratie directe, nous fûmes capables de répartir les 32 pays dans six groupes ou séries suivantes:

### **Groupe 1 - Les Avant-gardistes**

Les citoyens ont accès à un large spectre de procédures démocratiques. Aussi bien que l'initiative populaire de caractère obligatoire, elles incluent les droit référendaires facultatifs et le recours juridique obligatoire au référendum en cas de modifications de la constitution et des traités d'État.

### **Groupe 2 - Les Démocrates**

Dans les pays de ce groupe, les citoyens ont au moins partiellement la possibilité d'initier des référendums nationaux, sans l'autorisation expresse des organes de l'État (Parlement, gouvernement, Président); sinon des procédures existent aussi pour les référendums obligatoires.

### **Groupe 3 - Les Prudents**

Dans les pays de ce groupe, l'électorat a effectivement une expérience pratique des initiatives populaires et/ou de référendums nationaux. Mais ces procédures sont essentiellement plébiscitaires par nature, à savoir elles ne sont ni protégées ni contrôlées par les citoyens eux-mêmes ou par la loi, mais sont contrôlées "par en haut" par le Parlement (partis politiques) ou par l'exécutif.

### **Groupe 4 - Les Craintifs**

Les élites politiques dans les pays de ce groupe apparaissent effrayées par la participation du peuple dans la prise de décision politique, ou bien elles ont peur de partager le pouvoir à cause de certaines expériences historiques. Même ici, cependant, il y a encore quelques traces de procédures statutaires d'I&R, qui peuvent éventuellement servir de base à une amélioration future.

### **Groupe 5 - Les Désespérés**

Manquant presque complètement de procédures institutionnelles et d'expérience, il est très difficile aux pays de ce groupe de disposer d'un complément de démocratie indirecte. En plus, les circonstances politiques et culturelles fournissent à peine le stimulus nécessaire à l'introduction ou à la consolidation d'éléments de prise de décision populaire. Mais ces questions font l'objet de débats occasionnels.

### **Groupe 6 - Les Lanternes rouges**

Dans les pays de ce groupe, il n'y a pour l'instant aucune base de développement à la démocratie directe: même les conditions de démocratie indirecte y laissent beaucoup à désirer.

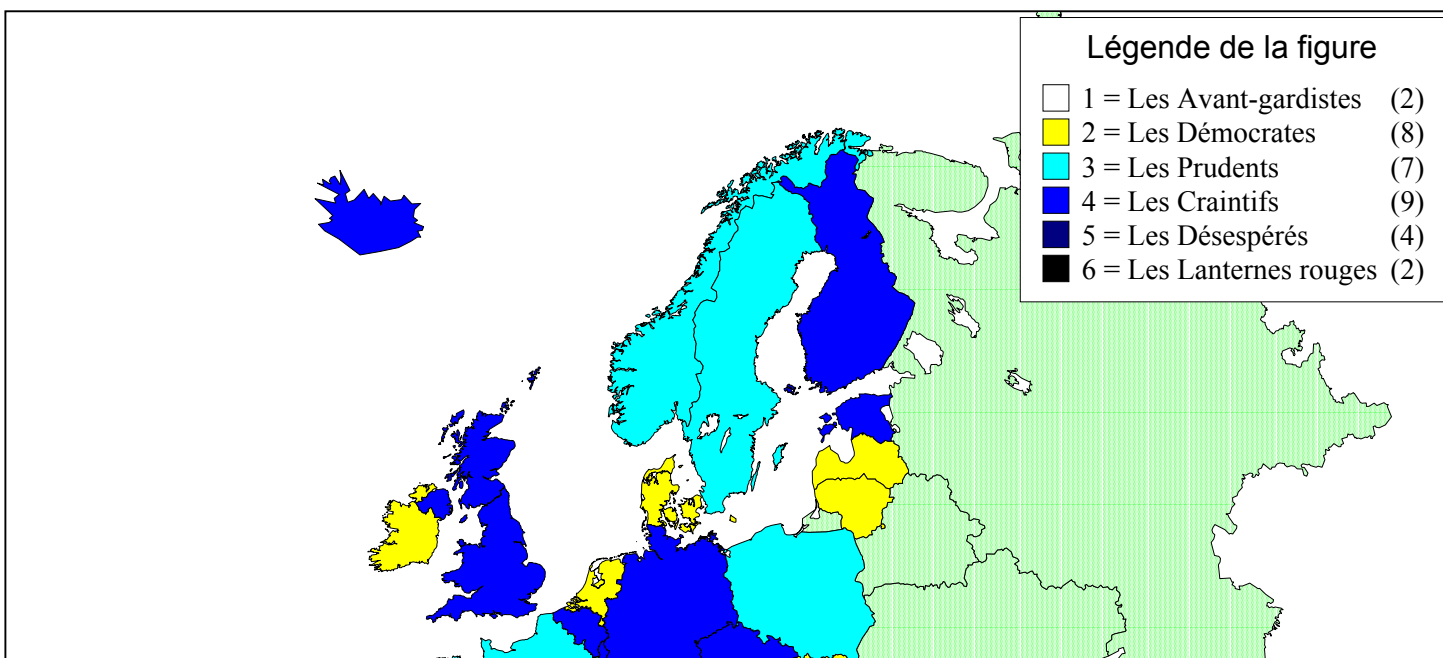
Nous avons consciencieusement renoncé aux méthodes d'analyses statistiques dans ce premier rapport de l'index de ***l'IRI Europe de Législation citoyenne***: de telles méthodes doivent encore être développées pour le champ de recherche relativement récent de la démocratie directe.

De manière à affiner quelque peu la comparaison qualitative, nous avons divisé les six groupes en deux classes - "A" et "B". Cette subdivision a été faite, non pas sur la base de considérations absolues, mais relatives. Le résultat indique, par exemple, que même dans le groupe de tête (#1) on a encore besoin de réforme; ou que dans le groupe 4 (les craintifs),

quelques pays ont bien une expérience des référendums (sous-groupe 4A), tandis que d'autres n'en ont pas couramment (sous-groupe 4B).

Pour finir, un élément important de l'index **IRI Europe de Législation citoyenne** est l'ensemble des développements et perspectives potentiels existants dans certains pays. Par exemple, nous avons pris en compte l'éventualité qu'il y ait ou non des débats publics sur les réformes de démocratie directe dans le pays (indiqué par (\*) après le nom du pays concerné). En plus, nous avons tenté de déterminer si la tendance perceptible dans un pays individuel peut être appréciée comme "montante" (indiquée par (+), ou "descendante", (-)).

Ce qui suit est d'abord un résumé de l'index des pays, puis un bref commentaire particulier sur chacun d'eux.



- Lituanie (-),  
Slovaquie,  
Pays-Bas (\*);**
- 3A: France (\*),  
Espagne,  
Autriche (\*)**
- 3B Suède (\*),  
Norvège(\*),  
Hongrie (-),  
Pologne (-);**
- 4A: Grande Bretagne (+),  
Finlande,  
Estonie,  
Belgique**
- 4B: Islande,  
Luxembourg,  
Allemagne (+),  
Grèce(\*),  
République Tchèque (+);**
- 5A: Roumanie (-),  
Portugal**
- 5B: Bulgarie,  
Malte (\*)**
- 6A: Chypre**
- 6B: Turquie**

## 1. Commentaire pays par pays

**Liechtenstein:** Cette petite principauté entre l'Autriche et la Confédération Helvétique connaît et met en pratique les trois procédures de base de la démocratie directe (initiative populaire, référendum facultatif, référendum obligatoire), sur une base régulière et avec des paramètres sensés. Cependant, le prince de cette unique monarchie héréditaire de démocratie directe dans le monde conserve son droit de veto et a déjà menacé de quitter le pays au cas où le Parlement ne serait pas d'accord avec ses idées constitutionnelles.

**Confédération Helvétique:** Cet État fédéral au cœur de l'Europe dispose de l'expérience la plus diverse, vaste et polyvalente de législation citoyenne que partout ailleurs dans le monde. En outre, il existe une vigoureuse discussion sur la manière dont les procédures devraient être configurées et réformées. Le dernier train de mesures, avec l'introduction de l'initiative légale non obligatoire, a des faiblesses évidentes et, en outre, des conditions telles que la transparence et la loyauté continuent d'être sous-évaluées par la majorité et sont par conséquent inadéquatement protégées et institutionnalisées.

**Italie:** Après la Confédération Helvétique et le Liechtenstein, ce sont les Italiens qui ont la plus grande expérience pratique d'initiative populaire et de référendum. La population de 50 millions a sur ces 30 dernières années été amenée à voter, à plus de 50 reprises, lors de ces

référendums "abrogatifs" comme on les appelle, et qui sont similaires aux initiatives populaires. Cependant le rôle contre-productif du quorum participatif de 50%, ainsi que le monopole télévisuel antidémocratique a affaibli de manière persistante le potentiel de la démocratie directe italienne.

**Slovénie:** La République de Slovénie est l'un des "nouveaux" pays de l'I&R en Europe. Bien que les citoyens n'aient qu'un droit d'initiative non-obligatoire, en pratique, ils peuvent soumettre toutes les lois adoptées par le Parlement à une approbation populaire au moyen de référendums facultatifs. Par conséquent, en dépit de leur expérience plutôt modeste (seulement 4 référendums nationaux depuis 1990), la démocratie directe apparaît disposer dans ce pays d'un potentiel considérable. Cependant le quorum participatif de 50%, le droit du Parlement de faire une contre-proposition et la restriction des droits du peuple au plan législatif sont des aspects négatifs.

**Lettonie:** Quoique Indépendante depuis 1991 seulement, les procédures d'I&R vraiment sensées datent de la première période d'indépendance du pays entre les deux guerres mondiales. Ces procédures permettent à 10% de l'électorat d'initier un changement constitutionnel ou une nouvelle loi; une décision du Parlement peut également être soumise à référendum. Cependant, il existe des règles extrêmement contraignantes excluant certaines questions et un quorum participatif de 50%. Les décisions prochaines d'adhésion à l'OTAN et à l'UE seront, en outre, des cas de figure susceptibles de faire jurisprudence, étant donné que le quorum de participation menace d'invalider ces référendums d'adhésion.

**Irlande:** C'est le prototype de pays équipé de référendums constitutionnels obligatoires. Les citoyens irlandais ont le dernier mot, non seulement sur les questions d'intégration européenne, mais aussi sur les questions morales et institutionnelles. Cependant, l'électorat ne peut pas initier de référendum de lui-même. Il n'y a pas non plus de débat sérieux sur la réforme du système. Néanmoins, le rôle des tribunaux (en faveur du référendum obligatoire), le débat courant sur les paramètres (mots-clefs: Referendum Commission; payment of expenses) et l'absence de quorums de participation et d'approbation sont des traits positifs.

**Danemark:** Bien que dans la politique intérieure le référendum obligatoire fonctionne seulement en rapport avec les questions européennes, il a démontré qu'il avait une importance s'étendant bien au-delà des frontières du pays. Quoique l'élément initiatif soit presque totalement absent, les référendums danois sur l'UE furent responsables principalement d'avoir fait passer dans le domaine public européen le processus d'I&R et la question de l'intégration européenne. Le droit d'initiative d'une minorité parlementaire n'a eu, jusqu'alors, aucune signification pratique. Au niveau local, il y a eu un nombre croissant de référendums consultatifs. Dans le moyen terme, le quorum d'approbation de 40% pour les référendums nationaux reste un problème.

**Lituanie:** Cette République balte dispose du référendum constitutionnel obligatoire, de l'initiative populaire et du référendum facultatif. Durant une période brève entre 1991 et 1996, il n'y a eu pas moins de 17 référendums. Cependant cette expérience pratique a révélé d'évidentes faiblesses de procédure: la participation requise de 50% a fait que la légitimité a été tout juste acquise dans 11 des référendums d'initiative. Cela a provoqué une perte d'intérêt chez les citoyens pour la politique participative. Les imminentes décisions sur l'intégration (OTAN et UE) offrent des opportunités de réforme institutionnelle.

**Slovaquie:** Ces trois dernières années, ce jeune pays a réalisé des avancées énormes, malgré beaucoup d'expériences traumatisantes (mots-clefs: désintégration de la Tchécoslovaquie; le régime Meciar). Il a un droit d'initiative populaire obligatoire qui, parmi

d'autres choses mena à un référendum en l'an 2000 débouchant sur de nouvelles élections. Cependant, comme dans beaucoup d'autres pays de l'Europe du Centre et de l'Est, les conditions pour plus de démocratie sont relativement modestes; en outre le quorum participatif de 50% menace d'invalider presque chaque référendum. Le pays a également un quorum d'approbation de 50%.

**Les Pays-Bas:** D'un côté, les Pays-Bas sont l'un des très petits nombres de pays en Europe et même du monde, dans lesquels il n'y a jamais eu de référendum national; d'un autre côté, c'est aussi l'un des rares pays dans lesquels la question de l'introduction des éléments de la démocratie directe provoqua une crise gouvernementale. Cela se produisit en 1999 et mena à la création d'une loi de référendum provisionnel, dans le cadre de laquelle la question sera examinée nationale ment et fera l'objet de conclusion jusqu'en 2005. Malheureusement à cause des quorums excessivement élevés et la restriction au référendum facultatif non contraignant, les perspectives n'apparaissent pas très favorables et les Pays-Bas pourraient être bientôt rétrogradés. Le nouveau gouvernement de centre droite a déjà annoncé qu'il n'a pas l'intention d'incorporer le référendum facultatif à la constitution.

**France:** Quoique la France ait été l'une des co-inventeurs de la démocratie directe sous la forme d'initiative et de référendum durant sa Révolution, à la fin du XVIIIème siècle, en pratique il n'en subsiste plus que le plébiscite présidentiel. Par conséquent, le "référendum" est essentiellement compris comme l'instrument d'une élite et non pas comme un outil à la disposition du citoyen ordinaire. Toujours est-il qu'il existe une tradition de soumettre les propositions de modification constitutionnelle importantes au peuple, dont la décision fait force de loi. Avant sa réélection, le Président Chirac a annoncé qu'il encouragerait l'introduction de l'initiative populaire lors de son second mandat présidentiel. Depuis la Révolution, la France a eu *de facto* un "référendum de rue", qui a cependant n'été utilisé que très sélectivement (et d'une manière par trop "personnalisée" surtout par le Général De Gaulle, ndt).

**Espagne:** La dernière date à laquelle les Espagnols furent appelés à se prononcer sur une question importante remonte à 1986, lors du référendum d'adhésion à l'OTAN. Les citoyens de ce pays ne sont pas consultés sur les questions européennes. Dans certaines régions, par exemple en Catalogne, il y a eu quelques rares initiatives populaires, mais au niveau national (Il faut préciser que de par sa constitution, l'Espagne est en fait une "communauté de communautés". Ndt), seules les pétitions sont admises. D'un autre côté, l'Espagne finance effectivement les dépenses des comités d'initiative et il n'y a pas de quorums participatifs requis. Les référendums populaires ne sont pas considérés comme complétant le processus parlementaire, mais comme le menaçant, parce que le Parlement serait forcé de démissionner à la suite d'un vote référendaire qui lui serait défavorable.

**Autriche:** L'inclusion au sein de la constitution autrichienne (en 1958 et 1963) de ce qui sont jusqu'alors les seuls éléments de démocratie directe dans la politique autrichienne - le référendum et la pétition adressée au Parlement - s'est produite contre la volonté des deux partis politiques principaux. Le premier des deux référendums nationaux qui ont été tenus jusqu'alors (le premier en 1978 sur la mise en service de la centrale nucléaire de Zwentendorf) a pris une tournure différente de celle imaginée par l'élite dominante. Autrement dit, le peuple autrichien a clairement exprimé le désir de partager le pouvoir politique avec le Parlement et le gouvernement, comme l'a démontré aussi le niveau de participation élevé dans les campagnes, comme celle récente, une fois de plus contre la centrale nucléaire tchèque de Temelin et pour le maintien du principe social de l'État. Les institutions politiques restent loin derrière la réalité sociale.

**Suède:** Comme la France, l'expérience suédoise des référendums est essentiellement celle des plébiscites. Cependant, à la différence de la France où le Président dispose d'un contrôle total, ce sont les partis sociaux-démocrates qui exercent ce rôle. Les référendums, qui ne sont obligatoires que dans des circonstances tout à fait spécifiques, sont (més)usés comme des instruments de pouvoir. Les citoyens ne disposent eux-mêmes d'aucun droit dans les faits, même à l'échelon communal où un droit de pétition, qui a été désigné comme "droit d'initiative", a provoqué beaucoup de frustration. Les décisions imminentes sur l'Europe rallument une lueur d'espoir, ainsi que le courage de quelques communautés, qui mettent profit leur espace d'autonomie très limité pour introduire plus de démocratie directe.

**Norvège:** La Norvège, dont la constitution date de 1814, n'a pas du tout de procédures de démocratie directe *de jure*. Et pourtant, grâce à sa pratique actuelle, la Norvège peut être placée au sein du groupe central de ce classement, car depuis des décennies ses citoyens ont été appelés à donner leur avis sur des questions d'appartenance à l'UE. En plus, il existe un niveau d'implication directe dans la prise de décision, relativement sensé au niveau communal, où il y a eu plus de 500 référendums locaux de 1972 à 2002. Cependant, pratiquement tous les pouvoirs concernant cette procédure reposent dans les mains du Parlement et des partis politiques, qui ne semblent pas très préparés à autoriser une répartition plus fine du pouvoir.

**Hongrie:** La constitution autorise les citoyens à prendre des initiatives sur les lois: 200 000 signatures rassemblées en quatre mois leur donnent le droit d'avoir un référendum. Mais en pratique, la longue liste d'exceptions sape la potentiel démocratique de cet instrument et, de plus, les tribunaux, s'ils le souhaitent, sont habilités à restreindre ou démanteler les décisions et procédures de démocratie directe. Par exemple en 1997, le quorum participatif fut ramené de 50 à 25% pour l'adhésion à l'OTAN - une règle qui aidera également le gouvernement à réaliser son adhésion désirée à l'UE.

**Pologne:** Les deux réformes référendaires de 1987 n'ont pas seulement contribué à précipiter la chute rapide du contrôle communiste, elles ont aussi mis en place l'idée de la démocratie directe dans la société polonaise. Mais les partis politiques n'ont pas encore réussi à exploiter ce potentiel qui existe à n'en pas douter. Au contraire: lorsqu'en 1996, 600 000 citoyens donnèrent leurs signatures pour exiger un référendum sur la privatisation de la propriété d'État (500 000 suffisaient pour satisfaire à la prescription constitutionnelle), le gouvernement utilisa son droit de veto constitutionnel pour refuser la requête des citoyens. Même au niveau local, les quorums participatifs élevés sont souvent déclarés invalides, ce qui tend naturellement à affaiblir la motivation des gens pour participer à la vie politique.

**Grande Bretagne:** Non seulement le royaume Uni n'a pas de constitution écrite, disposant au lieu de cela d'une multitude de lois écrites et non-écrites et de traditions, mais la souveraineté n'est même pas placée dans le peuple, mais plutôt dans le Parlement. Bien que cette structure du pouvoir démocratique indirect ait été caractérisée par ses détracteurs comme une "dictature élue", beaucoup de changements extrêmement prometteurs ont été accomplis ces dernières années, en particulier la dévolution de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, qui furent choisies par référendum. En plus, il y a eu un grand nombre de référendums locaux, quelques-uns d'entre eux émanant d'initiatives populaires. Il est question d'un référendum national en 2003 (ce qui n'est que le second après tout) sur la question de l'adoption de l'Euro.

**Finlande:** Les Finnois n'ont été capables de voter que par deux fois dans leur histoire sur une question essentielle et à l'échelon communal, il y a eu en tout environ 20 référendums. Cette expérience, plutôt limitée, montre que le pays a encore beaucoup de chemin à

parcourir en matière de participation populaire à la prise de décision politique. Des propositions de réformes décisives furent rejetées lorsque la nouvelle constitution fut adoptée en 2000 - une opportunité de modernisation perdue. Néanmoins, le référendum de l'UE de 1994 fut une expérience positive et éveilla chez beaucoup de gens l'appétit pour plus de démocratie.

**Estonie:** À la différence de son voisin du Sud, la Lettonie, l'Estonie ne s'est pas mise aux traditions de démocratie directe de l'entre-deux guerres, après que le pays eut recouvré son indépendance en 1991, mais suivit plutôt la direction prise par ses voisins du Nord aux politiques centralisées. Le résultat en est que les Estoniens n'ont aucun droit d'initiative ou de référendums: c'est le droit exclusif de la majorité parlementaire. Cependant, le référendum constitutionnel obligatoire existe bien et il sera demandé pour la première fois durant la prise des décisions à venir sur les intégrations (l'OTAN et l'UE); cela peut aider le pays à obtenir un meilleur classement dans la matière à l'avenir.

**Belgique:** Comme les autres pays du Benelux et l'Allemagne, la Belgique paraît avoir une relation extrêmement difficile avec les référendums nationaux. Depuis la seconde Guerre mondiale, deux plébiscites seulement ont eu lieu. Les référendums nationaux obligatoires ne sont toujours pas autorisés aujourd'hui, ce qui pourrait amener des problèmes avec l'intégration européenne. Le Premier ministre actuel Guy Verhofstadt passe certes pour partisan de plus de démocratie directe, mais il est entravé dans ses efforts par les Socialistes de Wallonie. Au niveau régional; cependant, les Flandres sont sur le point d'accepter une réforme qui, parmi d'autres choses, prévoit le droit d'initiative populaire.

**Islande:** Depuis son indépendance en juin 1944, cet île dans le Nord de l'Atlantique n'a jamais eu de référendum. Cependant, il semble bien y avoir quelque potentiel, quoiqu'il soit dépendant de la volonté du Président de ce pays, qui peut soumettre une décision parlementaire à l'avis du peuple. Cette disposition de loi, qui existe depuis 1944, se révélera importante particulièrement pour des questions d'intégration européenne: le pays débat actuellement sur le fait d'entrer ou non dans les négociations afin de rejoindre l'UE. Entre 1908 et 1944, le peuple islandais a voté en six occasions au total sur des questions d'indépendance et l'utilisation de l'alcool. (Avec 270 000 habitants environ actuellement ce serait pourtant facile d'y développer plus qu'ailleurs la démocratie directe! Ndt)

**Luxembourg:** Le Grand-duché doit son indépendance à un mouvement quasiment de démocratie directe (le "Mouvement de pétition" des années 1860). Mais au contraire de la principauté du Liechtenstein, par exemple, l'appétit de droits de citoyenneté plus considérable reste faible. Depuis 1996, il est désormais légalement possible de réaliser un référendum, ce qui sera important pour le futur référendum européen sur la Constitution européenne.

**Allemagne:** Si le 7 juin 2002, la majorité des deux tiers avait été obtenue au Bundestag (condition nécessaire pour introduire le droit d'une initiative populaire, d'une exigence populaire et d'un référendum dans la constitution), l'Allemagne aurait été repoussée dans le second groupe. Au contraire, l'Allemagne reste pour l'instant un pays sans procédures de démocratie directe à l'échelon national. Cependant, dans un pays disposant d'un électorat de plus de 80 millions de votants, les États Fédéraux (Länder) et les communes jouent un rôle très important et là les droits populaires ont crû énormément ces dix dernières années. Néanmoins, la plupart des lieux nécessitent une réforme pour les rendre plus familiers aux citoyens. Cela veut dire qu'il faudrait réduire les quorums participatifs exigés, voire les supprimer, et alléger les nombreuses difficultés rencontrées dans la collecte des signatures.

**Grèce:** La constitution démocratique de 1975 a fourni les bases de trois types différents de vote populaire (initiative, référendum et référendum constitutionnel). Cependant, ces trois réformes sont dépendantes de la volonté du Président de formuler des questions au peuple - et jusqu'à présent cela n'a pas eu lieu. Néanmoins, depuis quelques années, de fortes pressions au sein de la société grecque se font sentir en faveur de votes populaires sur des questions comme l'intégration européenne et la sécularisation. Dans la querelle sur la suppression de la déclaration d'appartenance religieuse mentionnée sur les cartes d'identité grecques, l'Église orthodoxe a rassemblé plusieurs millions de signatures.

**République tchèque:** Ni dans le contexte de la restauration de la démocratie, ni au moment de la séparation d'avec la Slovaquie, pas plus que sur la question de l'adhésion à l'OTAN, le Parlement tchèque ne donna l'opportunité au peuple de se prononcer. C'est traditionnel ici - la République tchèque est l'un des tout petits nombres de pays dans le monde à n'avoir jamais eu de référendum. Mais il y a une possibilité de changement: une nouvelle loi d'initiative et de référendum est en cours d'élaboration, particulièrement pour la décision à venir d'entrer dans l'UE et il existent des forces sérieuses au sein des partis politiques en faveur de droits de prise de décision populaire plus abondants.

**Roumanie:** La Roumanie est une jeune démocratie qui souffre encore considérablement de son héritage totalitaire. Cela inclut les expériences du plébiscite dictatorial de 1986, lorsque Nicolas Ceausescu manipula un référendum sur une question en rapport avec l'armée et obtint un 100% de "Oui" avec 99,99% de votants! En dépit de cela, il y existe une autre tradition - ancienne - celle des référendums constitutionnels qui s'instaura en 1864. En outre, il existe un droit de pétition qui peut contraindre le débat parlementaire, mais qui - même si on en vient effectivement au référendum - est grevé d'un quorum seuil de 50% de participation.

**Portugal:** Il y a quelques années, ce pays aurait eu de bonnes chances de remonter dans le groupe 2 des "Démocrates". Actuellement, il semble que le Portugal soit condamné à un long séjour parmi les "Désespérés". Qu'est-il arrivé? En 1998, une tentative très mal préparée et exécutée, fut faite pour instaurer deux référendums l'un sur les questions de l'avortement et l'autre sur l'intégration européenne. Le premier fut bâclé en quelques semaines, le second (sur l'Europe) fut annulé du calendrier référendaire par décision de la Cour constitutionnelle. Ce qui est particulièrement mauvais dans cette affaire, c'est que les politiciens sont actuellement en train d'essayer de jeter le discrédit sur les droits de vote populaire, en prenant l'argument des manipulations pour lesquelles ils ont été eux-mêmes directement responsables.

**Bulgarie:** Durant ces dix dernières années de reconstruction démocratique, les citoyens de la Bulgarie n'ont pas pu voter sur une seule question essentielle. En plus, le changement constitutionnel par la voie d'un référendum populaire est expressément exclu par la majorité parlementaire seule habilitée à le faire. Il n'y a pas d'expérience de démocratie directe au niveau local non plus. La seule disposition légale pour l'I&R concerne le cas de modification des tracés frontaliers des communautés locales. Cependant les Bulgares auront à prendre une décision sur l'intégration européenne d'ici quelques années.

**Malte:** Selon la commission européenne, cette petite île méditerranéenne remplit "tous les standards démocratiques et de droits humanitaires" et pourtant - avec la seule exception des élections parlementaires - les citoyens maltais ne peuvent pas participer à la vie politique de leur pays. Depuis l'accession à l'indépendance vis-à-vis de la Grande Bretagne, en 1964, il n'y a plus jamais eu d'autres plébiscites. Le parti nationaliste du Premier ministre Edward Fenech Adami a annoncé qu'il y aura un référendum sur l'adhésion européenne, mais le parti d'opposition travailliste est contre cette idée.

**Chypre:** Chypre est un cas particulier en terme d'intégration européenne, étant donné qu'elle a été de fait divisée en deux depuis l'invasion turque de 1974. Dans ce pays, dont la situation géographique en a toujours fait une cible pour les forces étrangères depuis des millénaires, il n'y a aucun signe de mouvement vers la démocratie directe - mis à part les deux plébiscites présidentiels de la zone d'occupation turque au Nord. En dehors d'une éventuelle adhésion possible à l'UE, qui nécessiterait le premier vrai référendum à Chypre, il n'y a rien qui signale une tendance vers plus de démocratie.

**Turquie:** Bien que candidat officiel à l'UE, avec une représentation à la Convention européenne, la Turquie ne satisfait même pas au standard minimum en Europe en matière de démocratie et de droits de l'Homme. La constitution turque mentionne bien la possibilité de tenir des référendums, mais les fondements nécessaires pour ceux-ci n'ont jamais été développés ni définis.

## **Notes**

- (1) Hermann K. Heussner, Otmar Jung (Éditeur), *Mehr direkte Demokratie wagen, Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge (Oser plus de démocratie, Désir et décision du peuple: Histoire -Pratique- Propositions)*, Édition Olzog, 1999.
- (2) Les plébiscites ont été inclus dans les chiffres sur les référendums nationaux. Les plébiscites sont distingués du fait qu'ils sont initiés, organisés et parfois même contrôlés et manipulés par en haut, c'est-à-dire qu'ils peuvent parfois agir de manière contre productive en démocratie directe.
- (3) Tous les chiffres sont tirés du IRI World Almanac, qui sera publié par Carolina Academic Press à la fin de 2002.
- (4) La démocratie directe et l'intégration européenne forme le sujet d'un rapport de l'IRI en cours de réalisation et qui sera publié au moment de la conférence portant le même titre, donnée au Parlement Européen le 19 septembre 2002.
- (5) Les membres du groupe de travail y compris les deux auteurs de ce rapport - Andreas Gross (Directeur de recherche de l'IRI Europe, membre du Parlement Fédéral suisse et du Conseil de l'Europe, directeur de l'Atelier pour la démocratie directe de Saint Ursanne, Confédération Helvétique) et Bruno Kaufmann (Président de l'IRI Europe, chercheur sur la paix et les conflits, correspondant pour l'Europe du Nord à la radio suisse, et correspondant européen de la radio suédoise) - sont Heiko Dittmer (membre du bureau de IRI Europe, coordinateur du réseau de Démocratie Directe en Europe, expert en système de paiement sur IBM), Frank Rehmet (conseiller scientifique pour Plus de Démocratie, Francfort sur le Main), Gerhard Schuster (membre du bureau de Eurovision, Vienne), Fredi Krebs (secrétaire général de l'Atelier pour la démocratie directe de Saint Ursanne) et Jürgen Zinnel (chercheur en science politique, assistant de l'Atelier pour la démocratie directe de Saint Ursanne).

## **Au sujet des auteurs**

### **Andreas Gross**

Est né en 1952 à Kobe (Japon), qu'il quitta pour la Confédération Helvétique à l'âge de sept ans. Il entra par la suite dans le Parti Social Démocrate, en tant que président des jeunes socialistes et du mouvement pour la paix (parmi d'autres, fondateur de la Campagne d'une Suisse sans armée). Depuis 1991, Gross est Membre du Parlement Fédéral pour le Canton

de Zurich. Depuis 1995, il est aussi Membre du Conseil de l'Europe, où il occupe le siège de Vice-président depuis 2001. Il enseigne la science politique à l'Université de Marbourg et Speyer et est Directeur de l'Institut Scientifique pour la Démocratie directe à Saint Ursanne. Il est l'auteur de nombreux livres sur l'I&R et donne des contributions régulières sur les questions d'I&R dans les journaux, revues, radio et télévisions, partout en Europe. Andreas Gross est co-fondateur de **Eurotopia**, le Mouvement des Citoyens Européens de Démocratie Directe Transnationale et est Directeur de Recherche au sein de l'Institut Européen d'Initiative et Référendum.  
Contact: [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch), [info@andigross.ch](mailto:info@andigross.ch)

## **Bruno Kaufmann**

Est né en 1965 à Aarau, Confédération Helvétique et il vit aujourd'hui à Stockholm et Lucerne. Diplômé de sciences politiques, il a fait des recherches sur l'Histoire de l'Europe de l'Est - Histoire, Paix et Développement aux Universités de Zurich, Uppsala, Gothenburg, Cambridge et Hawaï. Il est co-éditeur de "Frieden mit Europa" (La Paix avec l'Europe) (1989) et "Transnationale Demokratie" (1995), Éditions Realotopia, Zurich. Kaufmann est également co-éditeur de "Demokratis Utmaningar" (1996), Padrigu, Gothenburg et a été le correspondant de l'Europe du Nord du plus grand organe de presse quotidien "Tages-Anzeiger", Zurich (1993-98) et très actif au sein de l'atelier Die Zeit-Reformwerkstatt, Hambourg (1998-2000). Il couvre les événements de l'Europe du Nord pour la compagnie de radio-diffusion suisse DRS (depuis 1991). Par ses écrits, Kaufmann fournit des contributions régulières à l'hebdomadaire suisse "Die Weltwoche", à la revue autrichienne "Nordis". Il travaille comme expert de l'I&R auprès de la commission parlementaire du Bundestag allemand et est un membre fondateur de **Eurotopia**, le réseau paneuropéen des citoyens pour une constitution européenne incluant des droits de démocratie directe ainsi que du "Groupe permanent d'études pour une constitution européenne". Il est président et membre du comité de direction de l'Institut Européen pour l'Initiative et le Référendum.

Contact: [kaufmann@iri-europe.org](mailto:kaufmann@iri-europe.org)

## **Littérature**

Abromeit, Heidrun; Wozu braucht man Demokratie ? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie [Pour quoi a-t-on besoin de démocratie? La revendication postnationale de la théorie démocratique], Opladen 2002.

Auer, Andreas (Ed.); Die Ursprünge der schweizerischen Direkten Demokratie [Les origines de la Démocratie Directe suisse], Bâle/Frankfurt 1996.

Bowler, Shaun /Donovan Todd /Tolbert Caroline J.(Ed); Citizens as Legislators, Direct Democracy in the US [Les citoyens en tant que Législateurs, la Démocratie Directe aux USA], Chicago 1998.

Broder, David S; Democracy derailed, Initiative Campaigns and the Power of Money [La Démocratie a déraillé, Campagnes d'initiative et le Pouvoir de l'Argent], New York 2000.

- California Commission on Campaign Financing; Democracy by Initiative, Report and Recommendations [Commission Californienne sur le Financement de campagne: Démocratie par l'Initiative, Rapport et recommandations], Los Angeles 1992.
- Capretti, Anna; Direkte Demokratie in Italien [La Démocratie Directe en Italie], in Heussner/Jung, op.cit., 1999
- Cronin, Thomas E; Direct Democracy, Cambridge 1989.
- Dryzek, John S; Deliberative Democracy and beyond [La Démocratie délibérante et au-delà], Oxford 2000.
- Erne, Roland/Gross, Andreas/Kaufmann, Bruno/Kleger, Heinz (Ed); Transnationale Demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa [La Démocratie Transnationale, Impulsions pour une Europe démocratiquement conçue], Zürich 1995.
- Gerber, Elisabeth R.; The Populist Paradox, Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation [Le Paradoxe Populiste, Influence de Groupe d'intérêts et la Promesse d'une Législation Directe], Princeton 1999.
- Gross, Andreas/Klages, Andreas; Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich [L'initiative populaire dans les Cantons à l'exemple du Canton de Zurich], in: Auer, 1996.
- Gross, Andreas; Die schweizerische Direkte Demokratie [La Démocratie Directe suisse], in: Heussner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen [Oser plus de Démocratie], München 1999.
- Gross, Andreas; Direkte Demokratie in Gliedstaaten der USA , Reformwelle vor 100 Jahren – Parallelen zur Schweiz [La Démocratie Directe dans les États Fédéraux des USA, la Vague de Réforme d'il y a cent ans - Parallèles avec la Confédération Helvétique], in: Neue Zürcher Zeitung 14./15.August 1999.
- Hangartner, Ivo/Kley, Andreas; Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft [Les Droits démocratiques au sein de al Fédération et des Cantons de la Confédération Helvétique], Zürich 2000.
- Hautala, Heidi/Kaufmann, Bruno; Kleine Meisterstücke für das grosse Europa [Petits Chef-d'Oeuvre pour la Grande Europe], Neue Zürcher Zeitung, 3.12.2001, Zürich 2001.
- Heussner, Hermann K; Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland [Législation par le Peuple aux USA et en Allemagne], Köln 1994
- Jung, Otmar; Abschluss und Bilanz der jüngsten plebiszitären Entwicklung in Deutschland auf Landesebene [Conclusion et Bilan de l'évolution plébiscitaire récente en Allemagne à l'échelon des Länder], in: Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart [Annuaire

des Droits publics actuels], Band 48, Berlin 2000

Jung, Otmar; Eckpunkte nicht überzeugend gesetzt; wie die SPD die Beteiligungsrechte der Bürger auf Bundesebene ausbauen will [Butées placées de façon non convaincante; comment le SPD veut développer les droits de participations du citoyen à l'échelon, du Land], Berlin 2001.

Jung, Otmar; Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung [Le problème des quorums dans la décision populaire. Légitimité et Efficacité dans le bilan du protocole de Législation citoyenne] in: Zeitschrift für Politik, Nr 9, 1999.

Kaufmann, Bruno (Ed); Demokratins utmaningar, Padrigu, Göteborg 1997.

Kaufmann, Bruno; Die Welt der direkten Demokratie [Le Monde de la Démocratie directe]. Die Zeit 50/1999, Hamburg, 1999.

Kaufmann, Bruno; Power to the people – on the way to transnational Democracy [Le Pouvoir au Peuple - sur la voie de la Démocratie directe]. Master Thesis at Gothenburg University, Padrigu, Göteborg 1996.

Kaufmann, Bruno/Waters, Dane. The I&R World Almanac (Forthcoming), Carolina Academic Press, Durham 2002.

Klages, Andreas/Paulus, Petra; Direkte Demokratie in Deutschland, Marburg 1995.

Kölz, Alfred; Die Bedeutung der französischen Revolution [La Signification de la Révolution Française], in: Auer, Andreas (Ed) Die Ursprünge der schweizerischen Direkten Demokratie [Les origines de la Démocratie Directe], Basel/Genf, 1996.

Kölz, Alfred; Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte [Nouvelle histoire de la Législation suisse], Bern 1992.

Mittendorf, Volker/Gross, Andreas; Die Volksinitiative – zu den Renovationsmöglichkeiten eines avantgardistischen Gesamtkunstwerks [L'Initiative populaire - au sujte des Possibilités de Rénovation d'un Chef d'Oeuvre commun avant-gardiste], in: Materialien zur Zürcher Verfassungsrevision, hrsgb, von Dähler Thomas /Kölz Alfred /Notter Markus; Band 4, Zürich 2000.

Neidhart, Leonard; Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen [La Suisse politique, Fondements et Institutions], Zürich 2002.

Sabato Larry J. /Ernst Howard R. /Larson Bruce A.(Ed) Dangerous Democracy? The battle over ballot initiatives in America [Dangereuse la Démocratie? La bataille sur les Initiatives de vote en Amérique], Lanham 2001.

Schrag, Peter; Paradise Lost, Californias Experience, Americas Future [Paradis perdu, Expérience californienne, Futur de l'Amérique], Berkeley 1999.

Seipel, Michael/Mayer, Thomas (Ed); Triumph der Bürger [Triomphe du Citoyen], München 1997.

Tschannen, Pierre; Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von Direkter Demokratie [Droit de vote et entente politique, Contributions à une compréhension renouvelée de la Démocratie Directe], Basel 1995.

Weixner, Bärbel Martina; Direkte Demokratie in den Bundesländern [La Démocratie directe dans les Länder Fédéraux], München 2002.

Zimmerman, Joseph F; The Referendum, Westport 2001.

Zinnel, Jürgen; Friedrich Albert Lange's Überlegungen zur direkten Demokratie unter Berücksichtigung zeitgenössischer Diskussionszusammenhänge, unveröffentl. Diplomarbeit [Réflexions de Frédéric Albert Lange sur la Démocratie Directe en tenant compte du contexte des discussions entre ses contemporains, Thèse non publiée], Marburg 2001.

## ***Imprint***

IRI Europe Country Index on Citizen Lawmaking, 2002

© Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam, 2002

*The IRI Europe Country Index Team:*

Auteurs: Andreas Gross (St.Ursanne) and Bruno Kaufmann (Stockholm)

Traduction: Daniel Kmiécik (Lille)

Relecture:

Production: Arjen Nijeboer (Amsterdam)

Mise en page et impression: Ruparo (Amsterdam)

Groupe de travail sur le "Conception & Évaluation": Heiko Dittmer (Antwerp), Fredi Krebs (Herznach), Gerhard Schuster (Vienna), Jürgen Zinnel (Marburg), Frank Rehmet (Frankfurt/Main)

Commentaires de Arjen Nijeboer (Amsterdam), Hans Urs Wili (Bern), Rolf Büchi (Helsinki), Bruno Frey (Zürich).

*The IRI Europe Network:*

Comité de direction: Heidi Hautala (Helsinki, Conseiller de la présidence), Adrian Schmid (Lucerne, Directeur des finances), Niesco Dubbelboer (Amsterdam), Thomas Rupp (Frankfurt), Andreas Gross (St. Ursanne, Directeur de recherche), M Dane Waters (Washington, Présidence du Comité), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Bruno Kaufmann (Stockholm).

*Amsterdam Office:*

Arjen Nijeboer (Secrétaire Général), Bruno Kaufmann (Président)

*IRI Europe Correspondents:*

Christian Schaller (Vienne), Jos Verhulst (Anvers), Paul Carline (Édimbourg), Nelly Sirakova (Sofia), Milan Valach (Prague), Steffen Kjærulff-Schmidt (Copenhague), Jüri Ruus (Tartou), Dag Anckar (Turku), Carsten Berg (Paris), Ralph Kampwirth (Brême), Georges Kokkas (Athènes), Pal Reti (Budapest), Anna Olofsdottir Björnsson (Reykjavik), Dolores Taaffe (Limerick), Roland Erne (Florence), Gita Feldhune (Riga), Algis Krupavicius (Kaunas), Arjen Nijeboer (Amsterdam), Tord Björklund (Oslo), Andrzej Kaczmarczyk (Varsovie), Elisabete Cidre (Lisbonne), Horia Terpe (Bucarest), Igor Luksic (Lubljana), Guillem Rico (Madrid), Matthias Goldmann (Stockholm), Paul Ruppen (Brig).

Initiative & Referendum Institute Europe  
Entrepotdok 19A  
NL - 1018 AD Amsterdam  
Tel. +31 (0)20 4275091  
Fax +31 (0)20 4207759  
Site Internet: [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)  
Courriel: [info@iri-europe.org](mailto:info@iri-europe.org)