

**Séminaire sur la démocratie participative
en europe centrale et orientale aujourd'hui :
defis et perspectives**

compte rendu

Vilnius, 3-5 juillet 1997

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. SÉANCE D'OUVERTURE	
M. Gunnar JANSSON, Président de la Commission des relations parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	5
Allocution de bienvenue de M. Vytautas LANDSBERGIS, Président du Parlement lituanien	6
Introduction par M. Andreas GROSS, Conseiller National (Suisse), Rapporteur général de la Commission des relations parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.....	7
II. SÉANCE DE TRAVAIL I	9
Thème I: La démocratie participative aux Pays Baltes, avant et après le régime communiste	
<i>Rapporteur:</i> M. Henn-Jüri UIBOPUU, Professeur à l'Université de Salzbourg, Tallinn (Estonie)	9
<i>Commentaires</i> M. Rimantas DAGYS, Vice-Président de la Commission des affaires étrangères de Lituanie	12
M. Tunne KELAM, Vice-Président du Riigikogu (Estonie) Vice-Président de la Commission des relations parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.....	13
<i>DEBAT</i>	15
III. SÉANCE DE TRAVAIL II	19
Thème IV: Les enjeux historiques et actuels de la démocratie participative	
<i>Rapporteur:</i> M. Andreas GROSS, Conseiller national (Suisse).....	19
<i>Commentaires:</i> M. Fernando PEREIRA MARQUES, Député (Portugal).....	22
<i>DEBAT</i>	23

	<u>Page</u>
IV. SÉANCE DE TRAVAIL III	29
Thème II: La démocratie participative dans les autres pays d'Europe centrale et orientale	
<i>Rapporteur:</i> M. Ulrich HÄFELIN, Professeur à l'Université de Zurich (Suisse)	29
<i>Commentaires:</i> M. Robert FICO, Député (Slovaquie)	31
<i>DEBAT</i>	32
V. SÉANCE DE TRAVAIL IV	37
Thème III: La démocratie participative et la société civile	
<i>Rapporteur:</i> Mme Auli KESKINEN, Directeur du Département de la recherche et du développement au Ministère de l'environnement (Finlande)	37
<i>Commentaire</i> M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur (Italie), Vice-Président de la Sous-commission de la démocratie participative de la Commission des relations parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.....	38
<i>DEBAT</i>	39
VI. SÉANCE DE CLOTURE	43
<i>Conclusions générales:</i> M. Massimo LUCIANI, Professeur à l'Université de la Sapienza, Faculté des sciences politiques, Rome	43
<i>Allocution de clôture:</i> M. Andras BÁRSONY, Député (Hongrie) Président de la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	45
VII. RAPPORTS	47

I. SEANCE D'OUVERTURE

Présidence: **M. Gunnar JANSSON**
Membre de l'Eduskunta de Finlande,
Président de la Commission des relations
parlementaires et publiques de l'Assemblée
parlementaire du Conseil de l'Europe

Allocution de bienvenue: **M. Vytautas LANDSBERGIS**
Président du Seimas de Lituanie

Rapporteur Général: **M. Andreas GROSS**
Conseiller national (Suisse)
Membre de la Commission des relations
parlementaires et publiques de l'Assemblée
parlementaire du Conseil de l'Europe

M. le PRESIDENT – C'est un plaisir et un honneur pour moi que d'ouvrir ce séminaire dans un pays dont l'histoire offre tant de matière à réflexion, y compris sur le sujet qui nous occupera aujourd'hui et demain. Au nom de la Commission et de tous les participants à cette rencontre, je tiens à remercier le Parlement lituanien, ainsi que son Président, pour leur hospitalité généreuse et pour les conditions de travail qu'ils nous offrent.

Je remercie également tous ceux qui ont accepté notre invitation et je souhaite particulièrement la bienvenue à ceux qui, n'appartenant à aucune délégation nationale de l'Assemblée parlementaire, ne sont pas encore familiarisés avec nos procédures. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est l'assemblée européenne des Parlements nationaux, et donc une enceinte sans équivalent pour la consolidation de nos relations.

Monsieur le Président du Seimas, nous n'avons pas oublié votre rôle comme représentant de votre pays. Vous avez défendu la cause de son indépendance et vous avez été ensuite un membre très actif de notre Assemblée.

La défense et la consolidation de la démocratie pluraliste sont une des priorités de notre Organisation, avec le combat pour les droits de l'homme. Mais le Conseil de l'Europe a ouvert aussi de nouveaux champs d'activité: je mentionnerai ici la défense des droits sociaux et son action en faveur de la santé, de la culture, de l'éducation, de l'environnement...

Au sein de l'Assemblée, la Commission des relations parlementaires et publiques est celle qui s'occupe particulièrement du fonctionnement de la démocratie. Elle s'est ainsi intéressée au fonctionnement des Parlements, au rôle des médias et des nouvelles technologies de l'information et de la communication au sein de la démocratie, et aux instruments de la démocratie directe. Sur ce dernier thème, elle a adopté en avril une résolution dont le texte est à votre disposition. Le rapport préparatoire s'appuyait sur une étude comparative de la situation dans 28 pays. Longue et approfondie, la discussion en commission a mis en lumière toute la complexité de la matière. Le texte définitif de la résolution est le fruit d'un grand nombre d'"ajustements", exigés par la diversité des traditions et des expériences nationales dans les quarante Etats membres, mais ce n'est pas, comme il arrive souvent dans de telles conditions, une réduction au plus petit dénominateur commun. Mais peut-être M. Gross, dont le rapport avance des options à certains égards plus radicales, aura-t-il un point de vue légèrement différent... Il en dira quelques mots le cas échéant.

Quoi qu'il en soit, le sujet n'est pas épuisé. Il nous faut encore apprendre les uns des autres et chercher à mieux nous comprendre: tel sera l'objet de nos discussions. Le séminaire est ouvert!

M. Vytautas LANDSBERGIS, Président du Seimas de la République de Lituanie – Je commencerai par formuler des vœux pour le succès des travaux que vous allez entreprendre dans notre capitale et dans notre Parlement. Le Seimas et les Litvaniens sont de fervents partisans de la démocratie participative. Pendant les périodes sombres que nous avons traversées, c'est une idée qui n'a cessé de nous guider. Pour nous, la démocratie était le chemin que nous devions emprunter pour parvenir à la pleine liberté, à la pleine indépendance. Ce qui a été fait dans les trois Pays baltes en témoigne d'ailleurs: je suis sûr que vous vous souvenez de ce Jour du Ruban noir où, en 1989, une magnifique chaîne humaine fut tendue de Vilnius à Tallinn. Ceux qui y ont participé n'avaient à l'esprit qu'une exigence: faire advenir cette liberté et cette indépendance. Ils exprimaient la volonté de leurs nations, comme ils l'ont fait à d'autres moments encore, recueillant par exemple plus de 500 000 signatures au bas d'une pétition demandant le retrait de l'armée soviétique. Cette exigence semblait alors irréaliste, mais la liberté et l'indépendance sont très vite devenues des réalités.

Cette action faisait toute sa place à la démocratie directe. C'est par exemple par un référendum qu'en février 1991, 80 % des votants se sont prononcés en faveur de la démocratie et de l'indépendance.

Par la démocratie directe, nous sommes parvenus à la démocratie représentative et nous avons réussi à restaurer l'indépendance lituanienne, puis à libérer pacifiquement notre capitale et notre pays. Le peuple, en prenant la parole, a arraché son droit à une Nation.

Je le répète, notre vie repose tout entière, aujourd'hui comme hier, sur la foi en la démocratie comme seul moyen de parvenir à la sécurité et à la stabilité. Nous savons que seul un pays démocratique peut espérer obtenir le soutien et la protection des organisations démocratiques internationales et de l'Alliance atlantique.

Nous n'ignorons pas les problèmes auxquels se heurtent les démocraties, et nous les éprouvons nous-mêmes en Lituanie. Partout, il n'est question que de crise de confiance à l'égard des institutions démocratiques, d'indifférence du peuple envers l'Etat. Il peut en résulter de grandes

difficultés. La liberté de choix est le fondement de la démocratie et il convient donc d'évaluer ce qui fait entrave à son exercice. Le principe de la représentation peut rester lettre morte si l'on ne se préoccupe pas de mettre en place un gouvernement réellement démocratique à l'issue des élections. Notre administration travaille-t-elle ou non dans un esprit démocratique, au service du peuple? Telle est la question à se poser, que j'appellerai de façon paradoxale la question de la "bureaucratie démocratique".

La participation démocratique suppose des élections directes, régulières, mais il faut aussi que le peuple constate que les choses bougent après ces élections. C'est pourquoi les élus, une fois investis de la responsabilité, ont le devoir de faire en sorte que les gens puissent changer quelque chose à leur vie, à la société, à l'Etat. Les citoyens participent s'ils sont associés à ces réformes pour le meilleur: seuls ces changements peuvent leur donner confiance en l'Etat démocratique et les encourager à se comporter en citoyens à part entière.

C'est ce pour quoi nous avons lutté depuis notre libération, et ce pour quoi nous devons continuer de lutter: nous devons créer une société civile, une société de citoyens responsables. Nous allons poursuivre nos efforts en ce sens et nous serons heureux, aujourd'hui, de partager notre expérience avec les vieilles démocraties, où ce processus n'a pas été interrompu pendant de longues années comme il le fut dans les Pays baltes. Ce séminaire nous sera précieux, et je vous souhaite donc encore une fois d'avoir un débat approfondi et sincère.

M. le Président: Pour tenir compte des contraintes de certains, nous allons modifier quelque peu notre ordre du jour: nous aborderons le quatrième thème dès cet après-midi, quand nous en aurons terminé avec le premier. Les deux autres seront traités demain. D'autre part, je serai moi-même obligé de quitter Vilnius avant la fin du séminaire: M. Barsony, vice-président de l'Assemblée parlementaire, a aimablement accepté de me suppléer.

M. Andreas GROSS, Rapporteur Général: Je suis très heureux de notre réunion à Vilnius. C'est un premier pas; mais la démocratie exige un engagement de longue durée, comme celui que nous avons dû assumer au sein de la commission!

Comment développer la souveraineté populaire? La question s'est posée dès la Révolution américaine et la Révolution française. La démocratie représentative est la base; reste à voir comment on peut l'enrichir avec une participation accrue des citoyens.

Pourquoi nous réunir dans un pays balte? De nombreux Européens ignorent que l'Estonie a largement pratiqué la démocratie directe entre les deux guerres, et que la Lituanie a repris le flambeau de nos jours... Nous nous réunissons ici aussi parce que les nouvelles démocraties sont confrontées au défi de trouver un équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe. Comme l'a dit le Président Landsbergis, l'objectif de la Lituanie, mais aussi des autres nouvelles démocraties, est de développer la société civile; un des moyens d'y parvenir est de développer la participation démocratique de la société civile.

Cela dit, il ne faut pas ignorer les risques inhérents à ces techniques. C'est ainsi qu'en Albanie, la communauté internationale a sous-estimé le danger d'un plébiscite: par le biais d'un référendum

entre république et monarchie organisé en même temps que les élections, l'ancien président espérait dévoyer le résultat des élections pour devenir une sorte de roi plebiscité. Il ne faut pas confondre le référendum, consultation populaire, et le plébiscite, organisé par le pouvoir. En fait, le plébiscite caractérise une démocratie représentative.

Que tous les participants se sentent libres de parler: il est important de redistribuer le pouvoir!

II. SEANCE DE TRAVAIL I

Thème I: La démocratie participative dans les Pays baltes, avant et après le régime communiste

Présidence: M. Gunnar JANSSON,
Membre de l'Eduskunta de Finlande
Président de la Commission des relations parlementaires et
publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Rapporteur: M. Henn-Jüri UIBOPUU,
Professeur à l'Université de Salzbourg, Tallinn (Estonie)

Commentaires: M. Rimantas DAGYS,
Vice-Président de la Commission des Affaires étrangères du
Seimas de Lituanie

M. Tunne KELAM,
Vice-Président du Riigikogu (Estonie),
Vice-Président de la Commission des relations parlementaires et
publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

DEBAT

M. Henn-Jüri UIBOPUU, rapporteur: Il y a quelques jours, à 5 600 miles à l'est de Vilnius, s'est déroulé un événement qui n'aurait pas eu lieu si un référendum avait été organisé: le retour de Hong Kong à la Chine... Mais, depuis toujours, les Nations Unies ont une attitude négative envers le référendum, s'il est défavorable à la décolonisation: ce fut le cas du Cameroun, de Gibraltar en 1967, de Mayotte en 1974 et 1976... Pour moi, plébiscite et référendum ont la même signification.

"Les nouvelles constitutions ne se sont pas contentées d'affirmer simplement la souveraineté du peuple, elles ont cherché des moyens directs de donner au peuple le pouvoir d'exercer ses droits souverains": c'est ce qu'écrivait A. Headlam-Morley en 1928, dans son ouvrage *Les nouvelles constitutions démocratiques d'Europe*. Après la première guerre mondiale, la période était à l'euphorie, avec l'établissement de la démocratie dans les trois Pays baltes. Les constitutions de ces pays mentionnaient le peuple dans leur préambule, mais celle de Lituanie commençait par: "Au nom de Dieu tout-puissant". On supposait que la consultation fréquente des citoyens avait une valeur éducative, mais cela ne s'est vérifié qu'en Estonie.

La constitution estonienne de 1920 prévoyait le référendum dans deux cas: d'une part, 25 000 électeurs avaient le droit de demander l'organisation d'un référendum sur une loi; si le référendum abrogeait une loi venant d'être adoptée par l'Assemblée nationale, cette dernière était dissoute.

D'autre part, des amendements à la constitution pouvaient être proposés par le peuple ou par l'Assemblée nationale.

Une disposition de la constitution de 1920 serait considérée comme étrange aujourd'hui: étaient exclus du droit de vote les déments, les aveugles et les sourds-muets...

La constitution de 1938 permettait au tiers des députés de demander l'organisation d'un référendum; là encore, si son résultat ne coïncidait pas avec la décision de l'Assemblée nationale, celle-ci devait être dissoute.

Beaucoup de référendums ont eu lieu en Estonie de 1918 à 1940. A la faveur du premier, qui s'est déroulé les 17 et 19 février 1923, il a été décidé, par 328 000 voix contre 130 000, que l'instruction religieuse figurerait dans les programmes scolaires. En 1926, la demande d'un référendum sur les indemnités en cas de nationalisation a été rejetée au motif que la constitution excluait le référendum sur des "lois fiscales", ce qui relève d'une interprétation contestable.

Lors de la crise politique des années 1931-1934, un projet d'amendement constitutionnel de l'Assemblée nationale a été soumis à référendum en août 1932 et rejeté par 345 000 voix contre 333 000, à une très faible majorité donc. Il n'est pas surprenant que l'Assemblée nationale n'ait pas accepté les résultats de cette consultation.

En novembre 1932, les vétérans (VABS) ont soumis un amendement constitutionnel sur l'état d'urgence. De son côté, l'Assemblée nationale a élaboré son propre projet, qui a été rejeté par 330 000 voix contre 161 000. Dans un climat tendu, l'état d'urgence a été proclamé; finalement, la version des VABS a été approuvée par 416 000 voix contre 156 000 le 14 octobre 1934; ce résultat a été qualifié par la suite de "révolution pacifique".

En 1936, le chef de l'Etat, Konstantin Päts, a organisé un référendum autorisant le président à convoquer le Congrès pour élaborer une nouvelle constitution. Plus de 75 % des votants ont approuvé ce projet présidentiel ; la constitution est entrée en vigueur en janvier 1938. Ainsi, bien que l'Estonie ait traversé des périodes de non-démocratie, elle est revenue à la démocratie grâce à ses propres efforts; malheureusement, il lui est resté peu de temps pour mettre en oeuvre cette nouvelle constitution.

La constitution lettone de 1922 prévoyait le référendum pour les amendements à la constitution (art. 77) et lorsque 10 % des électeurs le demandaient (art. 72). Toutefois, les deux tiers des membres du Parlement pouvaient s'y opposer.

Entre les deux guerres, il y a eu six tentatives de référendum, notamment sur l'église, mais toutes ont échoué.

La première constitution lituanienne de 1922 accordait au peuple l'initiative législative: il fallait la signature de 25 000 électeurs; pour proposer un amendement modifiant la constitution, il fallait 10 000 signatures (art. 102); un tel amendement, adopté par le Parlement, pouvait être soumis à référendum si le Président de la République, les deux tiers des membres du Parlement ou 50 000 électeurs le demandaient (art. 103). Cette constitution a été modifiée en 1928, mais les articles sur le plébiscite ont été maintenus.

Dans la période qui a précédé la seconde guerre mondiale, les Pays baltes ont connu des évolutions différentes: Lettonie et Lituanie sont devenues des Etats totalitaires, tandis que l'Estonie s'est orientée vers un système plus démocratique.

Le 23 août 1989, lors du cinquantième anniversaire du tristement célèbre pacte Ribbentrop-Molotov, 1 500 000 personnes, de Tallinn à Vilnius, se sont donné la main pour montrer au monde qu'elles voulaient se libérer du joug soviétique. Cet événement, que je qualifie de "plébiscite *ad hoc*" est la meilleure manifestation du référendum populaire qui ait jamais été; elle a été très peu appréciée des Soviétiques à l'époque! Il en est résulté, en 1991, après l'effondrement de l'Union soviétique, l'organisation de référendums en Estonie, en Lettonie et en Lituanie, avec la même question: "Souhaitez-vous l'indépendance?" Les résultats ont été parfaitement clairs! En Estonie, le Parti communiste prosoviétique a organisé un contre-référendum en posant la question suivante: "Une Estonie indépendante devrait-elle rester au sein de l'URSS?" Comme on pouvait voter sans passeport, les résultats de ce contre-référendum ne sont pas fiables.

En Lettonie, 73 % des électeurs ont voté pour l'indépendance, alors que les Lettons ne représentent que 52 % de la population: cela signifie que des électeurs russes ont voté pour une Lettonie indépendante.

En Lituanie, les résultats ont été encore plus nets: plus de 90 % de oui! En octobre 1992, un référendum sur la nouvelle constitution a été organisé: elle a été adoptée par 77 % des votants. En août 1994, l'opposition a tenté d'organiser un référendum pour mettre en échec la politique du gouvernement, mais ce référendum a été invalidé, faute d'une participation suffisante: seuls 36,5 % des 2 500 000 électeurs avaient voté. Les objectifs des partis d'opposition étaient de contester la légitimité des privatisations déjà opérées et d'obtenir l'indemnisation de ceux qui avaient été affectés financièrement par l'introduction du *litas*, mais aussi de provoquer des élections anticipées.

J'ajoute que l'article 105 de la constitution estonienne de 1992 prévoit la possibilité du référendum. Le peuple peut donc manifester sa volonté non seulement au travers des élections, mais aussi par ce moyen. Lorsqu'une loi est adoptée par référendum, le Président de la République doit la promulguer immédiatement alors que, pour une loi normale, le délai est de deux semaines, afin de permettre notamment le contrôle de constitutionnalité.

Actuellement, la Lituanie est, des trois Pays baltes, celui qui a le plus recouru au référendum. Peut-être les deux autres Etats ont-ils éprouvé des réticences à l'égard de la démocratie directe, mais je pense qu'ils vont désormais faire une plus large place à cette procédure: ce sera sans doute dans une moindre mesure qu'en Suisse ou en Autriche mais il me semble que nous pouvons regarder l'avenir avec espoir.

M. Rimantas DAGYS, (Lituanie): C'est une fierté pour moi que de m'adresser à cette Assemblée démocratique dans l'hémicycle même où fut proclamée la restauration de notre indépendance, en mars 1990. Et, comme je puis ici m'exprimer dans notre langue – ce qui nous est interdit à

Strasbourg –, je mettrai à profit cette liberté.

Les problèmes de la démocratie participative peuvent être communs aux pays de l'Europe occidentale et à ceux d'Europe centrale, dont la Lituanie, mais il en est qui nous sont propres. Les premiers étant amplement traités par d'autres, c'est aux seconds que je consacrerai mon propos.

Chez nous, les gens sont de plus en plus déçus par la démocratie représentative parce que la plupart des partis tendent à oublier leur vocation à défendre l'intérêt public, ne pensant qu'aux élections et, pour tout dire, cherchant avant tout à pêcher des voix. Cette vision à court terme entraîne une perte pour la démocratie : les citoyens finissent par mettre tous les partis dans le même panier, si différents que soient leurs électors.

D'autre part, bien que le développement des nouvelles technologies facilite l'accès à l'information, une partie importante de la société, même dans les pays riches, reste à l'écart des processus de décision, et cela entretient le scepticisme à l'égard des nouvelles méthodes.

En Lituanie et, je pense, dans toute l'Europe centrale, ces deux problèmes revêtent d'autant plus d'acuité que s'y ajoutent les difficultés inhérentes à la transition économique. J'en citerai quelques-unes.

En premier lieu, les réformes radicales s'accompagnent d'une forme de coercition exercée sur une partie de la société. Elles résultent en effet davantage de la volonté d'une élite politique que de celle d'une majorité. En raison de la faiblesse des partis, un accord entre les forces politiques est nécessaire pour assurer la réussite de la transition et les gens qui s'y opposent, faute de voir leurs intérêts représentés, se trouvent déçus par le nouvel ordre démocratique. Ces réformes s'effectuent à un rythme rapide, d'autre part, alors que l'esprit public n'évolue que lentement. Un fossé dangereux se creuse ainsi entre l'élite politique et l'électeur ordinaire. N'oublions pas que c'est seulement aujourd'hui que les gens commencent à acquérir l'aptitude à vivre correctement dans les conditions du marché. Les groupes d'intérêts commencent tout juste à se constituer et, même si les différents statuts de la propriété se clarifient peu à peu, seuls les milieux financiers et les milieux d'affaires montrent une claire compréhension de ce qu'est l'intérêt privé. Le dialogue social est des plus réduits, les syndicats étant faibles et désunis. Bien que nombreuses, les ONG ne se préoccupent guère de renforcer les solidarités internes...

L'information du public sur les processus en cours dans le pays et dans le monde pose également un problème aigu. Internet n'en est qu'à ses balbutiements et, si les journaux indépendants se sont multipliés, ils demeurent peu lus; au demeurant, beaucoup ne font que refléter l'opinion des annonceurs et les articles à sensation l'emportent largement sur l'analyse économique et politique. Cela aussi contribue à creuser le fossé entre l'élite et le simple citoyen et, à mon avis, on ne peut y remédier que par une "injection" de démocratie directe.

La Lituanie a accumulé une ample expérience en matière de référendums. On recense 12 tentatives depuis l'indépendance et l'opinion a pu s'exprimer à huit reprises par ce canal. Il apparaît pourtant que notre loi sur les référendums n'est pas suffisamment favorable au développement de la démocratie directe. Certes, il est compréhensible qu'on exige le vote de trois quarts des citoyens

pour modifier l'article 1er de la Constitution – "L'Etat lituanien est une république démocratique" –, mais faut-il absolument la majorité absolue quand il s'agit d'autres sujets? Quelles chances ont ces consultations d'aboutir, sachant que la participation tend à diminuer et que, de surcroît, ceux qui s'opposent à un référendum encouragent les électeurs à s'abstenir? En outre, le temps imparti au débat public est généralement trop bref – un mois seulement dans certains cas. Et il n'est pas très aisé de lancer une initiative populaire quand il faut recueillir en moins de trois mois 300 000 signatures, soit le soutien d'environ 12,5 % de l'électorat...

Bien que les dispositions soumises à référendum aient obtenu une majorité, la procédure n'a abouti que dans trois cas. Chaque fois, c'est qu'il y avait sur le sujet accord entre les principales forces politiques.

De façon générale, les Litvaniens pensent que le référendum leur permet d'exercer une influence sur les décisions. Il est cependant clair qu'il faudra libéraliser la législation en la matière et adopter une loi sur les référendums locaux. Notre Parlement en a d'ailleurs compris la nécessité et s'apprête à remédier aux défauts actuels en vue de conforter la démocratie participative.

M. Tunne KELAM (Estonie): Une des choses qui caractérisent les Pays baltes, c'est leur longue tradition d'autonomie locale, incluant certaines formes de démocratie locale. La population de villages voisins avait l'habitude de se réunir, en vue de consultations mutuelles. Même sous domination étrangère, nous pouvions ainsi décider de l'organisation de notre vie quotidienne et c'est l'une des explications qu'on peut donner au succès et au caractère pacifique de notre lutte pour l'indépendance.

Mais cette indépendance n'était pas la première. M. Gross l'a dit et M. Uibopuu l'a confirmé: grâce à celle dont nous avons joui après la première guerre mondiale, nos Etats ont pu compter parmi les berceaux de la démocratie. Mais ensuite, pendant un demi-siècle, nous avons été comme toute l'Europe centrale et orientale la proie du totalitarisme.

A ce propos, je dirai que l'Europe a connu en ce siècle plusieurs formes d'intégration: une forme démocratique et deux formes totalitaires – la nazie et la soviétique. Les Baltes, en ce qui les concerne, ont été privés de toute possibilité d'expression démocratique pour longtemps, mais aucune situation n'est jamais totalement désespérée: sous le communisme, le peuple avait encore le recours de "voter avec les pieds". Ainsi, en 1944, les Estoniens ont fait comme les Allemands de l'Est jusqu'à la construction du Mur: ils ont gagné l'Ouest, à raison d'un sur dix.

Une autre forme très répandue de "participation" à la vie politique a consisté à s'abstenir de toutes les formes trompeuses de la démocratie soviétique: nous avons ainsi fait nôtre la leçon de Soljenitsyne, qui invitait à ne pas participer personnellement au mensonge institué. Nous ne voulions pas nous mentir à nous-mêmes ni au monde extérieur.

Dans le même ordre d'idées, je mentionnerai le "référendum culturel". Les trois Pays baltes ont une très forte tradition à cet égard, leurs langues ayant été longtemps interdites par les autorités. Sans ce "référendum culturel" répété jour après jour, sans cet attachement obstiné à leur langue et à leur culture propres, les trois nations n'auraient pu survivre. Le dernier de ces référendums a commencé

en 1940 et il a duré 51 ans! S'il a réussi, nous le devons notamment à nos chants et aux festivals que nous avons organisés.

Vers la fin du régime soviétique est apparue une dernière forme, sans équivalent, de démocratie participative: je veux parler de la chaîne qui s'est forgée entre nos trois territoires, malgré les forces d'occupation et le KGB. Une organisation s'est constituée, appelant les habitants des trois pays à agir en citoyens indépendants. Le fait que l'Occident démocratique et le Conseil de l'Europe en particulier n'aient jamais reconnu notre intégration à l'URSS a levé une barrière psychologique, mais ce n'en fut pas moins un geste de courage civique que de venir dans les commissions de citoyens, dont plus de cent ont été créées en 1989. En dépit de leurs passeports soviétiques, en dépit des intimidations et du boycott de la presse officielle, plus de 900 000 personnes se sont fait enregistrer en un an comme citoyens estoniens. Même des communistes les ont rejointes, un peu plus tard !

Ensuite sont venues, en février 1990, les élections au Congrès d'Estonie: 90 % des inscrits y ont participé, 465 membres ont été élus par 1 200 délégués représentant trente partis, dont le parti communiste, qui a obtenu plus de 30 représentants. Quant aux "colons" russes venus à la faveur de l'occupation et qui ont déclaré qu'ils désiraient devenir citoyens de l'Estonie indépendante, ils ont obtenu 45 délégués. Cette initiative a été reprise en Lettonie, en mai 1990, puis en Géorgie, en Transcaucasie et ailleurs. Ainsi s'est mise en place une représentation démocratique dont les soviets suprêmes des diverses républiques ne pouvaient fournir l'équivalent.

Le résultat final de ce processus enraciné dans une initiative de masse, nous l'avons perçu pendant les journées cruciales de 1991 où l'URSS et l'Estonie se sont mises d'accord sur un mécanisme de rétablissement de notre indépendance. Une Assemblée constituante a été formée et son travail a été approuvé par un référendum en juin 1992. Cinq ans après, donc ces jours-ci, cette loi fondamentale est entrée en vigueur. En septembre suivant, un premier Parlement démocratique a été élu.

Pour moi, ce modèle balte est unique. Nos pays ont montré comment il était possible de rétablir la démocratie grâce à diverses formes de démocratie directe, conformément au droit international et par des méthodes non violentes, ne laissant rien à la vengeance et aux rancunes.

Peut-être serait-il bon de faire de même appel au référendum, s'agissant de notre candidature à l'Union européenne. Nous avons peu de temps pour nous préparer à cette échéance décisive, mais nous avons tous reconnu l'existence en Europe d'un fossé inquiétant entre parlementaires et électeurs, ainsi que celle d'une bureaucratie qui fait obstacle à la démocratie participative. La coopération internationale n'en est pas moins positive. Le Conseil de l'Europe notamment est irremplaçable comme lieu de rencontre de quarante pays. Si tous se montrent conscients de leurs responsabilités et savent se fixer des objectifs clairs, nous surmonterons sans doute tous les dangers de cette bureaucratie européenne.

M. le Président: Je vous remercie. Sur les 15 membres de l'Union européenne, 13 ont organisé des référendums et il me paraît donc bon que les Pays baltes fassent de même. Cependant, la législation existante peut opposer des obstacles techniques. Ainsi, en Suède comme en Finlande, on ne connaît que le référendum consultatif: un "non" vaut toujours "non", mais un "oui" peut en définitive se traduire aussi bien par un "oui" que par un "non"! Pourquoi faire simple quand

on peut faire compliqué ?

M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur (Italie): Le rapport de M. Gross m'a beaucoup intéressé: je ne savais pas que les Pays baltes avaient été des précurseurs de la démocratie directe. J'ai été un observateur lors du référendum de 1991 sur l'indépendance de l'Estonie. Appartenant à un mouvement indépendantiste, je suis heureux de savoir que les trois peuples baltes ont pu s'exprimer librement, ce qui n'est pas possible en Italie, car le Président de la Chambre des Députés a interdit d'évoquer le sujet.

Je souhaite obtenir un éclaircissement de M. Uibopuu. Il indique dans son rapport que la cession d'une partie du territoire lituanien à un autre Etat devrait être approuvée par référendum. Qu'en est-il lorsqu'une partie du territoire veut devenir indépendante?

M. UIBOPUU, rapporteur: Il faut le consentement de la population lituanienne pour toute réduction du territoire; en revanche, je ne sais pas si un élargissement du territoire implique un référendum.

M. le Président: Et en cas de sécession pour indépendance?

M. UIBOPUU, rapporteur: Le problème se poserait de la même manière; il s'est posé pour le nord-est de l'Estonie, où la population russe souhaite le rattachement à Leningrad.

M. Rimantas DAGYS, Député (Lituanie): Les articles figuraient dans la première constitution lituanienne; à l'époque, le contexte historique était différent: les frontières n'étaient pas stables et la Lituanie avait un contentieux avec la Pologne et l'Allemagne. Il s'agissait d'empêcher le gouvernement de procéder, seul, à une cession partielle du territoire.

M. Andreas GROSS, Rapporteur Général: M. Kelam a indiqué que l'Estonie a pratiqué la démocratie directe durant des années. Pourquoi seule l'Estonie s'est-elle engagée dans cette voie? Pourquoi, après 1991, cette pratique ne s'est-elle développée qu'en Lituanie?

M. UIBOPUU, rapporteur: Je connais mal l'histoire du XIXème siècle mais, indubitablement, 1882 est une date importante: c'est en cette année qu'Alexandre III a imposé le russe à l'université; certains Estoniens ont changé de religion et sont entrés dans l'administration. Il semble que l'*Aufklärung* ait préparé la population estonienne à une pratique démocratique. Pourquoi s'est-elle imposée dans la seule Estonie? C'est à la Lituanie et à la Lettonie de répondre... En tout cas, à la fin des années trente, l'Estonie s'est engagée sur la voie de la démocratie grâce au Président Päts.

Pourquoi la Lituanie aujourd'hui? L'émancipation a commencé en 1988 en Estonie; ce fut ensuite le tour de la Lituanie, de la Lettonie et de la Moldavie. La Lituanie a une tradition de démocratie

représentative. Entre deux guerres, l'existence d'une forte population rurale et conservatrice a empêché le recours au référendum. Après la restauration de l'indépendance, en 1991, une nouvelle situation s'est créée. Il faut souligner aussi le poids de la démographie: 80 % de la population est lituanienne et il n'y a pas de problème avec les minorités, ce qui a permis à la Lituanie de mener une lutte plus radicale et plus politique que ses voisins.

M. Tunne KELAM, vice-président du Riigikogu d'Estonie: Il y a une différence entre les racines locales de la démocratie et ses manifestations...

En Estonie, avant l'indépendance, un gros effort a été fait pour éduquer la population. Malgré l'analphabétisme, chaque famille paysanne était abonnée à une publication nationale.

Dans la période de transition, il y a eu une participation intense de la population à la lutte pour l'indépendance, à travers des référendums indirects, ce qui a provoqué un certain épuisement.

Le référendum de 1992 sur la constitution a entraîné quelque nervosité: que se serait-il passé si les électeurs l'avaient rejeté? En effet, certains demandaient le retour pur et simple à la constitution de 1938; les forces démocratiques le refusaient car ce texte donnait des pouvoirs trop importants au chef de l'Etat; or un président fort peut devenir un dictateur et le risque était d'autant plus grand que nous n'avions pas une grande expérience de la vie démocratique.

Après ce référendum, les institutions politiques ont bien fonctionné; c'est sans doute pour cela qu'il n'a pas semblé nécessaire de recourir à un nouveau référendum.

M. Roy HUGHES, (Royaume-Uni): Nous sommes bien d'accord pour penser que la démocratie ne commence pas et ne se termine pas avec les élections; ce qui est indispensable, c'est la participation à long terme des citoyens. Au Royaume-Uni, nous sommes circonspects à l'égard du référendum, qui ne s'inscrit pas vraiment dans notre tradition politique.

Un mot sur la dissolution du Parlement lorsque ses vues ne coïncident pas avec celles de la population. Nos traditions, là encore, sont différentes... Nous sommes partisans du système majoritaire. Ce système a ses défauts, certes, mais il donne un gouvernement fort. La participation des citoyens ne doit pas rester confinée aux élections ou au référendum: elle peut s'exercer dans d'autres cadres...

Je dois confesser que je ne suis pas Anglais, mais Gallois. La population du pays de Galles est du même ordre que celle de la Lituanie, environ trois millions de personnes; au siècle dernier, le régime tsariste réprimait l'usage de la langue lituanienne: la Grande-Bretagne libérale agissait de même envers la langue galloise! On pourrait poursuivre le parallèle dans le domaine religieux: des colonies galloises ont été fondées en Patagonie, il y a 130 ans, pour échapper aux persécutions religieuses. Nous pourrions donc avoir les mêmes revendications que les Pays baltes!

En conclusion, il n'y a pas une seule façon de participer à la démocratie; la vérité a plusieurs visages. La seule chose obligatoire, c'est la tolérance!

M. UIBOPUU, rapporteur: Vous avez mentionné la disposition de la constitution estonienne qui prévoit la dissolution du Parlement en cas d'échec d'un référendum. Il ne faut pas oublier que la population souffre de cinquante années d'une très mauvaise expérience! Tout s'en ressent: les partis politiques, par exemple, sont très peu fournis... Il faut consacrer tous nos efforts à faire comprendre la démocratie à la population et à trouver d'autres moyens d'associer les gens à la prise des décisions : la démocratie directe est un de ces moyens.

M. le Président: Je vous remercie tous. Nous allons maintenant passer au thème suivant, le quatrième comme je l'ai annoncé tout à l'heure. Auparavant, je vais toutefois donner la parole à M. Kuptsov, qui souhaite interpeller M. Kelam. Celui-ci ayant dû repartir, je pense que M. Uibopuu pourra le suppléer.

M. Valentin KUPTSOV, membre de la Douma de Russie: On nous a présenté de façon très détaillée la démocratie représentative dans les Pays baltes, à l'aide de longs historiques, mais quid de la représentation de la population d'origine russe? Il existe 79 statuts différents...

M. UIBOPUU, rapporteur: Le problème de la représentation de la population russophone est un problème compliqué, particulièrement en Lettonie et en Estonie. Mais cette situation n'est pas de la faute des Lettons et des Estoniens : c'est la Russie qui en est responsable. En effet, la loi sur la nationalité de 1991 disposait que toute personne qui, au 1er septembre 1991, vivait au sein de l'Union soviétique, pouvait obtenir la nationalité russe à condition d'en faire la demande. Or la Russie a reconnu l'indépendance des Pays baltes le 26 août 1991, de sorte que le 1er septembre, ces Etats ne se trouvaient plus au sein de l'URSS! Les russophones – 110 000 – qui ont demandé la nationalité estonienne, l'ont obtenue. Cela étant, c'est vrai, il existe dans notre pays des non-Estoniens, des personnes sans nationalité, mais elles peuvent cependant élire des représentants à l'échelon local pourvu qu'elles vivent dans le pays depuis au moins cinq ans. Si la Lituanie a recouru plus souvent au référendum, l'Estonie pratique en effet une large autonomie locale. En ce sens, la situation n'y est pas différente de celle qui prévaut en Suède ou en Finlande.

M. le Président: C'est vrai, le droit de vote à l'échelon local n'est plus lié à la nationalité chez nous, et il en sera bientôt de même dans toute l'Union européenne.

III. SEANCE DE TRAVAIL II

Thème IV: Les enjeux historiques et actuels de la démocratie participative

Rapporteur: M. Andreas GROSS,
Membre du Conseil National (Suisse)

Commentaires: M. Fernando PEREIRA MARQUES,
Député (Portugal)

DEBAT

M. Andreas GROSS, rapporteur: Pour mesurer les difficultés et les chances de la démocratie directe en Europe centrale ou ailleurs, nous avons besoin d'une théorie. Dans mon rapport, j'ai esquissé une dizaine de thèses. C'est le fruit d'un travail de vingt ans: à la fois d'une pratique politique et d'un enseignement à l'université. Pour autant, nous ne sommes pas ici dans le domaine des sciences exactes: comment pourrait-on considérer la matière "de haut" alors que tout, dans la démocratie directe, doit partir d'en bas? Tout ce que je vais dire prêtera donc à discussion.

D'autres l'ont affirmé ici, la démocratie est un apprentissage sans fin. Mieux vaudrait d'ailleurs parler de démocratisation de nos démocraties, de tentatives visant à répartir le pouvoir politique entre le plus grand nombre possible de citoyens, à les convaincre qu'ils peuvent décider par eux-mêmes et que la politique, ce n'est pas fatalement s'en remettre à d'autres.

L'idée de démocratie politique est un acquis de la Révolution française: la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 avance en substance que les citoyens libres ne devraient respecter que les lois qu'ils auraient eux-mêmes contribué à former, directement ou indirectement, c'est-à-dire par l'entremise ou non de leurs représentants. La démocratie se limite-t-elle ou non à cela? C'est tout notre débat aujourd'hui.

Depuis les révolutions américaine et française, il est admis qu'une constitution n'est telle – la loi fondamentale – que dans la mesure où elle a été approuvée par les citoyens. Ainsi le Premier ministre polonais a déclaré récemment au Conseil de l'Europe que ses compatriotes avaient nécessairement dû se prononcer sur ce texte parce qu'une constitution est faite "par et pour le peuple". Comme la démocratie. Cependant, je ferai observer que le référendum organisé à cette fin n'a mobilisé que 33 % des citoyens polonais. Pourtant, la constitution elle-même exigeait une participation d'au moins 50 % avant que la nouvelle constitution devait être révisée ne puisse entrer en vigueur. Il y a donc là une contradiction qui relève directement de nos préoccupations, dans ce séminaire.

Depuis la Révolution française aussi, le Parlement est l'expression souveraine du peuple mais il y a toujours des gens pour dire que la démocratie ne se limite pas à élire des représentants, que les citoyens doivent de plus intervenir dans la législation, se prononcer sur les questions de fond. C'est

en effet l'essence même de la démocratie que de permettre à tout moment de poser au peuple des questions... essentielles à la démocratie. Il faut une interaction entre les citoyens et le Parlement – celui-ci donne son avis et peut soumettre des contre-propositions, mais le peuple doit avoir le dernier mot s'il le souhaite. Aussi, dans la moitié des pays à constitution fédérale – les Etats-Unis et la Suisse par exemple –, existe un droit à l'initiative populaire: pourvu qu'on réunisse un certain nombre de signatures, on peut contraindre le peuple à se prononcer même si le gouvernement et le parlement n'en sont pas d'accord. Vous trouverez le détail de ces dispositions dans le document, élaboré par le Conseil de l'Europe, sur lequel je me suis appuyé.

L'âme de la démocratie directe se trouve donc dans le débat public. Souvent, celui-ci peut occuper des mois ou des semaines. En Suisse par exemple, il est des sujets dont on débat depuis dix ans et ces discussions changent les personnes, la perception des problèmes et souvent élargissent les possibilités d'aboutir à de nouvelles résolutions des personnes comme les problèmes. On peut dire qu'elles permettent aux gens de mieux se connaître, de mieux se comprendre, ce qui ouvre des perspectives inouïes. Ainsi se construisent les démocraties! Cette ressource est particulièrement précieuse dans les sociétés modernes, très souvent hétérogènes: une identité se forge grâce à ces échanges, à ce dialogue et les querelles même y contribuent, le pire danger pour l'intégration étant de ne pas même regarder l'autre. La démocratie directe est une démocratie communicative, facteur d'intégration dont les sociétés modernes ont si souvent besoin.

L'expérience des nouvelles démocraties le démontre chaque jour: la démocratie est une conquête. Même dans une démocratie représentative, il faut lutter pour faire valoir ses droits: les élus en place n'abandonnent pas le pouvoir de leur propre gré et n'accordent des concessions que pour mieux se maintenir. Les choses ne bougent donc que sous la pression des citoyens et la démocratie directe est toujours arrachée de haute lutte, ce n'est pas quelque chose qu'on peut obtenir "gratis".

Lorsque ces droits sont utilisés, la culture politique d'un pays s'en trouve modifiée, et le débat devient plus naturel, la distance entre les hommes politiques et les citoyens se réduit. Les citoyens se comprennent mieux, se sentent intégrés aux processus politiques; de leur côté, les responsables politiques se sentent obligés de convaincre, d'entrer en dialogue permanent avec les citoyens. La capacité de réflexion et la compétence de tous en sortent améliorées. J'en veux pour preuve la situation en France et au Danemark: grâce aux référendums organisés sur le traité de Maastricht, on y connaît mieux l'Union européenne qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne, où c'est le Parlement qui a tranché.

La démocratie directe crée donc un processus de communication qui peut considérablement contribuer à l'intégration dans les pays marqués par l'expérience totalitaire. Ces procédures favorisent l'exercice de la démocratie et la constitution de la société civile que le Président Landsbergis vient d'appeler de ses vœux. Ce n'est donc pas un hasard si les Pays baltes y ont recouru.

Les adversaires de la démocratie directe opposent constamment que le peuple ne serait pas mûr pour cet exercice. Je ne vois là que tautologie. On n'apprend à nager qu'en se jetant à l'eau et, de même, c'est en faisant l'expérience de la démocratie directe qu'un peuple mûrit. Si l'on attend, on ne parviendra jamais à rien. En d'autres termes, les conditions ne sont jamais vraiment réunies pour introduire effectivement la démocratie directe mais, si l'on commence à agir en citoyens, on

travaille à établir une société de citoyens éclairés.

Il y a toutefois certaines conditions, relevant ou non de la Constitution, dont l'existence conditionne le bon exercice de la démocratie directe: je pense au respect des droits des minorités et des droits de l'homme, qui doivent être inscrits dans la constitution même. Les droits de l'homme ne relèvent pas de la démocratie directe, pourrait-on dire, et l'on ne peut voter par exemple sur les droits d'une minorité. Cela doit rester en dehors du champ.

Les structures fédérales, les structures décentralisées sont propices à la démocratie directe. Ce n'est pas un hasard certainement si la tradition estonienne a favorisé la démocratie dans les années vingt. En Suisse, on a pu de même soutenir que c'était le fédéralisme qui avait produit la démocratie directe, et non l'inverse. Le développement des médias et leur pluralisme, également, sont favorables à une culture démocratique; inversement, la présence de monopoles dans la presse est un facteur négatif. L'éducation, enfin, est une autre condition nécessaire et là aussi, l'histoire de l'Estonie illustre parfaitement cette loi.

J'en viens aux instruments de la démocratie directe. En allemand, on parle indifféremment de "référendum" et de "plébiscite" mais je crois indispensable de bien distinguer les deux notions. Il faut parler de plébiscite seulement lorsque la consultation est décrétée par le chef de l'Etat ou du gouvernement – voire peut-être par le Parlement – en vue de légitimer une politique, d'obtenir une légitimité qu'il ne pourrait acquérir par les voies ordinaires. C'est pourquoi, de Napoléon à Hitler et à Pinochet, tous les dictateurs ont aimé les plébiscites. Mais percevoir la différence avec le référendum exige une certaine sensibilité, qui est fort peu répandue : l'opinion se laisse surprendre et l'on peut alors courir à la catastrophe: voyez l'exemple albanais.

En Suisse, par exemple, le Parlement n'a pas le pouvoir d'organiser un référendum. Plus généralement, il faut éviter aux chefs d'Etat et de gouvernement une trop forte tentation. Ce n'est cependant pas le cas dans une démocratie fière d'elle-même comme la France...

Ce qui s'est passé ce printemps en Slovaquie illustre une autre difficulté de la démocratie directe: il est dangereux de laisser à l'arbitraire d'un gouvernement le soin de régler dans le détail l'organisation d'un référendum. Le processus de formation de la décision doit être réservé aux citoyens. En l'occurrence, le chef du gouvernement, s'il a gagné le référendum, ne peut pour autant se réjouir de sa victoire car il a perdu sur l'essentiel. Je serais heureux si nous pouvions en parler avec nos collègues slovaques...

Un mot en passant sur le référendum en Biélorussie. On a estimé qu'il s'agissait d'un abus de démocratie directe : il faut donc parler de plébiscite.

Pour qu'un référendum soit profitable, il faut que les conditions de mise en oeuvre ne soient pas trop strictes, que le référendum soit praticable et que les différentes positions aient des chances égales. En Suisse, il n'y a pas de procédure d'égalisation ou de compensation en ce qui concerne l'accès au public. Ces problèmes pratiques étaient très bien résolus en Oregon, mais les Républicains y ont mis fin. En Californie ou au Colorado, la Cour constitutionnelle n'intervient que lorsque les droits fondamentaux sont lésés. Même les vieilles démocraties ont des faiblesses et peuvent s'inspirer des pratiques des autres pays!

En conclusion, il faut être prêt à réfléchir à la démocratie directe et ne pas oublier qu'elle peut contribuer à la libération des citoyens. On ne peut pas être libre en ne faisant rien. C'est donc une grande aide d'avoir le référendum.

M. Fernando PEREIRA MARQUES, député (Portugal): Je commencerai par citer un Suisse presque aussi illustre que M. Gross, Jean-Jacques Rousseau (*Sourires*), qui a écrit au chapitre XV du *Contrat social*: "Les députés du peuple ne sont ni ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires. Ils ne peuvent rien conclure définitivement: toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est pas une loi." Mais il est vrai que Rousseau a également écrit: "S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement; un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes." Prises à la lettre, ces assertions pourraient faire croire à l'impossibilité de toute démocratie représentative; n'écoutez pas le philosophe, pour qu'on ne puisse pas dire: "C'est la faute à Rousseau !" (*Sourires*) et écoutons plutôt M. Gross quand il énonce la possibilité de construire un système démocratique, équitable et fonctionnel.

La critique de la démocratie représentative, démocratie formelle ou bourgeoise, a conduit à la constitution soit d'un "conseillisme" de type soviétique, soit d'une organisation corporatiste de type fasciste.

Il ne faut pas confondre la critique salutaire du parlementarisme et celle de la démocratie représentative. C'est dans ce cadre que j'interprète la proposition de M. Gross: selon lui, démocratie représentative et démocratie directe ne sont pas des systèmes alternatifs, encore moins antinomiques, mais constituent deux systèmes qui peuvent et doivent se compléter et se combiner. J'en suis d'accord, l'argument du manque de maturité des citoyens n'est pas crédible: au Portugal, nous l'avons trop entendu utiliser, jusqu'en 1974, pour justifier la dictature!

La démocratie constitue un processus complexe; ce n'est pas seulement l'Etat qu'il faut démocratiser, mais aussi la société. Plus qu'introduire des mécanismes de démocratie directe, il faut créer de nouvelles formes de participation démocratique, et donc renforcer la conscience citoyenne. Comme l'a souligné Noberto Bobbio, le meilleur indicateur de développement démocratique n'est pas le nombre de personnes qui ont le droit de vote, mais le nombre d'instances non politiques où chaque citoyen peut exercer son droit de vote: l'école, le lieu de travail, les associations de voisinage, les associations culturelles, sportives ou écologiques...

Face aux perversions de la télé démocratie ou aux illusions de participation créées par les médias, il faut accentuer cet aspect de la démocratie comme rapport social. M. Gross a souligné avec pertinence les dérives possibles du référendum: pour cette raison, il doit être considéré comme un recours extraordinaire pour des circonstances extraordinaires; sa banalisation peut même être nuisible à la démocratie. On ne peut généraliser – peut-être malheureusement – le modèle helvétique!

Le référendum n'est pas le seul instrument possible de démocratie directe; quoi qu'il en soit, le défi auquel nous sommes confrontés, en tant que citoyens et élus, n'est pas de réaliser une impossible démocratie parfaite, mais de contribuer au maximum de démocratie possible dans les sociétés complexes dans lesquelles nous vivons.

M. GROSS, rapporteur: En Suisse, un référendum se traduit toujours par une décision. Si le recours au référendum dépend des autorités, je parlerai de démocratie directe avec une teinture de plébiscite: le recours au peuple n'est alors qu'une forme de légitimation. L'important, c'est que les citoyens aient la possibilité de proposer un référendum. Il ne faut pas sous-estimer le danger qu'un référendum ne soit pas présenté dans l'intérêt du pays...

M. Andras BARSONY, député (Hongrie): Il faut être conscient des frontières entre démocratie directe et démocratie représentative, mais où passe exactement la ligne de démarcation?

Dans le référendum, il n'y a que deux options: dire oui ou dire non s'abstenir, c'est dire non. Dans un monde complexe, est-il possible de donner un choix aussi sommaire? Bien sûr, on peut poser la question: “ Etes-vous favorable à l'OTAN? ” mais, dans mon pays, s'il y a consensus sur le principe, il y a d'énormes divergences sur les conditions qui, elles, ne peuvent faire l'objet d'un référendum. Il y a donc une limite à la consultation par la démocratie directe; il devrait y avoir une ligne de démarcation très claire dans la constitution. En Hongrie, 50 000 électeurs peuvent demander un référendum constitutionnel; les thèmes budgétaires et économiques sont exclus, car cela briserait l'unité du pays. Mais quel est le délai nécessaire pour recueillir les signatures? Dix ans? Tous les signataires seront-ils encore vivants? Il faut donc être très précis.

Je ne suis pas très satisfait de ce qu'a dit M. Uibopuu sur l'anticonstitutionnalité d'un référendum sur la partition d'un pays: en Suisse, si un canton veut devenir indépendant, il le peut!

Il faut bien différencier le référendum national et le référendum local: c'est le cas en Hongrie, où un référendum peut entériner la division d'une ville.

M. le Président: Vos propos – très intéressants au demeurant – m'ont fait penser à une citation de la Bible: “Tout ce que vous voulez que les hommes fassent pour vous, faites-le de même pour eux.” (Matthieu, 7, 12).

M. Lubomir FOGAS, député (Slovaquie): Je suis très heureux de séjourner dans ce pays et dans cette capitale, qui s'est développée depuis mon dernier voyage, ce afin d'étudier un sujet qui a pour moi de multiples résonances.

La démocratie a partie liée avec l'histoire qui, pour nous, a un sens. Comme on le dit si bien au Sénégal, “lorsque tu ne sais pas où tu vas, regarde d'où tu viens”.

M. le Président: Quand on se trouve au milieu de l'océan, ayant perdu tout repère, on se retourne vers l'arrière du navire...

M. Lubomir FOGAS, député (Slovaquie): La démocratie directe n'est donnée de nature, elle exige un effort et un apprentissage. C'est une création continue, elle n'est jamais parfaite. On ne peut donc juger par rapport à une perfection théorique qu'on ne peut que se proposer comme horizon lointain, mais par rapport à ce à quoi s'oppose cette démocratie. La politique n'est pas l'art

de prendre des décisions incontestables et, en outre, il en est de la démocratie comme de la santé : c'est au moment de la perdre qu'on en découvre les vertus!

On constate une tendance à réduire la démocratie à l'organisation d'élections libres et au multipartisme. Ce sont certes des conditions nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes. Notamment, l'égalité formelle n'est qu'une égalité de façade tant qu'elle n'est pas assortie de l'égalité sociale. La démocratie directe suppose en effet un substrat social. Le droit de vote perd une large part de sa substance lorsque l'horizon des citoyens se résume à la satisfaction de leurs besoins élémentaires, lorsque la survie au jour le jour l'emporte sur toute autre préoccupation. Comme l'a dit M. Pereira Marques, sans solidarité la démocratie directe est purement théorique. L'expérience slovaque est éloquent à cet égard: la participation au premier référendum ne fut que de 19 %, et de 10 % au second. Ce n'est pas de la faute des citoyens, mais de la classe politique et des conditions sociales.

En ce qui concerne le référendum de mai dernier, M. Fico précisera demain, je pense, ce qu'en a écrit M. Gross, à la fin de son rapport.

Mme Zofia KURATOWSKA, Vice-Présidente du Sénat polonais: Puisque M. Gross a fait allusion à notre référendum constitutionnel, je dirai que la Pologne souffre de l'absence de tradition en cette matière. La première consultation de ce genre n'a eu lieu qu'après la dernière guerre, en 1946: elle se déroula dans une atmosphère très tendue, sous un gouvernement totalitaire étroitement surveillé par Staline. Beaucoup furent contraints d'y participer, d'autres furent persécutés... En bref, ce référendum était totalement faussé.

Il y a dix ans, un second référendum fut organisé. Il portait sur la démocratisation et sur les fonds d'investissement mais il fut très mal préparé, les citoyens n'étant pas convenablement informés.

La Constitution a été élaborée grâce à un compromis passé entre les différentes forces politiques. L'exercice est en soi excellent et cette constitution est relativement démocratique mais la phase finale du processus s'est elle aussi déroulée dans un climat de tension. Avant le référendum, des groupes de droite – non représentés au Parlement – ont incité à boycotter la consultation en recourant au mensonge et à toutes sortes d'arguments irrationnels: leurs membres n'avaient visiblement pas lu le projet! Certains prêtres catholiques se sont malheureusement associés à cette déplorable campagne. Quant aux programmes de la télévision sur le sujet, ils furent bien insuffisants. La société polonaise aborda donc le référendum totalement désorientée et la proportion des abstentions fut énorme. Le peuple préféra rester en dehors de cette guerre politicienne. C'est là un bon exemple de la façon dont un instrument en soi excellent, le référendum, ne peut donner sa pleine mesure que dans une atmosphère sereine et dans des conditions d'une irréprochable honnêteté. Par conséquent, les modalités d'organisation de la consultation doivent faire l'objet d'une extrême attention. J'espère que ce qui s'est passé dans notre pays ne se reproduira jamais, ni chez nous ni ailleurs. Cela supposera d'éduquer la population au référendum et à la démocratie.

M. Massimo LUCIANI, Professeur à l'Université de la Sapienza, Faculté des sciences politiques, Rome (Italie): Je me bornerai à deux remarques qui ne trouveraient sans doute pas leur place dans les conclusions que je dois présenter demain.

M. Pereira Marques s'est montré sceptique quant à la possibilité de distinguer nettement entre référendum et plébiscite. Je ne puis le suivre que jusqu'à un certain point. Ce problème est depuis longtemps posé par les théoriciens de la politique et par les constitutionnalistes, mais les critères qu'ils ont élaborés ne me satisfont pas pleinement. A mon sens, il y a référendum lorsque les électeurs ont à trancher une question et peuvent le faire en déployant leur intelligence, leur capacité de réflexion. Il y a en revanche plébiscite lorsqu'ils votent pour une personne, sous le coup de l'émotion, et cela même si, apparemment, on ne leur propose que de trancher une question. Ce qui compte donc, c'est moins la forme que le résultat : le fait que la personne en cause bénéficie d'un supplément de légitimité. On ne peut donc décider dans l'abstrait si l'on a affaire à un référendum ou à un plébiscite: en la matière, il n'y a que des cas pratiques.

Du point de vue du droit constitutionnel, on ne peut qu'essayer d'éviter la transformation d'un référendum en plébiscite. Ainsi, la Constitution italienne contient des dispositions autorisant le premier et excluant le second. Comment peut-on éviter tout glissement de l'un à l'autre ? Premièrement, on peut retirer au pouvoir la possibilité de proposer un plébiscite en réservant aux citoyens la faculté de provoquer un référendum – c'est, je crois, ce qu'a suggéré M. Gross. Il n'y a certes pas de ligne de démarcation théorique, comme je l'ai dit, mais nous avons la possibilité de déterminer, du point de vue politique, quand on passe de l'un à l'autre.

Second problème: une constitution doit-elle toujours être soumise à l'approbation populaire? Plus encore que la tradition française, la tradition américaine, depuis les années pionnières, répond positivement: elle oblige clairement à légitimer une nouvelle constitution par un vote populaire direct. Il arrive que les forces politiques représentées dans une assemblée constituante parviennent à concilier les intérêts de la majorité et ceux de la ou des minorités, mais il reste que la majorité du peuple risque de revenir sur ce compromis. Et si ce problème peut être levé en réservant à l'Assemblée constituante le droit de décider du contenu de la constitution, il en reste un deuxième, comme le montre l'histoire italienne. En juin 1946, les Italiens ont simultanément élu leurs représentants à l'Assemblée constituante et choisi entre la république et la monarchie, mais ils n'ont jamais approuvé le texte même de la constitution. Chacun a cru pouvoir dire que le vote de juin légitimait les forces politiques qui allaient adopter ce texte. On le présupposait pour trois raisons. En premier lieu, le peuple avait exprimé sa volonté en optant pour la République que ces forces soutenaient; deuxièmement, ces partis pouvaient eux-mêmes se prévaloir d'une légitimité directe dans la mesure où ils avaient participé à la lutte contre le fascisme et à la libération du pays. Enfin, c'est à eux que se résumait, en dehors peut-être de l'Eglise, le "tissu" pluraliste de l'époque, après vingt ans de fascisme. Or cette présupposition a été attaquée à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Il est vrai toutefois que cette critique s'apparentait plus à une entreprise politique de délégitimation qu'à une contestation théorique...

M. Sören LEKBERG, député (Suède): Comme on l'a déjà dit, les pays nordiques ne sont pas extrêmement bien informés sur ces questions de démocratie directe. La constitution suédoise, par exemple, ne comporte pas de dispositions sur le sujet. Nous connaissons certes le référendum, mais c'est un référendum purement consultatif. Un problème se pose d'ailleurs à ce propos parce que les citoyens et même les partis pensent que ces consultations ont valeur contraignante. Il y a donc une certaine confusion dans les esprits et nous essayons de clarifier la situation.

Écoutant M. Gross argumenter en faveur de la démocratie directe, je me disais que la Suisse était à cet égard une sorte de modèle. Mais, pour moi, beaucoup tient aussi à ce que ce pays connaît en permanence des gouvernements de coalition: dans ce cas, il manque entre l'exécutif et le peuple une forme de communication que d'autres démocraties connaissent grâce à la concurrence qui s'y instaure entre le gouvernement et l'opposition. La Suisse devait donc inventer un canal de communication supplémentaire.

M. Gross a aussi parlé d'abus de démocratie directe. Il faudrait ajouter à sa liste l'action des groupes de pression spécialisés, si puissants aux États-Unis.

Par ailleurs, dans la plupart de nos pays, on voit se multiplier le recours aux sondages. En Suède, chaque mois, ce ne sont pas moins de cinq instituts qui livrent leur analyse de la situation politique! Cela remplit la presse et les journaux d'opinion ressemblent de plus en plus à des journaux de courses. J'aimerais avoir l'opinion du rapporteur à ce sujet.

M. le Président: Avant de donner la parole à M. Gross, je voudrais demander à M. Uibopuu de répondre à la question de M. Barsony.

M. Henn-Jüri UIBOPUU, rapporteur: Quels sont les sujets qui ne peuvent faire l'objet d'un référendum en Estonie? Aux termes de l'article 106 de la constitution, ce sont "les questions relatives au budget, aux obligations financières de l'État, à la ratification et à la dénonciation des traités internationaux, à l'établissement et à la fin de l'état d'urgence".

Pourquoi l'Estonie n'accepte-t-elle pas un référendum sur le sort des territoires habités par des non-Estoniens? Je ferai d'abord observer que, depuis 1989-90, les Russes sont majoritaires à Tallinn. Or il est bien évidemment exclu que nous cédions notre capitale! D'autre part, notre frontière avec la Russie a été fixée par le traité de paix de 1922, le traité de Tartu. Aujourd'hui, un autre traité est prêt : nous attendons simplement la signature de Moscou.

Narva, ville-frontière, ne compte plus actuellement que quelque 4 % d'Estoniens – ils étaient 40 % en 1948 et 90 % en 1945 – ; à Kohtla-Järve, ils sont 20 % et à Sillamäe 3 % seulement. Le résultat d'un référendum ne fait pas de doute: cette région deviendrait russe!

Je prendrai un exemple provocant à dessein: imaginez que l'Allemagne ait gagné la guerre et que se soient établis deux ou trois millions d'Allemands aux Pays-Bas, en Belgique et au Danemark. Tout à coup, quarante ou cinquante ans après la guerre, la situation politique se renverserait, ces pays demanderaient aux occupants de partir, mais les Allemands répondraient : "Non, nous voulons vivre ici, nous en sommes à la troisième génération...".

M. Andras BARSONY, député (Hongrie): Non, ce n'est pas de la provocation. On ne peut tout simplement pas considérer cette hypothèse car, en histoire, il n'y a pas de "si". L'histoire est ce qu'elle est. En revanche, nous avons le devoir de poser les questions les plus délicates en nous référant à certaines valeurs, comme le droit à un certain type d'autonomie, et en nous projetant dans l'avenir, car nous devons penser aux générations futures. Le poids du passé cesse alors de paralyser.

Si vous ne donnez pas aux gens le droit de décider de leur nationalité sur une base équitable, les déplacements de populations et les conflits n'en finiront jamais. Regardez ce qui s'est passé en Yougoslavie...

M. le Président: La définition européenne de la démocratie est en effet le gouvernement du peuple par le peuple!

M. GROSS, rapporteur: M. Barsony a raison, il y a des limites à la démocratie directe et les procédures doivent être précisément fixées; mais il convient de ne pas oublier que seul le peuple peut limiter son pouvoir.

Je suis également d'accord avec M. Fogas, qui dit que, dans un état de misère, il n'est pas possible de construire quelque chose de démocratique: le cas de l'Albanie le montre!

Je remercie Mme Kuratowska d'avoir souligné la nécessité d'une discussion approfondie : si les gens ont l'impression qu'on tente de les tromper, ils n'iront pas voter. Cela montre leur maturité!

Monsieur Luciani, c'est vrai qu'il n'y a pas de séparation étanche entre le référendum et le plébiscite, mais il y a peu de chances que le plébiscite devienne référendum si les dirigeants ont la possibilité d'en prendre l'initiative!

Monsieur Lekberg, la Suisse est un petit pays, mais elle est en même temps un vaste monde comprenant de nombreux petits mondes et pour cette raison elle semble difficile à comprendre: les gouvernements de coalition sont les fruits de la démocratie directe, pas sa cause! On peut trouver la Suisse déroutante et estimer que la démocratie directe est une bonne chose.

Les sondages ne sont que des indicateurs; ils ne pourront jamais remplacer la démocratie directe: dans les sondages, les citoyens sont des consommateurs; dans la démocratie directe, ce sont des décideurs, des acteurs et des sujets de la politique et non les objets des décisions prises par les politiciens.

M. le Président: Nous reviendrons demain sur les autres questions.

La séance est levée à 18 heures 35.

IV. SEANCE DE TRAVAIL III

Thème II: La démocratie participative dans les pays d'Europe centrale et orientale, autres que les Pays baltes

**Rapporteur: Professeur Ulrich HÄFELIN,
Université de Zürich (Suisse)**

**Commentaire: M. Robert FICO,
Député (Slovaquie)**

DEBAT

La séance est ouverte à 9 heures 10, sous la présidence de M. Jansson, président de la commission des relations parlementaires et publiques.

M. le Président: Nous avons pris quelque retard en raisons de circonstances indépendantes de notre volonté. Passons donc tout de suite à notre ordre du jour. Je souhaite la bienvenue au Professeur Ulrich Häfelin, de Suisse. Ensuite, M. Fico suppléera M. Kelam, qui a dû quitter Vilnius prématurément.

Professeur Ulrich HÄFELIN, rapporteur: Je suis très heureux de participer à ce séminaire. Lorsqu'il y a deux ou trois ans, j'ai découvert les constitutions nouvelles des pays d'Europe orientale, j'ai été frappé par la place qu'elles accordaient au vote et à l'initiative populaires. Il est sans doute trop tôt pour porter un jugement sur leur valeur pratique et, par ailleurs, nous devons garder à l'esprit que les nouvelles institutions ont été établies dans des conditions difficiles: les tensions économiques, sociales ou techniques ne sont guère propices à la mise en oeuvre de constitutions ! En tout état de cause, on ne peut regarder que comme une avancée d'introduire le référendum et l'initiative populaire dans le droit constitutionnel, en vue de donner aux citoyens les moyens de jouer un rôle actif en politique.

Cette réforme implique de garantir les conditions du libre débat politique, de mettre les gens en position de comprendre les problèmes dans toute leur complexité et de participer activement à la recherche des solutions les meilleures. De ce point de vue, je salue la loi hongroise, aux termes de laquelle les questions à trancher par la voie du référendum doivent être formulées clairement, en sorte que tous les citoyens puissent y répondre sans ambiguïté.

Les constitutions d'Europe orientale varient beaucoup pour ce qui est de la définition des questions susceptibles d'être soumises à référendum. Certaines demeurent très générales, parlant de vote populaire sur toutes les questions d'intérêt national. Dans la plupart, le référendum porte sur des décisions relevant de la compétence du Parlement – autrement dit, sur toute la matière législative. En revanche, les questions relatives aux finances, au budget ou à l'amnistie sont souvent exclues. Mais l'ampleur du domaine couvert par le référendum n'est peut-être pas le plus important: l'essentiel est, il me semble, qu'une compétence clairement définie soit reconnue aux citoyens. Or comment pourraient-ils l'exercer lorsque ce champ recouvre "toutes les questions d'intérêt national"... et que seul le Président peut décider de la tenue d'un référendum ?

Il est de fait que le référendum est souvent utilisé comme un instrument de "confirmation": le Parlement ou le Président de la République demande un vote populaire pour donner une légitimité supplémentaire à une de ses décisions. Un référendum peut aussi intervenir quand aucune majorité claire ne peut se dégager au Parlement sur une question controversée. Il existe un type particulier de référendum portant le nom de "référendum préliminaire" qui a été conçu pour l'élaboration de la nouvelle constitution en Pologne: dans ce cas, le référendum ne concerne pas l'adoption d'une nouvelle constitution, mais certaines questions fondamentales soulevées par la constitution envisagée et sur lesquelles le référendum offre au peuple la possibilité d'exprimer un avis.

A mon avis cependant, les citoyens doivent pouvoir jouer un rôle plus essentiel: il me paraît que l'initiative d'un référendum devrait être reconnue à une minorité de parlementaires ou à un certain nombre d'électeurs. Par là, je n'entends bien entendu pas un simple droit de pétition, mais le pouvoir effectif d'imposer cette consultation. J'estime également que la ratification d'une nouvelle constitution ou l'adoption d'amendements à la constitution exigent un vote populaire obligatoire. Ne serait-il pas contradictoire qu'une constitution proclame la souveraineté de la nation et qu'elle n'ouvre aucune possibilité de référendum en matière constitutionnelle ?

Une autre espèce de référendum dont on débat beaucoup en Suisse est le référendum "constructif". Il n'a pas encore été mis en oeuvre à l'échelon fédéral, mais il l'a été à celui des cantons. Aux termes de la nouvelle constitution du canton de Berne par exemple, 10 000 citoyens peuvent demander un référendum sur une loi adoptée par le Parlement et proposer des solutions alternatives pour certains articles. Ainsi, lorsque les gens votent, ils peuvent choisir entre la rédaction du Parlement et la version proposée par une initiative populaire. Le mérite de cette disposition est de remédier à certains effets négatifs des référendums: les citoyens ne sont pas obligés de se contenter d'approuver ou de rejeter une loi, ils peuvent l'amender. Il est clair que le Parlement doit alors avoir la possibilité de discuter cette nouvelle proposition et de donner son avis.

Dans la plupart des constitutions d'Europe orientale, le référendum n'est que facultatif et il est dû à l'initiative du Président de la République, du gouvernement, d'un certain nombre de parlementaires ou d'électeurs. A de rares exceptions près, c'est le Parlement qui prend la décision définitive de l'organiser. M'appuyant sur la pratique suisse, je dirai que les citoyens devraient avoir au contraire la faculté de proposer de telles consultations sans avoir à obtenir l'approbation du Parlement ou de n'importe quelle autre autorité.

Certaines constitutions exigent un taux de participation précis pour que le vote populaire soit valide, d'autres sont muettes sur ce point. La loi constitutionnelle suisse ne prévoit aucun seuil de

participation minimum pour les référendums fédéraux et cantonaux, et je m'en félicite, car les résultats ne sont pas si mauvais même si la participation tourne autour de 40 à 50 %.

Un deuxième instrument de la démocratie directe, mais auquel on recourt moins qu'au référendum, est l'initiative populaire. A mon avis, l'initiative populaire doit être considérée comme l'instrument primordial de la démocratie directe. Bien évidemment, le nombre d'électeurs requis varie considérablement d'un pays à l'autre.

En Suisse, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal, l'initiative populaire conduit nécessairement à un référendum. En revanche, dans la plupart des pays d'Europe orientale, elle vise essentiellement à soumettre une proposition au Parlement, celui-ci restant maître du traitement à lui accorder.

La mise en oeuvre du référendum ou de l'initiative populaire pose de nombreux problèmes. Il faut notamment vérifier que les conditions constitutionnelles sont réunies. La participation des citoyens, la démocratie directe gagnent-elles à un contrôle de la Cour constitutionnelle ? En Suisse, cela a été le cas, le Tribunal fédéral ayant élaboré sur le référendum une jurisprudence globale qui se révèle très utile. Je recommanderai donc chaleureusement ce contrôle du juge, mais il est clair qu'il ne peut s'exercer de façon satisfaisante que si la constitution ou la loi définissent clairement les conditions de mise en oeuvre. Tout vague ne peut que nourrir les controverses politiques et affaiblir les instruments de la démocratie directe. Or ceux-ci doivent au contraire être développés si l'on veut rendre plus active la participation des citoyens et promouvoir une nouvelle culture politique.

M. Robert FICO, député (Slovaquie): Je ne pourrai répondre à vos questions, devant partir à 10 heures, et je vous prie de m'en excuser.

Je félicite le professeur Häfelin pour sa présentation. Les pays d'Europe centrale et orientale ont dû reconstruire la démocratie en quelques années, accomplissant une tâche qui a pris des siècles dans d'autres Etats ; si des erreurs ont été commises, c'est compréhensible compte tenu des circonstances !

Dans la constitution tchécoslovaque de 1920, le référendum était limité aux conflits entre le gouvernement et le Parlement: le gouvernement avait en effet la possibilité de soumettre à référendum une loi rejetée par le Parlement.

Actuellement, la constitution slovaque distingue deux types de référendums: l'un obligatoire, l'autre facultatif. L'article 93 prévoit en effet que l'union ou la rupture avec d'autres Etats doit être confirmée par un référendum ; un référendum peut également être organisé à la demande du Parlement ou à celle du Président de la République, sur pétition signée par au moins 350 000 citoyens. Selon l'article 98, le résultat d'un référendum n'est recevable que si plus de la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin et si la décision a été prise à la majorité des voix. Un nouveau référendum ne peut avoir lieu sur le même sujet qu'au bout de trois mois.

La Slovaquie a peu d'expérience en la matière: la première tentative importante a eu lieu en 1994; le 22 octobre de cette année, s'est tenu en effet un référendum sur le financement des privatisations. Toutefois, le résultat en fut irrecevable, la participation n'ayant été que de 26 % des inscrits.

Le référendum de 1997 fut encore plus controversé. A l'origine, 500 000 électeurs ont signé une pétition demandant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Le Parlement souhaitait un référendum sur l'adhésion à l'OTAN: le Président de la République a combiné les deux questions en un seul référendum. Cette procédure a donné lieu a beaucoup de débats et sa constitutionnalité a été mise en cause. Finalement, moins de 10 % des électeurs ont participé au vote, et le résultat fut invalidé.

La Cour constitutionnelle slovaque, consultée, a souligné que le pouvoir appartient au Parlement, mais aussi au peuple: selon elle, un référendum peut donc amender la constitution. Néanmoins, la Cour a indiqué qu'un référendum positif n'était qu'une recommandation contraignante pour le Parlement. Elle a également noté que le texte de la question sur l'élection présidentielle était incompatible avec la législation en vigueur.

L'interprétation de cette décision a suscité les commentaires les plus variés ; la plupart des électeurs ont refusé de participer au scrutin. Le ministre de l'intérieur a été rendu responsable de cette situation.

En conclusion, le référendum peut devenir facilement un instrument de lutte politique entre les partis et aboutir à abuser la population. De surcroît, il est difficile, pour le peuple, de trancher une question complexe: souvent, les parlementaires eux-mêmes n'en sont pas capables ! En tout cas, il est nécessaire que la loi soit clairement rédigée et exclue des interprétations divergentes.

En Slovaquie, la population n'est pas très favorable à un nouveau référendum !

M. le Président: Personne n'a pour l'instant parlé de l'organisation des référendums.

M. Valentin KUPTSOV, membre de la Douma de Russie: Je n'ai pas une question à poser, mais une déclaration à faire.

Ce séminaire est très intéressant. Et puisqu'on nous a invités à une discussion franche et ouverte: je profiterai de l'occasion pour vous faire part de quelques observations sur la démocratie en Russie et sur les dangers qui la menacent.

La démocratie, c'est quand même le pouvoir du peuple. Dans la Russie tsariste comme sous le régime soviétique, il y a eu des instruments démocratiques. J'appartenais à des soviets locaux et fédéraux: malgré leurs défauts, ces organismes étaient utiles, en permettant à différents groupes sociaux d'être représentés; ils ont pu aider les gens à résoudre leurs problèmes, même si les quotas étaient fixés d'en haut.

Après le démantèlement du système soviétique, nous avons changé notre législation; nous avons une nouvelle constitution, de nouvelles institutions: ainsi, une nouvelle Douma vient d'être élue il y a quelques semaines. Malgré cela, une crise de confiance est perceptible: dans une région, la participation n'a été que de 18 %. Une des raisons de cette désaffection est que le peuple n'a pas

accès aux mécanismes décisionnels: toutes les décisions sont prises par le Président ou par le chef de l'exécutif local ! Notre Président n'est pas venu devant les députés depuis 1993. Le gouvernement n'est plus au service du Parlement, ce qui est très mauvais.

Les Russes n'ont plus confiance dans les démocraties occidentales. Après six ans, les Russes, les Ukrainiens et les Biélorusses ne jouissent toujours pas de droits égaux dans les Pays baltes.

Il ne suffit pas de mettre en place des procédures démocratiques, il faut aussi accroître le pouvoir des institutions qui contrôlent ces procédures. Le respect des règles formelles ne signifie pas qu'un référendum soit juste et équitable ! Le parti au pouvoir bénéficie de moyens considérables, notamment en ce qui concerne l'accès aux médias. Le rapport des dépenses engagées par Eltsine et par Ziuganov est de un à mille ! Dans ces conditions, la notion même de démocratie est vidée de son sens.

En conclusion, les procédures ne sont pas tout. La démocratie ne doit pas servir de couverture à des régimes totalitaires ; il faut notamment éviter les situations dans lesquelles une personne peut prendre l'initiative d'un référendum. S'agissant de la différence entre référendum et plébiscite, des normes internationales s'imposent.

M. le Président: M. Fico doit nous quitter: je demanderai donc un commentaire au Professeur Häfelin.

Professeur HÄFELIN, rapporteur: Il est très difficile d'émettre un jugement sur des pays très différents. Les Suisses ne pensent pas que si tous les Etats fonctionnaient comme le leur, tout irait bien... La constitution helvétique a pu servir de modèle, mais ce n'est pas la panacée. De surcroît, notre pays bénéficie d'un grand avantage: l'existence d'une tradition démocratique.

Pour améliorer les institutions démocratiques, le chemin est long, et varie d'un pays à l'autre. La technologie et l'informatique présentent des avantages pour la démocratie, mais aussi des dangers.

La démocratie suisse est étroitement liée à la démocratie locale; elle a commencé à la base, et c'est seulement ensuite qu'elle a été étendue au niveau fédéral. Mais, depuis, la situation s'est considérablement modifiée et il nous faut maintenant prendre des décisions difficiles.

Il importe en effet d'avoir des règles claires pour aboutir. Il est exact que je me suis félicité de la clarté de certaines dispositions, mais je dois avouer que d'autres ouvrent la voie à des erreurs d'interprétations. Si le Président peut décider un référendum, ce n'est pas très démocratique et peut conduire à des situations difficiles, en particulier pour la Cour constitutionnelle comme on l'a vu en Slovaquie. La Cour de ce pays a dit oui et non à la fois, ce que je n'aime pas beaucoup... Dans ce cas précis, on ne pouvait pas parler de référendum à caractère consultatif.

Je suis donc partisan d'étendre les possibilités données au peuple de prendre l'initiative directe du référendum, alors que l'approbation du Parlement est actuellement exigée dans la plupart des pays. Cela étant, je suis très impressionné par ce qui a déjà été fait, même si les tensions et l'absence de cadre juridique clair ne permettent pas de contenir les conflits comme on peut le faire dans les

vieilles démocraties.

M. Andras BARSONY, député (Hongrie): Vous vous êtes félicité que le Parlement suisse ne puisse intervenir dans une initiative populaire. Mais la question n'est pas tant de savoir si l'initiative est constitutionnelle ou non que de savoir si la question devant faire l'objet du référendum est bien posée. Si elle ne l'est pas, la réponse manquera presque toujours de clarté. En Hongrie, le Parlement s'assure que le nombre requis de signatures a été réuni et il donne alors à la question une forme constitutionnelle. Si les personnes à l'origine de l'initiative n'acceptent pas cette formulation, elles peuvent faire appel auprès de la Cour constitutionnelle, mais la question doit être claire si l'on veut que la réponse soit juridiquement contraignante – à moins de laisser se développer une situation inextricable. C'est à cela que se limite le rôle du Parlement: il ne décide pas du contenu du référendum.

M. le Président: Depuis trois ans, l'Autriche, la Finlande et la Suède s'initient à l'organisation de l'Union européenne. Les électeurs étaient habitués à trois niveaux: le niveau local, le niveau régional et le niveau national, mais voici qu'ils doivent se faire à un quatrième, le niveau supranational. Cela prend du temps. Je considère que le référendum finlandais a été très positif pour l'Union, mais si nous devons recommencer, si le peuple devait se prononcer sur l'Union monétaire, je pense qu'il n'y aurait plus que 30 à 40 % de oui. Les gens ne comprennent pas l'enjeu et redoutent de voir disparaître la monnaie nationale, mais surtout, ils disent aux élus: "Ce n'est pas à nous de nous occuper de cette affaire, mais à vous, qui êtes payés pour cela". Et puis ils sont fatigués de voter : dans mon pays, il y a eu cinq élections en six mois! Il faut donc comprendre leur réaction. Mais pardon de ce développement!

M. HÄFELIN, rapporteur: Je crois moi aussi au "pas à pas": trop de référendums dans un pays qui n'en a pas une longue expérience ne sert pas le référendum. En Suisse, nous en avons bon an mal an trois ou quatre, portant sur deux ou plusieurs questions chacun; à cela s'ajoutent les référendums locaux et cantonaux. Cependant, la majorité de la population et la plupart des hommes politiques s'accorderaient sans doute – je parle ici sous le contrôle de M. Gross – pour dire que ce n'est pas trop. Tout est ici question d'expérience nationale et de débat public.

Chez nous, ces consultations sont l'occasion de discussions prolongées dans les journaux, et de discussions d'un bon niveau. La presse de chaque parti donne même la parole aux représentants d'autres formations pour que les opinions contradictoires soient présentées au public. La participation n'est certes pas très élevée, mais tant que 30 à 40 % de nos concitoyens trancheront les questions ainsi posées, je crois que tout n'ira pas mal. Il est certes dommage que les électeurs ne se déplacent pas plus nombreux, mais cela vaut mieux que de laisser la décision au seul Parlement.

Je conclurai en insistant sur trois idées générales. Premièrement, il faut avoir des règles claires. Chaque pays doit, comme la Hongrie, se doter d'une législation sur le vote et l'initiative populaires, au lieu de se borner à inscrire des dispositions générales dans la constitution.

En Suisse, il y a trois instruments de démocratie directe clairement définis. Pour certaines questions, comme les amendements constitutionnels, le référendum est obligatoire. Pour d'autres, qui concernent particulièrement des propositions de loi, les citoyens peuvent recueillir des signatures en vue de promouvoir un référendum. Il n'existe pas de recours au référendum pour des

principes généraux présentant un caractère exclusivement consultatif pour le parlement et qui seraient ouverts à toute sorte d'interprétation.

Enfin, cela ne nous gêne pas d'avoir à trancher plusieurs questions le même jour, mais il faut savoir que chacune l'est par un bulletin séparé. Il n'y a donc pas de confusion possible. En outre, nous évitons de combiner un vote sur une question d'ordre législatif ou constitutionnel avec un vote politique ou une élection, et il est exclu que, comme en Estonie, la victoire du "non" entraîne de nouvelles élections. L'enjeu politique éclipserait l'autre. Le référendum ne porte donc pas atteinte à la position du Parlement. Ainsi, après la première guerre mondiale, le système électoral a été modifié par une initiative à laquelle le gouvernement s'était farouchement opposé mais, malgré cela, le Parlement est resté en place. Ce genre de vote ne peut en effet être interprété comme un vote de défiance. Or, dans les nouvelles démocraties - en République tchèque et en Slovaquie notamment –, cette confusion du politique et du législatif s'est produite...

M. le Président: M. Häfelin ayant évoqué le cas où un référendum pourrait conduire à la dissolution du Parlement estonien, je demanderai un commentaire à M. Uibopuu. Par la même occasion, je le prierai également de répondre à M. Kuptsov qui s'est à nouveau préoccupé de la situation des Russes, Ukrainiens et Biélorusses d'Estonie.

M. Henn-Jüri UIBOPUU, Professeur à l'Université de Salzburg, Tallinn (Estonie): Je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit hier sur ce dernier sujet. S'agissant du premier, comme je l'ai précisé aussi, notre Parlement a, aux termes de l'article 105 de la Constitution, "le droit de soumettre un projet de loi ou d'autres questions de la vie nationale au référendum." Si ce projet "n'obtient pas la majorité des suffrages exprimés, le Président de la République provoque des élections extraordinaires du Riigikogu". Ce rejet vaut donc vote de défiance à l'égard du Parlement normalement élu pour quatre ans. Si le peuple n'est pas satisfait du Riigikogu, il peut provoquer sa dissolution. C'est là une disposition tout à fait originale, à mon avis.

Mme Tanja ESPE, consultant pour les relations étrangères (Estonie): Je voudrais fournir quelques explications complémentaires en réponse à M. Kuptsov. Tout Etat doit pouvoir compter sur une certaine loyauté de la part de ceux qui résident sur son territoire. Cela étant, la question des "non-Estoniens" est une question de citoyenneté, non de nationalité: l'Estonie n'a jamais fait de différence entre nationalités et les Russes, Ukrainiens ou Allemands ethniques ont pu devenir citoyens de la première République d'Estonie sans aucun problème. Les citoyens de l'Union soviétique ont pu de même solliciter la citoyenneté estonienne – car nous n'avons jamais forcé personne à le faire –, et ils l'ont obtenue sans condition car ils démontraient par là leur loyauté. Ils n'ont notamment pas eu à passer de test linguistique. Cependant, beaucoup demeurent non-citoyens parce qu'ils ont préféré attendre pour des raisons diverses.

M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur (Italie): Le Parlement doit-il être dissous si l'issue d'un référendum contredit sa propre position? En Suisse, on répond non ; en Estonie, oui. La question est très intéressante mais, à l'évidence, il ne peut y avoir de réponse unique. Il me semble qu'un Parlement qui est allé contre la volonté du peuple n'est plus légitime, mais les députés, je

l'espère du moins, se sont déterminés en toute bonne foi et sans savoir quelle était cette volonté. Dès lors, la solution la plus simple ne consisterait-elle pas à ajouter à la question qui fait l'objet du référendum une autre: "Désirez-vous ou non conserver le Parlement en place?" Le problème serait réglé. On peut en effet penser que les citoyens, tout en s'opposant à la solution retenue par le Parlement, ne souhaitent pas sa dissolution.

M. le Président: Pour cela, je dirai que les sondages, dont la prolifération alarme par ailleurs M. Lekberg, nous fournissent des indications.

M. Henn-Jüri UIBOPUU, Professeur à l'Université de Salzbourg, Tallinn (Estonie): Nos constituants ont recherché un bon équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le peuple. En outre, ils ont permis au Président de dissoudre le Riigikogu au cas où celui-ci n'aurait pas adopté le budget après deux mois de débat : autre disposition tout à fait particulière.

M. Lavoslav TORTI, secrétaire de la commission des relations interparlementaires (Croatie): Monsieur Häfelin, j'appelle votre attention sur l'article 1er de notre constitution: "En République de Croatie, le pouvoir procède du peuple et appartient au peuple, en tant que communauté de citoyens libres et égaux en droits. Le peuple exerce ce pouvoir par ses représentants élus et par voie de décision directe". Vous avez cité l'article 87 dans votre rapport, mais vous avez négligé l'article 135: "Un tiers au moins des membres du Sabor – notre Parlement –, le Président de la République et le Gouvernement peuvent prendre l'initiative de proposer une procédure d'association avec d'autres Etats. La décision préalable concernant l'association appartient au Parlement, qui se prononce à la majorité des deux tiers des voix de l'ensemble de ses membres. La décision d'association de la République est adoptée par référendum, à la majorité des voix de l'ensemble des électeurs (...) Le référendum doit se dérouler dans le délai de trente jours suivant celui où le Parlement s'est prononcé." Les mêmes dispositions valent en outre pour une éventuelle procédure de "désassociation", de séparation.

C'est sur la base de cet article 135 qu'a été organisé le référendum de mai 1991, par lequel 93 % des Croates ont exprimé leur volonté d'indépendance. Le Parlement a proclamé la souveraineté de la Croatie quelques mois après, le 8 octobre 1991.

M. le Président: Je vous remercie de ces précisions. Le rapporteur ne pouvait citer toutes les constitutions des Etats membres du Conseil: songez qu'il y en a maintenant quarante

M. Andras BARSONY, député (Hongrie): S'il y a dissolution du Parlement, il faut organiser des élections. Un des inconvénients de la démocratie directe, c'est que le peuple ne vote jamais contre ses intérêts, mais toujours pour moins d'impôts et davantage de dépenses. Il y a donc une logique dans les constitutions: les questions financières et budgétaires ne sont jamais soumises à référendum.

V. SEANCE DE TRAVAIL IV

Thème III: La démocratie participative et la société civile

Rapporteur: **Mme Auli KESKINEN,**
Directeur du Département de la recherche et du développement
au Ministère de l'environnement (Finlande)

Commentaire: **M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur (Italie),**
Vice-Président de la sous-commission de la
démocratie participative de la Commission des relations
parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire
du Conseil de l'Europe.

DEBAT

Mme Auli KESKINEN, rapporteur: Les démocraties ont besoin de visions à long terme et de politiques alternatives; c'est vrai pour la Lituanie, à qui s'ouvre un avenir radieux, comme pour tous les autres pays européens, qui demandent des solutions novatrices. Même la Finlande a été plongée par la crise dans des mutations sociétales! Notre Parlement a donc créé une "commission pour l'avenir", qui vient de rendre son rapport. Dans sa préface, Mme Uosukainen, Présidente du Parlement, indique qu'il faut analyser l'avenir à la lumière du passé. Le rapport lui-même souligne que, dans les périodes de transition sociale, les parlements sont souvent laissés à l'arrière-plan et qu'ils s'efforcent en conséquence de renforcer leur rôle, de redynamiser leur action.

L'Etat est en pleine mutation: auparavant, il distribuait des services; maintenant, il tente de renforcer l'économie. L'accent n'est plus mis sur la coercition, mais sur la connaissance et l'orientation. Ce processus se développe par étapes; il n'y a pas une seule voie pour réaliser la démocratie; en fait, c'est un processus d'apprentissage qui s'effectue dans une interaction continue.

La démocratie représentative peut devenir directe en devenant participative, voire délibérative : en effet, les technologies de l'information permettent de donner aux citoyens tous les éléments pour décider.

Un des moyens d'intervenir, pour les citoyens, est le référendum. Malheureusement, ce ne sont pas eux qui en choisissent les thèmes...

Le Professeur Christa Slaton définit, dans son livre *Televote* de 1992, le concept de démocratie délibérative; selon elle, l'accès à l'information et la réflexion constituent la délibération. Toutefois,

certaines chercheurs sont réticents : pour eux, le choix des thèmes est fondamental.

Quels sont les préalables au développement de la démocratie dans la société civile? D'abord, tout le monde doit savoir lire et écrire – ce qui pose le problème de l'illettrisme –; ensuite, tout le monde doit avoir libre accès à l'information: texte, image, son, musique...; enfin, il doit y avoir multiplicité culturelle et interactions, grâce à l'utilisation adéquate des réseaux d'information.

Il va sans dire que la recherche en ces domaines doit bénéficier d'efforts soutenus: ainsi, la Finlande y a investi 10 millions de dollars, sur les thèmes de la citoyenneté et de l'économie de la société d'information.

L'humanité ne pourra opérer le changement radical indispensable à un avenir durable sans un accroissement spectaculaire de l'intensité et de la qualité des communications humaines.

M. le Président: Merci. Je relève que votre rapport se conclut sur une très belle citation de Keynes: "Ce qui est difficile, ce n'est pas d'accepter les idées nouvelles, mais de s'affranchir des anciennes"!

M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur (Italie): Dans les livres de science-fiction que je lisais dans ma jeunesse, on donnait une image négative de la technologie; aujourd'hui, on envisage le télévote... De nouveaux moyens de communication émergent: télématique, informatique... Mais l'un des freins à la télé démocratie, c'est l'inégalité dans l'informatisation: si 10 % de la population suisse est connectée, l'Italie n'en est pas là et ne peut envisager un accès télématique à la démocratie directe, même si quelques expériences ont déjà eu lieu.

Cependant, cette démocratie directe, qui nous vient de Grèce après un détour par la Suisse, n'arrive pas à l'ère de l'électronique sans se heurter à quelques difficultés: que devient la confidentialité? Peut-on demander aux citoyens d'approfondir toutes les questions sur lesquelles ils doivent s'exprimer?

En Italie, il n'existe qu'un référendum abrogatif; mais, parfois, en éliminant des lois, on en crée d'autres. Et rien n'interdit au Parlement de légiférer sur le champ: c'est ainsi qu'après un référendum abrogatif, le ministère de l'agriculture est devenu le ministère des ressources agricoles, et la situation est restée inchangée...

En Italie, la Commission parlementaire bicamérale vient de terminer ses travaux sur la nouvelle constitution; ses propositions seront évaluées par le Parlement et soumises à référendum. La nouvelle constitution prévoit, à côté du référendum d'abrogation, un référendum de proposition, à l'initiative d'au moins 800 000 citoyens, et qui pourra porter sur un projet aussi bien que sur un amendement. Si le Parlement ne prend pas de décision dans un délai de dix-huit mois, ce référendum du nouveau type interviendra obligatoirement.

M. le Président: J'ai dit à M. Torti que le Conseil de l'Europe regroupait 40 Etats et donc 40 constitutions, mais 39 seulement sont des constitutions écrites: l'autre est une constitution orale très

célèbre!

A mon grand regret, je vais devoir quitter ce séminaire fructueux. M. Barsony me remplacera à la présidence. Merci à tous et bon voyage, notamment à ceux qui partent observer le second tour des élections albanaises. Nous nous réunirons à nouveau le 5 septembre, à Paris. (*Applaudissements*)

M. Andras Barsony (Hongrie) remplace M. Jansson au fauteuil présidentiel.

M. Lorenzo ACQUARONE, vice-président (Italie): M. Speroni a rappelé que la démocratie directe était d'origine grecque: effectivement, le peuple se réunissait sur l'agora pour délibérer de la condamnation à mort de Socrate... (*Mouvements divers*). Plus sérieusement, je veux souligner, à la suite de M. Speroni, que toute constitution est perfectible. Ainsi, nous, Italiens, ne disposons pour l'instant que du référendum abrogatif.

Je suis ici en tant que vice-président de la Chambre des Députés, mais je ne puis oublier que je suis aussi professeur de droit public. Je vois avec faveur l'élargissement de la démocratie participative: la démocratie représentative ne peut satisfaire, seule, à l'exigence de participation des citoyens. Toutefois, il y a des dangers inhérents aux technologies modernes que n'a pas mentionnés le rapporteur. Ces technologies préservent-elles la liberté et la confidentialité du vote ? M. Speroni a raison de s'en inquiéter. Voter dans un isolement est peut-être vieillot, mais cela offre des garanties à cet égard !

Je suis également préoccupé par l'influence qu'exercent les nouveaux moyens d'information sur les masses les moins éduquées. Celui qui dispose d'un grand moyen d'information – je pense notamment à la télévision – peut influencer sur la volonté populaire; c'est la dérive publicitaire. L'exemple américain est éloquent.

En Italie, nous disposons de trois instruments de démocratie directe: la participation du peuple à la création de réseaux pour l'initiative populaire, la pétition et le référendum. Les deux premiers n'ont rien produit, le peuple pouvant toujours être devancé par un député qui prend l'initiative d'un référendum. Celui-ci a eu en revanche un puissant impact sur notre vie sociale car, pour ne pas parler de son utilisation fréquente au niveau local, il a souvent porté sur des sujets qui préoccupaient l'ensemble de la société civile. Il a ainsi façonné les institutions et, à propos du divorce ou de l'avortement, été au coeur de très vifs débats de conscience. Le recours à cette procédure – pourtant limitée, je le répète, au référendum abrogatif - s'est démesurément développé ces derniers temps. Mais, de ce fait même, l'intérêt populaire a faibli et, lors de la dernière consultation, la participation a été minime. Si donc le référendum peut servir la démocratie, l'excès de référendums peut lui nuire.

On peut également regarder comme un bien le fait que le quorum n'ait pas été atteint sur certains sujets techniques quand on voit que le peuple a déjà interdit la production d'énergie nucléaire, par référendum précisément. L'Italie est maintenant obligée d'acheter de l'électricité à ses voisins à cause de cette décision purement émotive. Pourtant, les centrales françaises se trouvent à nos frontières...

Le référendum est un moyen de renforcer la conscience civique. La démocratie représentative ne peut suffire et nous assistons aujourd'hui à une crise dans les relations entre le peuple et le Parlement. Sur les grandes questions cependant, ne sous-estimons pas les risques de dérive, les parlementaires eux-mêmes manquant souvent des compétences nécessaires pour trancher.

M. Roland ROBRAIN, Section des relations externes du Sénat belge: Essayons de dissiper une confusion terminologique. Alors que ce séminaire portait sur la "démocratie participative", nous avons pour l'essentiel entendu parler de démocratie directe, aujourd'hui comme hier. Les deux expressions sont-elles donc synonymes ? Mais on a dit aussi que la démocratie directe pouvait "nuire" à la démocratie représentative, ce qui sous-entend une opposition... Une position intermédiaire consisterait à situer la démocratie participative entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Mme Keskinen a cité dans son rapport une définition de Benjamin Barber caractérisant la démocratie participative par le dialogue entre élus et citoyens. Je crois que la démocratie directe telle que nous l'avons évoquée ne répond pas à cette définition: dans un référendum, fait-on autre chose que s'enfermer dans l'isoloir pour mettre une croix à côté d'une réponse comme le ferait à côté d'un nom, dans une élection ?

Comment donc les spécialistes définissent-ils la démocratie participative ? Ne serait-ce qu'une utopie ou une illusion ? Il ne nous resterait plus alors que la démocratie directe et la démocratie représentative ou, selon les termes de Mme Keskinen, la démocratie "délibérative"... Ou bien la démocratie directe serait-elle un aspect de la démocratie participative parmi d'autres ?

Enfin, si l'on dénonce à juste titre la démotivation des citoyens et le gouffre qui se creuse entre eux et les politiques, croit-on pouvoir y remédier par le référendum ? Quid des exclus, de tous ceux qui sont marginalisés ? Je pense que la solution consisterait plutôt à donner la parole aux gens, à se mettre à leur écoute, à multiplier les réunions – et ce serait la démocratie participative...

M. Andreas GROSS, Rapporteur Général: Je voudrais rester sur cette question du rapport entre démocratie directe et démocratie participative. Cette dernière me semble plus riche en culture et en procédures démocratiques que la première, enserrée dans un cadre défini par la constitution et qui ne permet aux citoyens que de s'ingérer dans le travail législatif. A mon avis, cette démocratie directe n'est qu'un élément de la démocratie participative. Celle-ci comprend aussi la démocratie représentative, mais il faut encore y ajouter quelque chose dont nous n'avons pas parlé, car ce n'était pas à notre ordre du jour: la démocratie sur les lieux de travail, la participation dans l'entreprise, la cogestion. On pourrait aussi faire entrer en ligne de compte d'autres valeurs sociétales et évoquer ce qui se passe dans les églises et les partis en tant que communautés démocratiques – ainsi que dans un certain nombre d'instances supra-étatiques. Partout où le citoyen cesse d'être objet pour contribuer à la décision, et cela ne se produit pas qu'au niveau de l'Etat ou en vertu de la constitution, il y a démocratie participative.

M. Roy HUGHES (Royaume-Uni): Le débat sur la démocratie électronique et sur les procédures de vote est tout à fait d'actualité pour le Parlement britannique, depuis les dernières élections générales notamment. Les votes à la Chambre des Communes et, tout spécialement, le décompte

des voix prennent de plus en plus de temps. En outre, certains parlementaires mettent la procédure à profit pour exercer des pressions sur le gouvernement... C'est donc un sujet auquel notre assemblée réfléchit.

Selon M. Acquarone, le peuple italien aurait été mal inspiré de refuser les centrales nucléaires. Mais c'était le bien-être général qui était en jeu ! Les habitants de Tchernobyl, eux, n'avaient pas eu cette possibilité... Le problème de la sécurité nucléaire n'est pas de ceux qu'on peut régler si facilement, mais j'inclinerais, dans une certaine mesure, à féliciter les Italiens de leur décision.

Mme KESKINEN, rapporteur: Sans tirer du fait aucun orgueil, je signale à M. Speroni que les Finlandais utilisent davantage Internet que les autres Européens: sur mille habitants, 55 sont connectés. Et 35 % possèdent un téléphone mobile...

Je pense qu'il serait prématuré d'essayer d'utiliser les réseaux électroniques pour les votes. En revanche, ces réseaux peuvent faciliter l'information de l'opinion, le débat public et l'interaction entre citoyens et décideurs. N'oublions pas toutefois que toute technique, neutre en elle-même, comporte des risques à l'usage – à cet égard, il en est de l'ordinateur comme, disons, de la hache. Il appartient aux citoyens de mesurer ces risques et de prendre leurs responsabilités.

A propos de la distinction entre démocratie participative et démocratie délibérative, je dirai que toutes deux sont des formes de démocratie directe, mais des formes parmi d'autres. Dans la société actuelle, le rôle des ONG par exemple est trop souvent négligé. Or un nombre croissant de personnes actives dans ces organisations demande à participer aux décisions : il faudrait sans doute des canaux qui le leur permettent. Songez qu'en Finlande, chacun est membre d'au moins cinq ONG...

M. le Président: Votre intervention conclura la discussion sur le dernier thème. Je donne maintenant la parole au rapporteur général.

VI. SEANCE de CLOTURE

Conclusion générales: **M. Massimo LUCIANI,**
Professeur à l'Université de la Sapienza,
Faculté des sciences politiques, Rome (Italie)

Allocution de clôture: **M. Andras BARSONY, Député (Hongrie)**
Président de la Commission des questions politiques
de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. Massimo LUCIANI, Professeur à l'Université de la Sapienza, Faculté des sciences politiques, Rome (Italie), rapporteur général: L'italien étant une des langues officielles du séminaire, je suivrai l'exemple de M. Gross qui a parlé en allemand et je m'exprimerai dans mon idiome maternel.

Lorsqu'on a à présenter les conclusions d'une réunion de ce genre, il est habituel de soutenir que l'exercice est impossible. Je n'ai pas manqué moi-même à la règle lorsqu'il m'a fallu conclure le séminaire sur le fonctionnement démocratique des Parlements, à Strasbourg (novembre 1996), mais j'ai de bien plus fortes raisons de le dire aujourd'hui tant le débat fut divers et complexe. La seule ressource qui me reste est d'essayer de tracer des pistes pour la recherche et l'étude.

Ce séminaire a suivi deux fils parallèles. On a d'une part analysé certaines expériences concrètes – celles des Pays baltes et des autres pays d'Europe centrale et orientale – et, d'autre part, tenté de poser des questions de théorie ou de politique générale, à propos du référendum et de la démocratie directe.

Je parlerai de référendum au sens général, ne faisant des distinctions que lorsqu'elles s'imposeront. J'insisterai d'abord sur la nécessité d'un contrôle en la matière et je sais gré à M. Häfelin d'avoir souligné l'intérêt de règles claires pour guider l'intervention de l'institution chargée de cette mission. Trop souvent, ces règles font défaut. Ainsi, l'article 75 de la constitution italienne se borne à interdire les référendums portant, notamment, sur le budget et sur la ratification des traités, mais cette disposition n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'exclure, en 1978, au nom de l'homogénéité du droit en la matière, tout référendum portant, non seulement sur une loi de ratification, mais aussi sur une loi mettant en jeu l'exécution des obligations internationales. Et, en 1984, elle a fait de même pour les lois ayant trait à l'exécution du budget ou à toute question financière... Cette interprétation méconnaît l'intention des Pères fondateurs de la République.

Qui, d'autre part, doit assurer ce contrôle ? Le Président Barsony préférerait, semble-t-il, que le Parlement en soit chargé plutôt que le juge constitutionnel. Mais l'expérience italienne pousserait dans un autre sens. C'est, je crois, un sujet où il n'y a pas de recette magique et mieux vaut peser

soigneusement le pour et le contre en fonction de chaque expérience nationale.

J'en viens au deuxième fil de ce séminaire et aux questions plus générales. On s'est demandé s'il devait y avoir une différence entre les démocraties anciennes et les pays qui n'ont accédé que depuis peu à la démocratie pluraliste. A ce propos, j'insisterai sur la nécessaire prudence même si, comme l'a dit M. Gross, l'on n'apprend à nager qu'en se jetant à l'eau.

L'attitude envers la démocratie directe a semblé en général positive au cours de ce débat, mais j'ai noté une tendance à opposer radicalement cette forme de démocratie à la démocratie représentative. Or il me paraît nécessaire de parvenir à un équilibre entre les deux – c'est d'ailleurs l'une des conclusions que j'avais tirées du séminaire de Strasbourg comme l'un des points de la résolution adoptée par l'Assemblée parlementaire le 22 avril dernier: "L'Assemblée invite (...) les Etats membres à parfaire, le cas échéant, leur système de démocratie représentative en assurant un équilibre entre l'exercice de la responsabilité du pouvoir politique et le rôle des citoyens dans le processus de décision" (Résolution 1121 (1997)).

En réalité, depuis peu, beaucoup de confusion entoure ce débat. L'intervention de M. Hughes entre autres est significative à cet égard: identifiant le référendum à la démocratie directe, il a reproché à cet instrument de n'être pas adapté à la solution de problèmes complexes; il n'autorise qu'à répondre par oui ou par non, il y a celui qui gagne et celui qui perd et aucun compromis n'est possible... Cette critique ne met pas tout à fait "dans le mille", à mon avis. La démocratie représentative reste le fondement de la démocratie pluraliste; la démocratie directe n'en est que le complément, comme le dit en son point 6 la résolution du 22 avril.

La fonction principale de la démocratie directe est de dynamiser la démocratie représentative; elle permet en effet de mettre à l'ordre du jour des questions qui ne sont pas étudiées par les groupes parlementaires. Comme l'a noté M. Dagys, le référendum doit combler un fossé entre l'élite politique et les électeurs. Le recours à la démocratie directe pourra ne pas être fréquent si les partis politiques savent prendre en compte les préoccupations des citoyens. Si ce n'est pas le cas, il faut permettre aux électeurs de choisir eux-mêmes les sujets à soumettre à référendum.

Cela étant, la démocratie directe doit s'exercer dans certaines limites, sous peine de se révéler dangereuse: le point 15.ii de la résolution 1121 invite à "considérer que tous les sujets sont susceptibles d'être soumis à référendum, à l'exception de ceux qui mettent en cause des valeurs universelles et intangibles et les valeurs fondamentales de la démocratie". En fait, à mon avis, le problème se pose moins pour les droits de l'homme que pour ceux des minorités.

L'électeur doit-il pouvoir se prononcer sur des questions budgétaires? Max Weber a soutenu en 1922, dans *Economie et Société*, que le budget ne pouvait faire l'objet d'un référendum. Carl Schmitt a repris le thème en 1927; la disposition figure dans nombre de constitutions européennes. Cette limitation me semble raisonnable: un référendum est un référendum!

Je ne suis pas d'accord avec les constitutions baltes qui prévoient la dissolution du Parlement en cas de référendum négatif: un tel système est dangereux, car il charge le référendum d'une teneur conflictuelle et met en jeu la responsabilité parlementaire. De ce point de vue, la solution proposée par M. Speroni n'est pas convaincante: le Parlement risque de vivre sous la menace perpétuelle

d'une révocation.

Penser que le référendum est une arme que le peuple peut utiliser contre les partis relève d'une vision primitive de la démocratie; comme les Latins le savent depuis Cicéron et Tite-Live, le vote est un facteur d'intégration. Le référendum change la logique du combat politique, en permettant l'expression immédiate de la volonté des électeurs.

En conclusion, je ne crois pas que la télé démocratie soit un remède, comme l'a proposé Mme Keskinen. L'agora électronique n'a rien à voir avec l'agora d'Athènes! Dans la démocratie électronique, il y a une médiation entre le votant et l'objet de l'élection: qui décide de l'ordre du jour, du moment du choix, de la formulation de la question? Qui décide de l'information à diffuser sur les réseaux publics? Outre un problème de surinformation, il y a le problème de la disponibilité: tout le monde n'a pas le temps de participer constamment à la décision électronique. Il faut du temps pour s'informer et pour discuter – MM. Gross et Häfelin l'ont d'ailleurs rappelé –; il faut aussi du temps pour que les décisions puissent s'appliquer : on ne peut les changer chaque jour!

Donc, même si leur maturité s'accroît, on peut penser que les citoyens participeront comme les citoyens grecs; et, selon Aristophane, ils ne participaient pas tellement!

Enfin, a-t-on une vue claire des mécanismes psychologiques qui entourent l'usage des réseaux d'information?

Ne demandons donc au référendum que ce qu'il peut donner; ne demandons pas trop à la démocratie directe et contentons-nous d'apprécier ses avantages. La participation populaire ne peut être sans limites et sans freins, cette "potestas absoluta" qu'on a trop souvent opposée à la "potestas ordinaria". Le constitutionnalisme est une technique de liberté et d'égalité: c'est pourquoi toute décision constitutionnelle exige la plus extrême prudence, en se gardant de tout intégrisme, même parlementaire!

La véritable solution consiste à trouver un équilibre entre des idées apparemment opposées. (*Applaudissements*)

M. BÁRSONY (Président): Pourquoi avoir organisé un tel séminaire? En 1949, avec la création du Conseil de l'Europe, cette dernière a franchi un pas décisif: nos pères fondateurs ont voulu donner toutes ses chances à la démocratie sur l'ensemble du continent. L'élargissement de l'institution, qui compte actuellement quarante membres, montre que leur décision était fondée.

Aujourd'hui, nous sommes à un nouveau carrefour. Il y a consensus sur l'existence de carences de la démocratie en Europe ; cette réunion avait pour objet de tenter de discerner les formes de la démocratie au XXIème siècle. Démocratie directe, démocratie représentative, formules intermédiaires, droit à l'autodétermination, droit à la scission: le Conseil de l'Europe, qui est la conscience du continent, devait aborder toutes ces questions.

Plusieurs orateurs ont souligné combien était nécessaire la maturité politique des citoyens. Dans un pays où la société civile est faible ou inexistante, la démocratie directe pourra coexister avec la dictature: c'est en effet un moyen de détruire le Parlement, institution démocratique par excellence;

pour avoir une démocratie directe, il faut une société civile.

Ce séminaire fut une réussite: nul doute que M. Gross en tirera un rapport passionnant

Je remercie enfin le Seimas lituanien et assure de notre gratitude tous ceux qui ont contribué à la réussite de cette manifestation, tenue dans la belle capitale d'une jeune démocratie. Espérons que le travail accompli nous permettra de nous rapprocher des meilleures solutions pour la démocratie du XXIème siècle! (*Applaudissements*)

La séance est levée à 12 heures 50.

VII. RAPPORTS

1. **Le référendum dans les pays Baltes** par M. Henn-Jüri UIBOPUU,
Professeur à l'Université de Salzburg, Tallinn, Estonie
2. **Les enjeux historiques et actuels de la démocratie participative** par
M. Andreas GROSS, Conseiller National, Suisse Spécialiste de
sciences politiques, chargé d'enseignement à l'Université de Marburg et à celle de Speyer,
Responsable du *Wissenschaftliches Institut für Direkte Demokratie*, Zurich
3. **Les instruments de la démocratie directe dans les pays d'Europe
centrale et orientale** par M. Ulrich HÄFELIN, Professeur
à l'Université de Zurich, Suisse
4. **Démocratie participative et société civile - Transformer le
processus de décision sociétale à l'heure de l'informatique** par
Mme Auli KESKINEN chercheur au "Futures Research Centre" de Finlande
(centre de recherches prospectives), Directeur de la Recherche et
du Développement au Ministère de l'Environnement, Helsinki, Finland

COMMISSION DES RELATIONS PARLEMENTAIRES ET PUBLIQUES

Séminaire sur
LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE
AUJOURD'HUI: DÉFIS ET PERSPECTIVES

Vilnius, 3-5 juillet 1997

Le référendum dans les pays Baltes

par

M. Henn-Jüri UIBOPUU
Professeur à l'Université de Salzburg
Tallinn, Estonie

TABLE DES MATIERES

1. LA PERIODE DE L'ENTRE-DEUX GUERRES 1918-1940

Remarques introductives

- 1.1 Estonie
- 1.2 Lettonie
- 1.3 Lituanie
- 1.4 Conclusion

2. LA PERIODE D'APRES-GUERRE

- 2.1 Estonie
- 2.2 Lettonie
- 2.3 Lituanie

3. ULTIMES CONCLUSIONS

1. LA PÉRIODE DE L'ENTRE-DEUX GUERRES 1918-1940

Remarques introductives

«Les nouvelles constitutions ne se sont pas contentées d'affirmer simplement la souveraineté du peuple, elles ont cherché des moyens directs de donner au peuple le pouvoir d'exercer ses droits souverains». Ces lignes, écrites en 1928¹, peuvent servir d'introduction à notre sujet, car, en fait, cette «**euphorie populaire**» était tout à fait dans l'air du temps après le rétablissement de la souveraineté qui a fait suite à une très longue période d'oppression sous administration étrangère. Les idées démocratiques étaient très populaires à cette époque et elles ont trouvé aussi leur expression dans les premières constitutions des trois pays Baltes². Toutes trois mentionnaient le peuple dans leur préambule, mais celle de la Lituanie commençait par ces mots: «Au nom de Dieu Tout-puissant» qu'il faut comprendre au sens où, par piété, Dieu est cité avant le peuple³.

On fait valoir en faveur du plébiscite⁴ que la consultation fréquente des citoyens sur certaines mesures d'importance nationale⁵ a une valeur éducative, mais dans la pratique, cela ne s'est vérifié qu'en Estonie.

1.1. Estonie

La Constitution estonienne de 1920 prévoyait le recours au référendum dans deux cas:

25 000 électeurs avaient le droit de demander l'organisation d'un référendum sur toute loi spécifique⁶, ou sur l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi. Si la loi adoptée par l'Assemblée nationale était abrogée, l'Assemblée nationale était dissoute *ipso facto* et de nouvelles élections devaient être organisées⁷.

¹Agnes Headlam-Morley: *The New Democratic Constitutions of Europe* (Les nouvelles constitutions démocratiques d'Europe), Oxford 1928, 132.

²Estonie: 15 juin 1920, *Riigi teataja* (ci-après; *RT*) 1920/113-114; Lituanie: 1^{er} août 1922, *Vydrausbes Zinios* 1922/100; Lettonie: 15 février 1922.

³H. Rolnik: *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*, Leipzig 1927, 59.

⁴L'auteur du présent document emploie les termes «plébiscite» et «référendum» dans le même sens.

⁵Headlam-Morley, *op. cit.*, 143.

⁶Dont la promulgation devait être suspendue pendant deux mois en vertu de l'article 30 de la Constitution.

⁷Article 32 de la Constitution.

Des amendements à la Constitution pouvaient être proposés par le peuple ou par l'Assemblée nationale; ils ne pouvaient être adoptés que par référendum⁸.

Une disposition de la Constitution de 1920 serait considérée aujourd'hui comme quelque peu déplacée: outre les personnes juridiquement déclarées démentes, étaient exclus du droit de vote les aveugles, les sourds-muets et les prodiges sous curatelle.

En 1934, ont été adoptés une loi⁹ sur l'élection à l'Assemblée nationale et sur le référendum et plébiscite, ainsi qu'un amendement à la Constitution qui, toutefois, ne remettait pas en cause la démocratie populaire définie ci-dessus.

La Constitution de 1938 prévoyait le droit pour un tiers des députés à l'Assemblée nationale de demander l'organisation d'un référendum. Là encore, si la décision de l'Assemblée ne coïncidait pas avec les résultats du référendum, l'Assemblée devait être dissoute et de nouvelles élections devaient avoir lieu.

En Estonie, le droit au référendum a été exercé pour la première fois les 17-19 février 1923 à propos de la question de l'instruction religieuse à l'école. Par 328 369 voix contre 130 476, il a été décidé que l'instruction religieuse devait être inscrite dans les programmes scolaires, mais que la participation aux cours¹⁰ serait facultative. En 1926, des députés du Parti social-démocrate ont proposé l'organisation d'un référendum sur la loi prévoyant une indemnisation dans les cas de nationalisation de certains biens¹¹. Cette proposition, après avoir été temporairement acceptée, a été rejetée au motif que l'article 34 de la Constitution excluait les lois fiscales des questions pouvant être soumises à référendum. Cette décision était fondée sur une interprétation assez large de l'expression «lois fiscales».

Le référendum suivant a eu lieu lors de la crise politique des années 31-34. Un projet d'amendement constitutionnel de l'Assemblée nationale, adopté le 28 mars¹², a été soumis à référendum les 13-15 août 1932 et rejeté par 345 215 voix contre 333 979¹³. Un observateur estonien a décrit la position de certains membres de l'Assemblée nationale en ces termes: "Certains

⁸Article 88.

⁹RT 1934/5.

¹⁰*Riigi teataja* (bulletin officiel) ci-après: RT 1923/35, voir aussi: *Eesti Vabariik 1918-1940*, Lund 1968, 99.

¹¹RT 1926/35, voir également S.v.Czekey: «Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918-1928», *XVI Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* (ci-après: *JbdöRdG*) 1928, 13.

¹²*Archiv der Gegenwart* (ci-après: *AdG*) 1932, 254.

¹³E. Laaman, «Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933» dans *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, Tallinn 1937, 40; voir aussi *AdG* 1932, 447.

membres de l'Assemblée nationale estimaient que, de toute façon, le projet serait approuvé par le référendum... D'autres y voyaient un ballon d'essai, une concession psychologique faite au public. Après avoir adopté le projet à l'Assemblée, ils se sont mis en retrait, attendant de voir de quel côté tournait le vent¹⁴."

Il n'est pas vraiment surprenant que l'Assemblée n'ait pas accepté les conséquences des résultats du référendum rejetant la loi qu'elle avait adoptée¹⁵. En vertu de l'article 32 de la Constitution, de nouvelles élections devaient être organisées si les électeurs rejetaient par référendum une loi adoptée par le parlement; cependant, le Président de l'Assemblée nationale estima qu'un projet d'amendement constitutionnel ne pouvait être considéré comme une loi au sens de cet article 32. Cette interprétation de l'article 32 peut difficilement être tenue pour correcte¹⁶. En effet, si la Constitution prévoyait déjà la dissolution du parlement de plein droit en cas de rejet par référendum d'une loi ordinaire, le rejet d'un amendement constitutionnel aurait dû *a fortiori* entraîner de nouvelles élections¹⁷.

Le 10 novembre 1932, les anciens combattants de la guerre d'indépendance (VABS¹⁸) ont soumis au Président de l'Assemblée nationale leur projet d'amendement constitutionnel¹⁹ qui avait recueilli plus de 50 000 signatures, mais, à peu près à la même date, le chef de l'ancien parti agrarien a proposé qu'un amendement constitutionnel soit élaboré par une nouvelle assemblée constituante spécialement élue à cette fin²⁰. Toutefois, avant que le projet des VABS, qui comportait notamment une disposition selon laquelle l'état d'urgence ne pouvait être déclaré qu'en cas de guerre ou de danger immédiat de guerre²¹, puisse être soumis à référendum²², l'Assemblée nationale a élaboré son propre projet²³, non sans manipuler de nouveau la loi électorale²⁴. Un référendum a été organisé sur ce deuxième projet les 10-12 juin 1933.

¹⁴*Ibid*, 39.

¹⁵J. Uluots dans *Põhiseadus ja Rahvuskogu, op. cit.*, 25.

¹⁶Laaman, *op. cit.*, 42 et W. Toomingas: *Vaikiv ajastu Eestis*, New York 1961, 31.

¹⁷Pour des précisions voir du présent auteur: «The Constitutional Development of the Estonian Republic» (Evolution constitutionnelle de la République estonienne), IV *Journal of Baltic Studies* (Recueil d'études baltes), 1973, 16f.

¹⁸Vabadussõjalased.

¹⁹Supplément du *RT* du 9 décembre 1932.

²⁰Voir Laaman, *op. cit.*, 39-41.

²¹*AdG 1933*, 1005.

²²Voir Czekey: «Die Verfassungsänderung in Estland», 4 *ZaöRV* 1934, 586.

²³Voir *AdG 1933*, 732, rappelant que la disposition la plus importante de ce projet visait à créer la fonction de président de l'Etat, qui aurait été habilité à convoquer et à dissoudre le

Malgré l'absence de différences substantielles entre ce projet et la version des VABS, le projet a de nouveau été rejeté, cette fois à une large majorité de 333 118 voix contre et seulement 161 598 pour²⁵. Un observateur estonien écrit: «Avec l'échec du référendum de 1933, le fonctionnement de l'Assemblée nationale est devenu extrêmement confus. Personne ne savait quoi faire²⁶.»

Dans le climat tendu qui a suivi, l'état d'urgence a été proclamé; toutes les organisations paramilitaires des partis politiques ont été illégales et la censure préalable à la publication a été imposée. Même l'Assemblée nationale n'a pu alors empêcher le référendum sur le projet des VABS, qui a finalement eu lieu les 14-16 octobre 1934²⁷. Ses résultats ont dépassé toutes les attentes. Le projet des VABS a été adopté par 416 878 voix contre 156 895²⁸. Ce résultat a été qualifié par la suite de «révolution pacifique²⁹». Après ce référendum, les organes suprêmes de l'Etat ont démissionné et Konstantin Päts a formé un gouvernement intérimaire, non sans avoir mis fin à l'état d'urgence. La période de quatre ans qui a suivi a été appelée «l'époque silencieuse³⁰».

En 1936, le chef d'Etat intérimaire, Konstantin Päts, a organisé un référendum pour autoriser le *Riigivanem*³¹ à convoquer l'Assemblée nationale bicamérale en vue de modifier la

parlement et aurait eu le droit limité d'opposer son veto à un projet de loi.

²⁴La loi électorale du 18 février 1926 (*RT 1926/16*) disposait, à son article 37.1, qu'un amendement constitutionnel était adopté si plus de la moitié des électeurs approuvait le projet (majorité absolue). Avant le référendum de 1932 sur le projet de l'Assemblée, l'Assemblée nationale a modifié cette disposition pour rendre la participation au référendum obligatoire, en indiquant que le projet pouvait être adopté à la majorité relative (*RT 1931/50*). Avant le deuxième référendum sur le second projet de l'Assemblée, cette disposition a de nouveau été modifiée, n'exigeant plus cette fois, pour adopter le projet, que 30 % du nombre légal de votants (*RT 1933/19*); voir aussi A. v. Czekey: «Die Verfassungsänderung in Estland», *IV Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1934, 582 ff.

²⁵Voir Toomingas, *op. cit.*, 42.E. Tatarin-Tarnheyden: «Autokratische Regierungen in Lettland und Estland und deren völkische Politik», 26 *Archiv des öffentlichen Rechts* 1934, 309, qui donne cependant pour résultat 333 107 voix contre et 161 595 voix pour.

²⁶Laaman, *op. cit.*, 42.

²⁷Après que l'Assemblée nationale eut une nouvelle fois modifié la loi électorale, exigeant de nouveau désormais la majorité absolue (*RT 9331/81*).

²⁸*RT 1833/86*.

²⁹Laaman cité dans Toomingas, *op. cit.*, 53.

³⁰Vaikiv ajastu.

³¹Littéralement le doyen de l'Etat mais, en fait, le chef de l'Etat.

Constitution de 1933 ou d'en rédiger une nouvelle³². Une majorité écrasante de 75,4 % des votants, soit 62,3 % de l'électorat a approuvé le projet de loi présidentiel³³. La Constitution élaborée par l'Assemblée constituante a été adoptée par l'Assemblée le 28 juillet 1937³⁴ et promulguée par le Président en exercice le 17 août 1937³⁵. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1938.

Jusqu'à l'invasion soviétique, le 17 juin 1940, l'histoire de l'Estonie est donc jalonnée de référendums qui illustrent la pratique de la démocratie directe. Bien que l'Estonie ait traversé une période de non-démocratie, comme de nombreux Etats européens³⁶, elle est revenue à la démocratie grâce à ses propres efforts et à quelques hommes d'Etat. Malheureusement, il restait peu de temps pour mettre en œuvre la nouvelle Constitution. Le déclenchement de la seconde guerre mondiale, les nouvelles dimensions de la politique mondiale ont peut-être dissuadé les responsables estoniens de revenir trop hâtivement à un système pluraliste et à une plus grande libéralisation.

1.2. Lettonie

La Constitution lettone du 15 février 1922 prévoit la tenue d'un référendum dans trois cas. L'article 72 dispose qu'un referendum a lieu si 10 % au moins des électeurs en font la demande à la suite de la décision du parlement³⁷ d'ajourner l'adoption d'une loi. Mais il n'y a pas de referendum si le parlement procède à un nouveau vote et si le texte est approuvé par les trois-quarts au moins de ses membres. Les questions concernent le budget, les prêts, les droits de douane, les tarifs ferroviaires, le service militaire, la guerre et la paix³⁸.

³²RRT 1936/21.

³³Klesment dans *Põhiseadus ja Rahvuskogu, op. cit.*, 77-78.

³⁴A. Mägi: «Põhiseadus koostamise käik» dans *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 265.

³⁵RT 1937/71.

³⁶Le *Herders Staatslexikon 1961* mentionne la Pologne (1926, p. 311), la Lituanie (1926, 866), la Lettonie (1934, 863) et, outre l'Allemagne et l'Italie, le Portugal (1926, 404), l'Autriche (1934, 45) et la Roumanie (1938, 1996).

³⁷Saeima

³⁸Article 73 de la Constitution

Si le parlement modifie l'article 1, 2, 3 ou 6 de la Constitution, ces modifications doivent être soumises à referendum pour acquérir force de loi³⁹.

La population lettone a aussi des droits concernant l'amendement de la Constitution. En vertu de l'article 78, un dixième au moins des électeurs peut soumettre au Président un projet détaillé de révision constitutionnelle ou une proposition de loi que le président doit transmettre au parlement. Si le texte est rejeté par le parlement ou adopté avec des amendements profonds, un referendum a lieu obligatoirement. Si la moitié au moins des électeurs vote en faveur de l'amendement constitutionnel, celui-ci est adopté⁴⁰.

Dans l'entre-deux-guerres, six référendums ont eu lieu en Lettonie⁴¹. Les 5 et 6 septembre 1931, un référendum sur le statut juridique de la cathédrale de Riga, que le parlement avait rejeté le 22 juillet 1931, n'a cependant pas abouti, comme d'ailleurs tous les autres référendums, faute d'une participation suffisante⁴².

1.3. Lituanie

Dans son article 20, la première Constitution lituanienne de 1922 accordait au peuple le droit d'initiative législative, son exercice exigeant la signature de 25 000 personnes possédant le droit de vote. En vertu de l'article 102, il fallait la signature de 50 000 électeurs éligibles pour proposer un amendement à la Constitution. L'article 103 disposait qu'un tel amendement, adopté par le Parlement, pouvait être soumis à référendum si, trois mois après sa promulgation, le Président de la République, les 2/3 des membres du Parlement, ou, une fois encore, 50 000 citoyens possédant le droit de vote le demandaient. Si un tel référendum n'était pas requis, ledit amendement entrait en vigueur trois mois après sa promulgation.

L'amendement était invalidé si le taux de participation au référendum atteignait au moins 50 % et que 50 % au moins des électeurs votaient contre. En outre, un référendum devait être organisé en cas de réduction du territoire lituanien⁴³, c'est-à-dire qu'une lois prévoyant la cession d'une partie du territoire à un autre Etat devait, pour être entérinée, être approuvée par la majorité des citoyens lituaniens appelés à se prononcer par référendum.

³⁹Article 77

⁴⁰Article 79

⁴¹Communication personnelle de prof. D.A. Loeber à l'auteur du présent texte en référence à S. Silde: *Latvias vestura*, 432

⁴²J. Pabst, **Jahrbuch des Baltischen Deutschtums** 1995, 60; voir aussi E. Tatarin-Tarnheiden: *Die Enteignung des deutschen Doms zu Riga im Lichte des modernen Staats Verwaltungs- und Völkerrechts unter Berücksichtigung der Kirchenrechtlichen Grundlagen*, Breslau 1932, 3-4

⁴³Article 4 de la Constitution.

La Constitution a été modifiée en 1928. L'article 4 est resté inchangé. L'article 102 est devenu l'article 103 et l'article 103 l'article 104. Un nouvel article 105 disposait que, à la demande du gouvernement ou de 50 000 citoyens possédant le droit de vote, un référendum devait être organisé sur **toute loi**, qu'elle ait été adoptée ou rejetée par le Seimas. L'article 106 indiquait que dans les dix jours suivant l'entrée en vigueur de cette Constitution, un référendum devait être organisé sur la Constitution. La Constitution du 11 février 1938 ne contient plus de dispositions pour le référendum⁴⁴.

1.4. Conclusion

Dans la période qui a précédé la seconde guerre mondiale, les pays Baltes ont connu des évolutions différentes. La Lettonie et la Lituanie sont devenus assez rapidement des Etats à caractère totalitaire, ce qui ne laissait aucune place à la démocratie directe, comme l'illustre très bien le fait qu'aucun référendum n'a été organisé jusqu'en 1940; l'Estonie, en revanche, par le biais de la démocratie populaire, s'est orientée vers un système plus démocratique. Cependant, par rapport à certains Etats totalitaires, la démocratie n'était pas totalement absente de ces pays, mais leur soudaine annexion par l'URSS, le 17 juin 1940, a mis fin à toute évolution qui aurait pu les ramener sur la voie du gouvernement par le peuple sur laquelle ils s'étaient engagés lorsqu'ils étaient devenus des Etats souverains en 1918-1919.

2. LA PÉRIODE D'APRÈS-GUERRE

Le 23 août 1989, à l'occasion du 50^e anniversaire du tristement célèbre Pacte Molotov-Ribbentrop, qui avait permis à l'Union Soviétique d'occuper les pays Baltes en 1940, un événement a attiré l'attention de la communauté internationale: la chaîne balte. A 19 heures, heure locale⁴⁵ qui, à cette époque, correspondait déjà à la situation géographique des pays Baltes et n'était plus l'heure de Moscou, située à environ mille kilomètres à l'est de la région baltique, plus de 1,5 million d'Estoniens, de Lettons et de Litvaniens, mais aussi d'autres nationalités, telles que des Russes et même des Autrichiens se trouvant par hasard en Estonie, ont manifesté pacifiquement contre l'occupation soviétique et demandé à recouvrer l'indépendance en formant une chaîne humaine de Tallinn à Vilnius à travers toute l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Ils ont chanté leurs hymnes nationaux, ont déployé leurs drapeaux et symboles nationaux, mais sont restés extrêmement pacifiques pour ne pas soulever contre eux l'armée d'occupation. L'hymne national estonien a été diffusé à la radio⁴⁶ et les manifestants ont été invités à se donner la main pour montrer leur solidarité.

⁴⁴Vyriausbes Zinios 1938/608, N° 4271

⁴⁵Qui, à cette époque-là, coïncidait déjà avec l'heure finlandaise.

⁴⁶Il en a été de même en Lettonie et en Lituanie.

L'un des buts de cette manifestation était d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le fait qu'à cette époque, l'Union Soviétique n'avait toujours pas reconnu l'existence du protocole secret au Pacte Molotov-Ribbentrop⁴⁷. Quelques jours plus tôt, les délégués estoniens au Soviet suprême de l'URSS avaient envoyé un télégramme à M. Gorbatchev, lui demandant de reconnaître immédiatement la simple existence du protocole secret, ce qu'il refusa de faire. L'autre but était de montrer à l'URSS que les peuples baltes étaient déterminés à lutter pour recouvrer leur totale indépendance. Certains estimaient que l'idée d'une telle manifestation était assez folle, mais E. Savisaar en particulier, en Estonie, avec les fronts populaires d'Estonie⁴⁸ et de Lettonie⁴⁹ et le Parti Sajudis de Lituanie, réussit à l'organiser⁵⁰.

Cette manifestation des peuples baltes soigneusement organisée montrait clairement leur obstination à se libérer du joug soviétique. Cet événement est l'un des exemples les plus remarquables de plébiscite *ad hoc* que l'on connaisse dans l'histoire de l'humanité. L'auteur du présent rapport a participé à cette chaîne et a pu observer non seulement la joie des personnes formant un rang de plus de 600 kilomètres, mais aussi l'inquiétude des Soviétiques, concrétisée par le vol permanent d'appareils militaires au-dessus de toute la chaîne.

2.1. Estonie

⁴⁷M. Laard/U. Ott/S. Endre, *Teine Eesti, Eesti iseseisvuse taassünd 1986-1991*, Tallinn 1996, 580.

⁴⁸Rahvarinne.

⁴⁹Tautas fronts.

⁵⁰M. Laar *et alii*, *op. cit.*, 580.

En Estonie, le 3 mars 1991, il a été demandé aux citoyens de se prononcer sur la question suivante: «Souhaitez-vous le rétablissement de l'autonomie et de l'indépendance de la République d'Estonie?». 949 354 personnes, soit 82,86 % des 1 144 309 électeurs inscrits, ont participé au référendum; 737 964, soit 77,83 %, ont répondu par l'affirmative⁵¹ et seulement 203 199, soit 21,43 %, par la négative⁵². Le chef de l'Etat estonien, Président du présidium du Conseil suprême, Arnold Rüütel, qui, au cours d'une conférence de presse, s'est félicité de ce que la population ait clairement exprimé sa volonté, a toutefois indiqué que les résultats du référendum n'étaient pas juridiquement contraignants. Il faut préciser, cependant, que le référendum a eu lieu en présence de 127 observateurs étrangers, parmi lesquels des membres de la Chambre des communes britannique; ils se sont déclarés très satisfaits du déroulement du référendum et de ses résultats car, à leur avis, la preuve était faite que la presse soviétique avait tort d'accuser l'Estonie d'être dirigée par une minorité purement nationaliste⁵³.

Les résultats de ce référendum ont été particulièrement significatifs car ils ont montré qu'en de nombreux endroits, plus de la moitié de la population non estonienne était favorable à l'indépendance⁵⁴. Les suffrages négatifs ont essentiellement été exprimés dans le nord-est du pays, où une grande majorité de la population est non estonienne. A Sillamäe, qui compte près de 95 % de non-Estoniens, 89 % des votants étaient favorables à une Estonie indépendante au sein de l'URSS⁵⁵.

Le Parti communiste prosoviétique d'Estonie a organisé du 24 février au 3 mars 1991 un «contre-référendum», en posant la question suivante: «Une Estonie souveraine devrait-elle continuer à faire partie de l'URSS?». Les résultats de ce référendum ne comptent pas car la participation à cette consultation n'était pas réglementée, de sorte que certains journalistes présents en Estonie ont voté dans plusieurs bureaux sans qu'on leur demande de pièce d'identité⁵⁶. Toutefois, le 17 mars, la télévision soviétique a présenté un reportage sur les difficultés rencontrées dans la préparation et le déroulement du vote, mais aussi sur le prétendu succès du référendum⁵⁷.

⁵¹Archiv der Gegenwart (ci-après: AdG) 1991, 35445.

⁵²Postimees, 9 mars 1991, télévision estonienne du 4 mars 1991, voir aussi M. Laar *et alii*, *op. cit.*, 788.

⁵³M. Laar *et alii*, *op. cit.*

⁵⁴Pour une analyse de ce référendum, voir R. Kionka: «L'Estonie dit oui à l'indépendance», dans 3 *Reportages de Radio Liberté 1991/1*, 25ff; R. Taagepera a estimé leur pourcentage à environ 5 %, M. Laar, *op. cit.*

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶Voir par exemple *Päevaleht* du 18 mars 1991.

⁵⁷AdG 1991, 35445.

Après l'élaboration d'un projet de constitution par une Assemblée constituante, établie par l'ex-Conseil suprême de la RSS d'Estonie et élue au début de septembre par le Conseil suprême (30 membres) et par le Congrès estonien, "parlement fantôme" élu par les Estoniens d'Estonie et de l'étranger (30 membres), un référendum a eu lieu sur ce projet constitutionnel le 28 juin 1992. Le texte a été adopté à une majorité écrasante⁵⁸ et la Constitution est entrée en vigueur le 3 juillet 1992⁵⁹.

Cette Constitution prévoit à l'article 56 la tenue de référendums en tant qu'expression de la volonté du peuple et expose à l'article 105 les différents types de référendums. L'Assemblée nationale peut soumettre à référendum un projet de loi ou toute question concernant la vie de l'Etat et la décision de la population est prise à la majorité des participants. Une loi adoptée de cette manière doit être promulguée aussitôt par le Président. Toute décision adoptée par référendum lie les organes de l'Etat.

L'article 105, paragraphe 4, contient une disposition intéressante: si un projet de loi soumis à référendum ne recueille pas une majorité de voix positives, le Président dissout le Parlement et appelle à de nouvelles élections législatives. En effet, le rejet du projet de loi peut être considéré comme un vote de défiance vis-à-vis de l'assemblée nationale, clause constitutionnelle très rare⁶⁰ mais très compréhensible qui montre la prédominance du peuple sur le parlement qui est élu par le peuple et confirme la disposition constitutionnelle contenue à l'article 1, à savoir que le pouvoir suprême appartient au peuple.

Certaines questions sont exclues des référendums: le budget, les impôts, les obligations financières de l'Etat, la ratification ou la dénonciation des traités internationaux, la proclamation ou la cessation de l'état d'urgence et la défense. La loi du 18 mai 1994⁶¹ fixe les modalités des référendums. Elle stipule, comme l'article 163 de la Constitution, que les amendements constitutionnels peuvent aussi être adoptés par référendum⁶². Les chapitres I et XV ne peuvent être amendés que par voie de référendum⁶³. Un référendum ne peut avoir lieu en situation d'urgence ou en temps de guerre, ni dans les trois mois précédant l'élection d'un nouveau parlement⁶⁴. La procédure référendaire pour l'amendement de la Constitution ne peut être engagée que par le cinquième au moins des membres de l'assemblée nationale et par le Président, mais d'autres lois et

⁵⁸sur 669 080 électeurs inscrits et 446 708 votants, 407 867 ont voté pour, 36 147 contre et il y a eu 2694 bulletins nuls.

⁵⁹**RT 1992/28** Pos.348

⁶⁰un tel exemple n'existe dans aucune constitution des pays membres de l'Union européenne.

⁶¹**RT I 1994/41** Pos.659

⁶²art.8 de ladite loi

⁶³art.162 de la Constitution et art.2 de ladite loi

⁶⁴article 4 de ladite loi

questions importantes peuvent être soumises à référendum à l'initiative d'un membre du Parlement, de groupes et de commissions ou du gouvernement⁶⁵.

La Chambre constitutionnelle de la Cour suprême estonienne⁶⁶ a été invitée par le ministre de la Justice⁶⁷ à se prononcer sur la question des référendums locaux qui ne sont pas prévus par l'article 105 de la Constitution. Le conseil municipal de Narva a décidé le 30 juin 1993 d'organiser un référendum local sur la question de l'autonomie locale et sur la validité de diverses lois, comme la loi sur la langue⁶⁸, la loi sur la nationalité⁶⁹. Le référendum a eu lieu les 16 et 17 juin mais a été contesté par le ministre de la Justice. La Cour suprême a conclu entre autre⁷⁰ que la Constitution estonienne ne prévoit pas la tenue de référendums locaux ni même d'une enquête populaire⁷¹.

Leurs résultats ne sauraient lier les autorités nationales mais ne font que révéler l'opinion de ceux qui y prennent part. Conformément à l'article 154/1 de la Constitution, les pouvoirs locaux règlent les questions d'intérêt local et celle de l'autonomie territoriale n'en fait pas partie. Puisque la Constitution estonienne ne fait pas mention de l'autonomie territoriale, cette autonomie serait par conséquent contraire à l'esprit de la Constitution. Pour cette raison, la décision du Narva City Council du 28 juin est inconstitutionnelle et, de ce fait, *ipso jure* non valide, de même que toutes les lois visant leur application ou mise en oeuvre.

2.2. Lettonie

Comme en Estonie, un référendum a été organisé en Lettonie le 3 mars 1991⁷². La population a été invitée à répondre à la question suivante: «Êtes-vous pour un Etat letton indépendant et démocratique?». 87 % des électeurs ont participé au référendum et 73,1 % ont répondu positivement⁷³. Seuls 25 % ont répondu négativement. Les résultats sont significatifs dans la mesure où les Lettons ne représentaient alors que 52 % de la population – non comprises les troupes soviétiques stationnées sur le territoire – et l'on s'attendait à un pourcentage beaucoup plus

⁶⁵art.8(2) *leg.cit.*

⁶⁶Pohiseaduse järelvalve kohtukollegium

⁶⁷Oiguskantsler

⁶⁸du 18 janvier 1989, **ENSV Teataja 1989/4** Pos.60

⁶⁹du 23 mars 1993, **RT 1993/34** Pos. 426

⁷⁰Décision III-4/A-2/93 du 11 août 1993

⁷¹rahvaküsitlus

⁷²Décret du Président ud Soviet Suprême de Lettonie, en date du 12 février 1991, **VVS LaSSR 1991/17/18** Pos. 117: o porjadke provedeniia oprosa shitelei Latvii

⁷³*AdG 1991*, 35445.

élevé de réponses négatives. A Riga, où les Lettons formaient 36 % de la population, la proportion de 63 % de votes favorables était encore plus significative.

La Constitution lettone de 1952 a été amendée le 21 mars 1993⁷⁴ et contient aujourd'hui deux nouvelles dispositions concernant les référendums. Selon l'article 74 de la Constitution⁷⁵, une loi qui a été adoptée par le Saeima est suspendue en vertu de l'article 72 de la Constitution peut être annulée par un référendum si le nombre de participants au vote représente au moins la moitié de ceux qui ont participé aux élections législatives précédentes et si la majorité a voté pour l'annulation de ladite loi. Aujourd'hui, les mêmes limites sont également incluses dans l'article 79 sur les amendements constitutionnels.

2.3. Lituanie

Une loi sur les référendums a été promulguée en Lituanie dès le 11 novembre 1989⁷⁶. Ceci était, de toute évidence, dû au fait que la dernière Constitution lituanienne de 1938 ne contenait aucune clause sur les référendums.

Face aux événements sanglants survenus à Vilnius en janvier 1991, le Parlement lituanien a décidé, le 18 janvier 1991, d'organiser un référendum le 9 février 1991. La population était invitée à se prononcer sur la question de savoir si la Lituanie devait exister en tant que république démocratique et indépendante⁷⁷. Les résultats ont été très nettement en faveur de l'indépendance lituanienne: plus de 90 % de la population a répondu par l'affirmative, 6,5 % seulement par la négative et il y a eu 3 % de suffrages nuls. Le taux de participation global a été de 84 %. A Kaunas, il a été de 91 %, et 96 % des votes ont été positifs. A Vilnius, où près de 50 % de la population n'était pas lituanienne, on a enregistré un taux de participation de 73 % et 81 % de réponses positives. A Salcininkai, qui ne comptait que 9 % de Lituaniens, il y a eu 25 % de votants à participer et 58 % des voix pour l'indépendance. Le dirigeant lituanien, V. Landsbergis, a estimé que les résultats constituaient un argument de poids en faveur de la poursuite de la lutte pour l'indépendance et a affirmé que la Lituanie ne participerait pas au référendum devant être organisé le 16 mars 1991 dans l'ensemble de l'URSS sur le maintien de l'Union. A la suite du référendum lituanien, l'Islande a été le premier Etat à reconnaître la Lituanie comme Etat indépendant. Le Parlement islandais a voté le 12 février 1991 en faveur de cette décision et a chargé le gouvernement d'établir dès que possible des relations diplomatiques avec Vilnius. Moscou a immédiatement rappelé son ambassadeur à Reykjavík et accusé l'Islande d'intervention dans les affaires intérieures de l'URSS⁷⁸.

⁷⁴Valdibas Vestnesis, 1993/71

⁷⁵voir *supra* note 37

⁷⁶Valdibas Vestnesis LiSSR 1989/33 Pos.445

⁷⁷AdG 1991, 35324.

⁷⁸AdG 1991, 35325.

Deux référendums ont suivi, l'un concernant le rétablissement de la fonction présidentielle en République de Lituanie⁷⁹, l'autre en 1992 concernant le retrait inconditionnel du territoire lituanien des troupes de l'ex-URSS, désormais placées sous la juridiction de la Fédération de Russie et l'indemnisation des dommages subis par la Lituanie⁸⁰.

Le 25 octobre 1992, un référendum sur une nouvelle Constitution a été organisé en même temps que les élections législatives. Le projet de Constitution a été adopté avec 77 % des voix pour et 23% des voix contre⁸¹. L'article 151 du projet prévoit que la Constitution entre en vigueur le jour suivant la promulgation officielle des résultats du référendum si plus de la moitié de l'électorat a voté pour.

La Constitution lituanienne du 6 novembre 1992 stipule à l'article 4 que le peuple exerce le pouvoir suprême dont il est investi soit directement, soit au travers de ses représentants démocratiquement élus. L'article 9 précise que les grandes questions concernant la vie de l'Etat et du peuple doivent être réglées par voie de référendum, lequel est organisé soit à l'initiative du parlement⁸² soit à la demande d'au moins 30 000 électeurs. Les citoyens lituaniens ont le droit d'initiative en matière législative. 50 000 citoyens peuvent soumettre une proposition de loi au parlement qui est tenu de l'examiner⁸³. Les dispositions de lois peuvent aussi être adoptées par référendum⁸⁴.

Des amendements à la Constitution peuvent aussi être demandés par au moins 300 000 électeurs⁸⁵. L'article 1 de la Constitution, qui énonce que l'Etat de Lituanie est une république démocratique indépendante, ne peut être modifiée que par un référendum et à condition qu'à ce référendum les trois-quarts au moins des électeurs émettent un vote favorable⁸⁶. Les dispositions du

⁷⁹rejeté faute d'une participation suffisante, information communiquée par M.Rimantas Dagys du Parlement lituanien lors du séminaire du CE sur la démocratie participative en Europe centrale et orientale, tenu à Vilnius le 3 juillet 1997.

⁸⁰approuvé à 90% des voix des 76% de votants. Source: Dagys *op.cit.*

⁸¹*AdG 1992*, 37271; Dagys *op. cit.* indique une participation de 75% des électeurs, 76% pour et 21% contre.

⁸²article 67/3 de la Constitution

⁸³art 68/2 de la Constitution

⁸⁴art. 69/2 de la Constitution

⁸⁵art.147 de la Constitution

⁸⁶art.148/1 de la Constitution

Chapitre 1 (l'Etat de Lituanie) et du Chapitre 14 (amendement de la Constitution) ne peuvent être modifiées que par référendum⁸⁷.

Le 27 août 1994, l'opposition conservatrice⁸⁸ a essayé de mettre en échec la politique gouvernementale par un référendum. Mais celui-ci a été invalidé, faute d'une participation suffisante. Seuls 36,5 % des quelque 2,5 millions d'électeurs ont voté, or il aurait fallu une participation d'au moins 50 % pour que le référendum soit valable et que son résultat soit contraignant pour le gouvernement⁸⁹. Le but du parti d'opposition Sajudis, sous la direction de V. Landsbergis, était double. D'une part, il entendait contester la légalité des privatisations déjà réalisées et, d'autre part, il s'efforçait d'obtenir une indemnisation pour les citoyens ayant subi des pertes financières du fait de l'introduction de la monnaie lituanienne (litas). En outre, il tentait de provoquer de nouvelles élections anticipées⁹⁰.

Le 20 octobre 1996, trois questions ont été soumises à référendum à l'initiative de la majorité du parlement:

- 1) Réduction du nombre des députés (art.55 de la Constitution)
- 2) Une date fixe au printemps pour les élections législatives (art. 57 de la Constitution);
- 3) Affectation de la moitié au moins du budget national à des fins sociales (art.131 de la Constitution)

Le même jour, l'opposition Union pour la patrie-Conservateurs lituaniens a tenté un référendum sur la question suivante:

Les dépôts bancaires de la population devraient-ils être compensés par le produit de la privatisation de biens de l'Etat?

Les quatre référendums ont été invalidés en raison d'une participation insuffisante, puisque 52% des électeurs ont pris part au vote et que les voix pour se sont situées dans la fourchette de 63%⁹¹ à 74%⁹², alors que plus de la moitié des voix de l'électorat sont nécessaires pour que les résultats du référendum soit considéré comme positif.

Le 10 novembre 1996, un autre référendum à l'initiative de la majorité parlementaire, visant à ajouter une disposition à l'art.47 de la Constitution, a échoué parce que la participation n'a été que

⁸⁷ art.148/2 de la Constitution

⁸⁸ Union pour la Patrie-Conservateurs lituaniens

⁸⁹ AdG 1994, 39257.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ pour la troisième question

⁹² pour la dernière question

de 40%, dont 43 de voix favorables⁹³. En outre, un nombre insuffisant de signatures⁹⁴ a été recueilli pour quatre référendum le 4 mai 1994, le 11 octobre 1995, le 15 novembre 1995 et le 28 mars 1996⁹⁵.

S'agissant de la Lituanie, nous pouvons conclure que l'instrument de la démocratie directe a joué un rôle considérable pendant les six premières années de rétablissement de son indépendance et de sa souveraineté.

3. ULTIMES CONCLUSIONS

Les pays Baltes et leur population ont montré leur maturité en rétablissant leur souveraineté après un demi-siècle ou presque d'oppression soviétique. Seul la Lituanie a fait cependant un usage extensif du référendum en tant qu'expression de la démocratie directe. Cela marque un net contraste avec la situation qui prévalait avant la deuxième guerre mondiale, lorsque l'Estonie faisait figure de pionnier. Il s'agit peut-être d'une réaction de la Lituanie pour avoir été bridée relativement tôt par un régime plus dictatorial. Il est tout à fait réaliste de penser que, dans un proche avenir, l'instrument de la démocratie directe pourra se développer et être utilisé davantage également en Estonie et en Lettonie.

Le fait que tant d'anciens citoyens soviétiques qui, étant devenus apatrides⁹⁶ en vertu de la loi russe sur la nationalité de l'hiver 1991, aient demandé entre-temps la nationalité estonienne peut être considéré dans une certaine mesure comme un plébiscite en faveur de l'Estonie de la part d'une population qui, faute d'avoir la nationalité estonienne, a été exclue de la participation aux référendums.

⁹³information communiquée par M. Dagys

⁹⁴moins de 300 000 soit environ 12,5% de l'électorat

⁹⁵*ibid*

⁹⁶pour des informations plus détaillées sur la question, voir du présent auteur: "Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland" dans: Frowein/Hoffmann/Oeter: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Vol.2, Berlin 1994, 34f

COMMISSION DES RELATIONS PARLEMENTAIRES ET PUBLIQUES

Séminaire sur

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE AUJOURD'HUI: DÉFIS ET PERSPECTIVES**

Vilnius, 3-5 juillet 1997

**Les enjeux historiques et actuels
de la démocratie participative**

par

M. Andreas GROSS
Conseiller National, Suisse
Spécialiste de sciences politiques, chargé d'enseignement à
l'Université de Marburg et à celle de Speyer,
Responsable du *Wissenschaftliches Institut für Direkte Demokratie*, Zurich

1. La démocratie est l'aboutissement du processus de démocratisation de la société; elle est le résultat de tous les efforts entrepris visant à répartir le pouvoir politique entre le plus grand nombre possible de citoyens. Il s'agit de démanteler le centralisme autoritaire de la société pour donner aux citoyens la possibilité, et en définitive le droit, de prendre eux-mêmes en main leur destin, de sorte qu'ils ne se sentent pas dirigés par des autorités qui leur sont totalement étrangères.

2. La démocratie politique trouve son fondement dans un article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dit en substance que les citoyens libres ne doivent se conformer qu'aux lois à la formation des quelles ils ont contribué, personnellement ou par l'intermédiaire de leurs représentants. La démocratie représentative est donc un acquis important, et un élément central et essentiel de tout système démocratique.

Depuis les révolutions française et américaine, il est communément admis qu'une constitution, en tant que fondement et cadre de tout pouvoir politique légitime, ne peut déployer ses effets que lorsqu'elle a été approuvée par la majorité des citoyens. Le premier ministre polonais, M. Wlodzimierz Cimoszewicz, l'a d'ailleurs réaffirmé la semaine dernière au Conseil de l'Europe, en parlant de la nouvelle Constitution polonaise adoptée ce printemps après huit ans de travaux d'élaboration: "a constitution for the people and by the people".

3. La souveraineté du peuple ne trouve pas son expression uniquement dans l'élection de ses représentants. Les droits de participation des citoyens ne doivent en effet pas obligatoirement se limiter au droit d'élire des députés. Depuis le milieu du XIXe siècle, dans de nombreux Etats et à tous les niveaux de la politique, les citoyens ont acquis différents droits qui vont au-delà du droit d'élire des représentants et qui complètent ce droit: ces nouveaux droits permettent aux citoyens d'intervenir directement dans le développement de la constitution et de la législation. C'est l'ensemble de ces droits politiques, le droit de se prononcer sur des questions de fond comme le droit de vote, qui constituent la démocratie directe.

4. Le coeur de la démocratie directe est le droit pour une minorité représentative des citoyens (en Suisse, 2,2 % des citoyens, en Italie environ 5 %, en Allemagne, à l'échelon des Länder, entre 5 et 20 %) de présenter en tout temps un projet politique, quel qu'il soit, sous forme d'une proposition (l'initiative populaire) visant à modifier la constitution ou la loi, et de le voir soumis à l'ensemble des citoyens pour qu'ils en décident ensemble. Le parlement rend un avis sur le projet, peut éventuellement lui opposer un contre-projet, mais il doit en définitive laisser le dernier mot au peuple, qui exprime sa volonté par voie postale, ou en se rendant aux urnes (votation populaire).

Lorsque le parlement adopte une modification de la constitution, elle doit obligatoirement être soumise au vote du peuple (référendum obligatoire), et elle n'entre en vigueur que lorsqu'elle a reçu l'aval de la majorité des citoyens qui se sont exprimés. Lorsque le parlement adopte une loi, elle doit aussi être soumise au vote du peuple lorsque, dans un délai donné (en Suisse trois mois), une proportion donnée de citoyens (en Suisse 1,1 %) l'exigent (référendum facultatif)⁹⁷.

⁹⁷ Pour une vue d'ensemble des éléments de démocratie directe dans l'ensemble des constitutions de la planète, on se reportera à l'étude encore non publiée de Hans-Urs Willi, adjoint scientifique à la Chancellerie fédérale *Volksrechte in den Staaten der Welt*, Aarberg, mars 1997, 59 p. (Pour les 40 Etats du Conseil de l'Europe, on peut consulter la brochure de Silvano Möckli, Strasbourg, 1996).

5. Les débats publics sont l'âme de la démocratie directe. Précédant la décision commune, ils durent quelques semaines ou plusieurs mois, ils investissent les endroits les plus divers et s'infiltrent à tous les niveaux de la société, et précèdent une décision prise en commun. Ainsi trois ou quatre fois l'an, ces vastes discussions donnent à chacun l'occasion de se forger une opinion politique en confrontant ses idées à celles de ses concitoyens, l'objectif final étant qu'une volonté claire se dégage sur les priorités à fixer, sur les points importants à traiter ou sur les décisions concrètes qui doivent être prises pour assurer l'avenir du pays.

6. Ce processus de communication mené à l'échelle d'une société tout entière qui débat de ses choix politiques, et les discussions nombreuses et variées qui en découlent, contribuent également à souder une société culturellement hétérogène. Sur la base de l'égalité des droits et de l'égalité des chances, des hommes et des femmes d'horizons divers apprennent à confronter leurs idées, à mieux se connaître et à avoir une meilleure compréhension de la société dans laquelle ils vivent et des problèmes politiques auxquels cette société doit faire face. Ils font aussi l'apprentissage de l'expression politique, de l'écoute de l'autre, du débat et de l'échange d'idées différentes des leurs.

7. Le recours croissant aux droits démocratiques directs transforme la culture politique qui prévaut dans un territoire donné. Le système politique devient en quelque sorte plus "perméable", la participation et les décisions des citoyens deviennent toujours plus naturelles, les rapports entre les politiques et les citoyens se détendent, les contacts sont plus intensifs et plus réguliers. Il devient plus difficile pour les politiques de se retrancher dans leur tour d'ivoire, car ils sont appelés régulièrement (en Suisse actuellement tous les quatre mois), et parfois pendant plusieurs semaines, à aller sur le terrain pour rencontrer les citoyens et leur expliquer les enjeux politiques du moment et établir un dialogue qui devient presque permanent.

Parmi les principaux acquis d'une culture politique imprégnée de la démocratie directe: les citoyens gagnent en compétence politique. Avant de se prononcer sur un projet de loi ou de réforme, c'est en connaissance de cause qu'ils débattent, en public comme en privé, du domaine concerné, et ils prennent l'habitude de réfléchir aux questions d'ordre politique, à en débattre et finalement à penser en termes politiques.

8. C'est en ce sens que la démocratie directe engendre des processus sociaux et de communication susceptibles de contribuer notablement à l'intégration et à la consolidation nouvelles d'une société qui, après avoir vécu pendant des décennies le totalitarisme, doit d'abord se retrouver et se créer. Ces processus privilégient les formes du débat démocratique, de la formation de l'opinion et du jugement, de l'engagement individuel et de l'action collective, qui sont des éléments constitutifs de la société civile et de la société des citoyens.

9. On objecte souvent à ceux qui souhaitent l'introduction de la démocratie directe qu'il manque aux citoyens cette "maturité politique" que présuppose la démocratie directe et qui ne peut s'épanouir qu'avec celle-ci. A quoi il faut opposer que, privés de droits participatifs accrus, les citoyens ne pourront jamais acquérir cette "maturité": de la même façon qu'on ne peut apprendre à nager qu'en se lançant à l'eau, on n'acquiert la maturité démocratique qu'en commençant à agir démocratiquement en passant par les processus d'apprentissage correspondants.

En d'autres termes: au moment où la démocratie est introduite, les conditions politiques sont toujours suboptimales; afin qu'elles puissent devenir meilleures conformément à une société des citoyens qui soit éclairée, il faut bien commencer un jour et se mettre à la pratique de la démocratie directe.

10. Il est vrai qu'il y a certaines conditions, relevant ou non de la Constitution, dont l'existence et le respect conditionnent, voire renforcent, les bienfaits de la démocratie directe. Je pense notamment à la protection des minorités, aux droits de l'homme, au fédéralisme et à la décentralisation, à la séparation des pouvoirs, à la diversité et au pluralisme des médias, à la démocratisation d'un enseignement de qualité, etc.

11. Lorsque se constituent les sociétés libres, lors de la transition entre structures politiques totalitaires et démocratie pluraliste, il existe toujours un risque de voir le pouvoir détourner à son profit certains éléments de la démocratie directe. Je songe notamment à la variante autoritaire du référendum, le plébiscite.

Il y a plébiscite lorsqu'un chef d'Etat ou de gouvernement, voire, d'une certaine façon, une majorité du parlement, organise un vote populaire en vue de se procurer une légitimité politique ou un avantage tactique politique qu'ils ne peuvent obtenir par la voie parlementaire normale. Cela pose d'autant plus problème lorsque la Constitution ne réserve même pas cette possibilité au chef d'Etat ou de gouvernement. On a pu observer il y a quelques mois en Bélarus un exemple caractéristique de plébiscite autoritaire qui n'a pas grand-chose à voir, ni avec la démocratie, ni avec la démocratie directe⁹⁸.

De même, à la fin du mois de juin en Albanie, le président avait assorti le premier tour des élections législatives d'un référendum sur la réintroduction de la monarchie, dont il espérait sans doute davantage qu'il conforterait son propre pouvoir plutôt qu'il n'apporterait une réponse à une question controversée qui, compte tenu de la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui l'Albanie, ne saurait en aucune façon être fournie de cette manière-là.

12. On a pu observer au cours de ce printemps en Slovaquie un autre problème lié à l'outil du référendum dans les démocraties encore peu solides. Il incombe au législateur de fixer, indépendamment à l'objet même du référendum, certaines règles - délais, libellé des questions, commentaires explicatifs, nombre et heures d'ouverture des bureaux de vote, procédures de dépouillement, etc. - que l'Etat a pour mission de faire respecter quelle que soit l'opinion du gouvernement ou du chef d'Etat du moment.

Or, en Slovaquie, le chef du gouvernement, certains ministres, la Cour constitutionnelle, le Parlement et le président discutaient encore peu de temps avant le scrutin du nombre des questions et du point de savoir si le peuple devait ou non être consulté au sujet de certaines d'entre elles. On ne saurait en aucune façon affirmer qu'il a été donné loyalement aux citoyens la possibilité de se

⁹⁸Cf. l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, du 18 novembre 1996, CDL-INF (96) 8

forger sereinement une opinion en toute connaissance de cause. Conforme aux circonstances dans lesquelles a eu lieu le scrutin, le résultat de celui-ci ne fait que nuire, non seulement à tous ceux qui s'y sont prêtés, mais aussi à la démocratie en général et à la démocratie directe en particulier.

Selon la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, "le référendum sur l'élection du président au suffrage universel a échoué, tout comme celui sur l'adhésion de la Slovaquie à l'OTAN. Mais il s'agit d'une victoire si amère que personne, pas même le vainqueur, ne saurait s'en réjouir. Si Mecia a gagné, la Slovaquie, elle, a perdu." (26.05.97). Le premier référendum avait été souhaité par 500.000 Slovaques qui avaient déposé une initiative populaire en ce sens. Le second avait été voulu par le gouvernement, qui l'avait conçu comme un plébiscite.

13. D'une manière générale, on peut affirmer que le "potentiel démocratique", et donc les bienfaits de la démocratie directe, sont fonction de la qualité des procédures (quorums suffisamment bas, délais suffisamment longs, etc.), de la conformité et de l'impartialité de la mise en oeuvre, de la loyauté du débat et de l'égalité des chances laissées à chacun de faire valoir son point de vue dans la période précédant le vote (neutralité des médias, répartition à peu près équitable des moyens, absence de discrimination, etc.). Il est vrai que, pas plus que dans aucune autre oeuvre humaine, la perfection n'existe en matière de démocratie directe. Il n'en est pas moins nécessaire d'être toujours prêt à s'interroger sur la qualité de celle-ci en vue de travailler à son amélioration.

COMMISSION DES RELATIONS PARLEMENTAIRES ET PUBLIQUES

Séminaire sur

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE AUJOURD'HUI: DÉFIS ET PERSPECTIVES**

Vilnius, 3-5 juillet 1997

**Les instruments de la démocratie directe
dans les pays d'Europe centrale et orientale**

par

M. Ulrich HÄFELIN
Professeur à l'Université de Zurich, Suisse

TABLE DES MATIERES

II. LE REFERENDUM

1. Questions soumises à référendum

2. Le référendum obligatoire

3. Référendum facultatif

a. Le droit de proposer un référendum

b. La décision de tenir un référendum

4. Conditions nécessaires à la validité de la consultation

5. Caractère juridiquement contraignant du résultat du référendum

III. L'INITIATIVE POPULAIRE

IV. OBSERVATIONS FINALES

Le présent rapport a pour objet de décrire les institutions de la démocratie directe – en particulier le référendum et l'initiative populaire – puisqu'elles sont prévues par le droit constitutionnel des pays d'Europe centrale et orientale. Les Constitutions des Etats baltes dont traite le premier rapport ne seront prises en considération qu'à des fins de comparaison.

I. Introduction

L'étude de l'histoire constitutionnelle des pays d'Europe centrale et orientale amène à découvrir de précoces contributions à l'apparition du constitutionnalisme démocratique contemporain. On peut en donner deux exemples. C'est le 3 mai 1791 que la Pologne a adopté la première Constitution écrite d'Europe. Quant à la Constitution de la Lettonie, qui date du 15 février 1922, elle a instauré le référendum et l'initiative populaire à un moment où l'un comme l'autre étaient inconnus de la plupart des constitutions européennes.

En revanche, il faut reconnaître qu'au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, la non-participation des pays d'Europe centrale et orientale à l'élaboration et l'amélioration de constitutions démocratiques a été manifeste. Il est d'autant plus impressionnant de voir combien est vaste le champ des instruments de démocratie directe aujourd'hui mis en place par les nouvelles Constitutions des Etats d'Europe centrale et orientale.

Dans leurs «dispositions générales», les Constitutions de tous les pays d'Europe centrale et orientale déclarent solennellement que la souveraineté nationale appartient au peuple. Et la plupart d'entre elles ajoutent que le peuple exerce ce pouvoir suprême soit directement, soit par l'entremise de ses représentants élus. Mais cette formulation est également celle de constitutions qui, en fait, laissent très peu de place au peuple pour la prise de décisions directes. Elle figure même dans des constitutions qui sont entrées en vigueur sans avoir été soumises à l'approbation du peuple.

Dans presque tous les Etats d'Europe centrale et orientale, les constitutions renferment des dispositions concernant le référendum, voire l'initiative populaire. Plusieurs pays ont mis en vigueur des lois spéciales régissant le référendum national et local. On peut citer, à titre d'exemple, la loi hongroise du 1^{er} juin 1989, amendée en septembre 1990, sur le référendum et l'initiative populaire.

Une comparaison montre que les articles intéressant les instruments varient sensiblement. De plus, la fonction politique de ces institutions – le rapport entre les droits du peuple et les pouvoirs du parlement et de l'exécutif – produit des impressions fort différentes.

La Constitution de la République tchèque mérite une attention particulière. La Constitution tchèque de 1992 n'institue ni référendum, ni initiative populaire. L'article 2, paragraphe 2, prévoit la possibilité qu'«une loi constitutionnelle précise les conditions dans lesquelles le peuple peut exercer directement son pouvoir.» A ce jour, cette ouverture constitutionnelle n'a jamais servi à l'échelon national; à l'échelon local, le référendum est régi par une loi de 1992, amendée en 1994.

II. Le référendum

1. *Questions soumises à référendum*

Les méthodes employées pour définir les questions devant donner lieu à référendum sont variables.

Un certain nombre de constitutions contiennent une clause très générale – exprimée à peu près dans les mêmes termes – selon laquelle «des problèmes d'intérêt national» (article 90 de la Constitution de Roumanie) ou «les questions primordiales concernant l'Etat et la vie sociale» (article 73 de la Constitution du Bélarus) peuvent faire l'objet d'un référendum. La formulation est comparable dans les Constitutions de Moldova (article 75) et de Pologne (article 125 [1]).

Selon d'autres constitutions, les référendums s'appliquent aux «décisions relevant de la compétence du parlement»: c'est ce que prévoient la loi hongroise sur le référendum (article 4 [1]), ainsi que les Constitutions de Macédoine (article 73 [1]) et de Serbie (article 81 [1]). La Constitution estonienne (article 105 [1]) conjugue les deux méthodes et parle de «projet de loi ou d'autres questions de la vie nationale».

En dehors de la révision de la Constitution, ce sont surtout les actes législatifs qui, dans bien des pays, donnent lieu à référendum. Le résultat positif d'un tel référendum est qu'il permet l'entrée en vigueur d'une loi. Aucune autre Constitution d'Europe centrale et orientale ne suit le modèle du référendum letton qui vise à révoquer une loi votée par le parlement (article 74 de la Constitution); le référendum en Lettonie n'est pas sans analogie avec le «référendum abrogatif» de la Constitution italienne de 1948 (article 75).

La Constitution croate (article 87) mérite d'être mentionnée: le parlement peut organiser un référendum sur une proposition de révision de la Constitution, un projet de loi ou toute autre question relevant de ses compétences; le Président de la République, lui, peut en outre décider de soumettre au référendum «toute question qu'il estime importante pour l'indépendance, l'unité ou la continuité de la république».

De nombreuses constitutions renferment – dans leur chapitre sur la révision de la constitution – des dispositions particulières relatives au référendum constitutionnel qui diffère sur certains points du référendum afférent aux actes législatifs. La Constitution de la Slovénie établit une nette distinction entre le «référendum législatif» qui porte sur «des questions déterminées par la loi» (article 90) et le référendum concernant les révisions de la constitution (article 170). Néanmoins, il existe aussi des constitutions, comme celles de la Bulgarie et de la République tchèque, pour lesquelles il n'est pas nécessaire de procéder à une consultation populaire pour réviser la Constitution.

Dans la République slovaque, l'entrée dans l'union avec d'autres Etats ou le retrait de cette union donne préalablement lieu à un référendum obligatoire (article 93 [1] de la Constitution).

Un caractère juridique spécial est attaché à ce que l'on appelle le référendum préliminaire qui a plusieurs objets. Ce type de référendum ne débouche pas sur l'entrée en vigueur d'un acte législatif ou constitutionnel, mais vise à préparer cet acte en donnant au peuple la possibilité

d'exprimer son avis sur l'un de ses aspects fondamentaux. La loi polonaise sur l'élaboration et l'adoption de la Constitution de 1992 a permis aux citoyens de se prononcer sur d'importantes questions constitutionnelles avant que l'ensemble du texte de la nouvelle Constitution ne soit rédigé et soumis à l'approbation des électeurs lors du référendum final.

La législation hongroise ouvre de manière générale la possibilité de procéder à un référendum – dit «indicatif» – qui permet d'«exprimer des avis», et assure ainsi la «participation des citoyens à la prise de décisions du parlement» (article 4 [3] de la loi sur le référendum).

Aux termes d'une disposition expresse de plusieurs constitutions, certaines questions, comme par exemple les textes législatifs concernant la fiscalité, le budget, l'amnistie, la ratification ou la dénonciation de traités internationaux et l'état d'urgence, ne peuvent donner lieu à référendum.

Dans presque tous les pays d'Europe centrale et orientale, il est également possible d'organiser un référendum à l'échelon local. Même dans la République tchèque, où il n'est pas prévu de référendum national, peuvent se dérouler des référendums locaux (loi de 1992, amendée en 1994). Selon la Constitution polonaise (article 170), le référendum local permet même de destituer des administrations locales créées à l'issue d'élections directes.

2. *Le référendum obligatoire*

En ce qui concerne le référendum obligatoire, la Constitution stipule que certaines questions importantes ne peuvent être tranchées que par une consultation populaire. Le référendum a lieu sans initiative préalable – d'une autorité publique ou des citoyens – exigeant l'organisation d'une consultation populaire.

Un grand nombre de constitutions ne prévoient pas ce type de référendum. Dans la plupart des pays, il n'existe que des référendums facultatifs, pour la mise en vigueur des lois ou la révision de la Constitution.

Le référendum obligatoire pour toute révision de la Constitution représente une solution assez exceptionnelle. Il est prévu en Hongrie (loi sur le référendum, article 7), en Roumanie (article 147 [1] de la Constitution) et en Serbie (article 133 de la Constitution).

Les Constitutions de Moldova (article 142 [1]) et de l'Ukraine (article 156) suivent le système en vigueur dans les Etats baltes de Lettonie (article 77 de la Constitution), d'Estonie (article 162 de la Constitution) et de Lituanie (article 148 de la Constitution). Certains chapitres de la Constitution – manifestement considérés comme revêtant la plus grande importance politique – ne peuvent être amendés que par un référendum obligatoire, alors que pour les articles d'autres chapitres, la procédure d'amendement est moins exigeante.

3. *Référendum facultatif*

Le référendum facultatif est plus fréquent que le référendum obligatoire. Il figure dans les constitutions de presque tous les pays d'Europe centrale et orientale. Il existe cependant de grandes différences entre les modèles, selon la personne qui est habilitée à proposer un référendum et celle qui a le pouvoir de décider de l'organisation d'une consultation populaire.

a. Le droit de proposer un référendum

Certaines constitutions confient ce droit à plusieurs personnes en même temps. Dans l'esprit d'une démocratie très ouverte, la législation constitutionnelle de Hongrie donne au Président de la République, au gouvernement, à un minimum de cinquante parlementaires et à un minimum de 50 000 citoyens le pouvoir de proposer un plébiscite (article 8 [1] de la loi sur le référendum). Dans la République du Bélarus cette compétence est reconnue au Président de la République, à 450 000 électeurs et à soixante-dix députés au moins (article 74 [1] de la Constitution).

De la même façon il faut, dans d'autres pays, un certain nombre d'électeurs: 300 000 en Lituanie (article 33 de la Constitution), 100 000 en Serbie (article 81 [2] de la Constitution) et 350 000 dans la République slovaque (article 95 de la Constitution).

La Constitution lettone de 1922 (article 72) permet de voir à quel point le déclenchement d'un référendum est complexe: une loi dont le Président de l'Etat a ajourné la promulgation – à la demande d'un tiers au moins des membres de la Diète – doit être soumise à référendum lorsqu'un dixième des électeurs en font la demande. Toutefois, le référendum n'a pas lieu si la Diète se prononce à nouveau sur cette loi et qu'elle l'adopte à la majorité des trois quarts de ses membres.

b. La décision de tenir un référendum

C'est en général au parlement qu'appartient le pouvoir de décider de l'organisation d'un référendum. Certains pays exigent pour cette décision une majorité qualifiée. En Hongrie, il faut les voix des deux tiers des députés (article 9 de la loi sur le référendum).

Dans certains cas, cependant, cette prédominance générale de la majorité parlementaire cède le pas à une minorité: le Parlement hongrois est tenu de décréter un référendum si ce dernier a été voté non seulement par 50 000 mais par 100 000 citoyens au moins (article 10 [1] de la loi sur le référendum). La Constitution de Slovénie mérite également d'être citée car elle permet à la minorité politique de faire usage des instruments de la démocratie directe: le Parlement slovène doit organiser une consultation populaire si celle-ci est réclamée par un tiers au moins des députés ou par 40 000 citoyens (article 90 [2] de la Constitution).

Certaines constitutions confèrent aussi au Président de la République le pouvoir de décider de la tenue d'un référendum. Selon la nouvelle Constitution de la Pologne, le droit d'ordonner un référendum national peut être exercé soit par le Sejm, soit, si le Sénat y consent, par le Président de la République (article 125 [2]). La Constitution d'Ukraine prévoit une solution analogue (article 72 [1]). En Croatie, le parlement comme le Président ont compétence pour prendre la décision d'un référendum; néanmoins, le Président a un pouvoir constitutionnel plus large puisqu'il peut – en collaboration avec le gouvernement – soumettre au référendum toute question qu'il estime importante pour l'indépendance, l'unité ou la continuité de la république (article 87 [1 et 2]).

Le pouvoir présidentiel d'ordonner un référendum a également une importance particulière en Roumanie. La Constitution roumaine – qui suit, dans une certaine mesure, le modèle du régime présidentiel de la Constitution française de 1958 – donne au Président le droit d'ordonner de sa propre initiative, après consultation du parlement, un référendum sur tout problème d'intérêt national (article 90). De même, la Constitution de la Fédération de Russie n'accorde ce pouvoir qu'au Président de la fédération (article 84). Le Président de la République d'Albanie semble avoir des prérogatives analogues (loi sur le référendum de 1994).

4. *Conditions nécessaires à la validité de la consultation*

Contrairement à la réglementation suisse – où le nombre de votants n'a aucun effet sur la validité des résultats de la consultation – le droit constitutionnel de Croatie (article 87 [3] de la Constitution), de Hongrie (article 28 [1] de la loi sur le référendum), de Lituanie (loi sur le référendum de 1989), de Macédoine (article 73 [2] de la Constitution), de Pologne (article 125 [3] de la Constitution) et de la République slovaque (article 98 [1] de la Constitution) exigent une participation minimale de l'électorat: le résultat du référendum n'est valide que si plus de la moitié des citoyens ayant le droit de vote ont participé au scrutin.

Selon les Constitutions de l'Estonie (article 105 [2]) et de la Slovénie (article 90 [4]) il faut simplement que la majorité des électeurs ayant participé à la consultation se soient prononcés en faveur de la proposition.

La Constitution lettone de 1922, amendée en 1993, établit un lien avec la participation des électeurs aux dernières élections législatives; elle exige que le nombre de votants équivale au moins à la moitié des électeurs ayant participé aux dernières élections à la Diète (article 79 [2]). Dans la Constitution estonienne, la référence aux élections législatives est très insolite: cette Constitution donne au Président de la République le droit de provoquer des élections extraordinaires du Riigikogu si le projet de loi présenté au référendum n'obtient pas la majorité des suffrages exprimés (article 105 [4]).

5. *Caractère juridiquement contraignant du résultat du référendum*

Les pays d'Europe centrale et orientale ne suivent pas le système de la Constitution finlandaise qui confère au référendum une fonction exclusivement consultative (article 22.a de la Constitution de 1919, amendée en 1987). Les Constitutions de Croatie (article 87 [4]), d'Estonie (article 105), de Lituanie (article 69 [4] et 71 [3]), de Macédoine (article 73 [4]), de Pologne (article 125 [3]) et de Slovénie (article 90 [1]) déclarent expressément que la décision adoptée par référendum a un caractère juridiquement contraignant et oblige toutes les institutions de l'Etat. Selon la Constitution de Moldova (article 75 [2]), les résultats obtenus par référendum ont un «pouvoir judiciaire suprême».

La législation hongroise distingue entre deux types de référendum dont l'effet juridique est différent: le «plébiscite organisé afin de prendre une décision» a des résultats exécutoires; le

«plébiscite organisé pour laisser des avis s'exprimer» se borne à «garantir la participation des citoyens aux prises de décision du parlement» et porte le nom de «référendum indicatif» (article 4 [2 et 3] et article 11 de la loi sur le référendum).

Pour renforcer le caractère contraignant du référendum, certaines constitutions établissent une période de latence au lendemain de la décision populaire. Après la tenue d'un référendum en Hongrie, le parlement doit attendre deux ans pour en décréter un autre sur le même sujet (article 31 [1] de la loi sur le référendum). Dans la République slovaque, il faut respecter un intervalle de trois ans (article 99 de la Constitution). A ce propos, on peut également citer la Constitution de la République du Bélarus: aux termes de son article 77, les décisions adoptées par voie de référendum ne peuvent être annulées ou révisées que par référendum.

III. L'initiative populaire

Cet instrument premier de la démocratie directe est bien représenté dans les Constitutions d'Europe centrale et orientale. La plupart de celles qui prévoient l'initiative populaire contiennent des dispositions distinctes pour la procédure législative et pour la révision de la Constitution.

Ces textes reconnaissent le droit à l'initiative législative non seulement aux députés, au Président de l'Etat et au gouvernement, mais aussi à un certain nombre de citoyens ayant le droit de vote. Le nombre d'électeurs requis, qui est très variable d'un Etat à l'autre, est le suivant: en Hongrie 10 000 (article 18 [1] de la loi sur le référendum), en Lettonie un dixième des électeurs (article 65 de la Constitution), en Lituanie 50 000 (article 68 [2] de la Constitution), en Macédoine 10 000 (article 71 [1] de la Constitution), en Pologne 100 000 (article 118 [2] de la Constitution), en Roumanie 250 000 (article 73 [1] de la Constitution), en Serbie 15 000 (article 80 (2) de la Constitution) et en Slovénie 5 000 (article 88 de la Constitution).

En général, le nombre de citoyens requis pour exercer le droit de proposer une révision de la Constitution est naturellement plus élevé, voire beaucoup plus élevé: au Bélarus 150 000 (article 147 de la Constitution), en Lettonie un dixième des électeurs (article 78 de la Constitution), en Lituanie 300 000 (article 147 [1] de la Constitution), en Macédoine 150 000 (article 130 de la Constitution), en Moldova 200 000 (article 141 de la Constitution), en Roumanie 500 000 (article 146 [1] de la Constitution), en Serbie 100 000 (article 132 de la Constitution) et en Slovénie 30 000 (article 168 de la Constitution).

Par rapport aux dispositions constitutionnelles de la Suisse – où l'initiative populaire conduit obligatoirement à un référendum sur la proposition populaire – le statut juridique de ceux qui présentent une initiative populaire dans les pays d'Europe centrale et orientale est assez faible: l'initiative du peuple n'est qu'une proposition soumise au parlement; elle a le même statut que la proposition d'un groupe de députés ou qu'un projet du gouvernement. C'est au parlement qu'il incombe de définir les étapes ultérieures de la procédure législative ordinaire.

IV. Observations finales

Le tableau que composent aujourd'hui les démocraties d'Europe centrale et orientale est étonnant. La marge de manœuvre ouverte par les constitutions pour les instruments de la démocratie directe est en effet très large.

Les institutions du référendum et de l'initiative populaire peuvent jouer un rôle considérable dans la vie politique de ces pays. Elles offrent aux citoyens deux possibilités différentes d'activité politique. Tout d'abord, le référendum peut servir d'instrument de confirmation: le parlement, le Président de la République et le gouvernement peuvent procéder à une consultation populaire pour asseoir la légitimité démocratique des décisions du parlement, voire – indirectement – de celles de l'exécutif. Dans ce cas, le peuple peut exercer une influence politique significative, quoique limitée. En second lieu, l'initiative populaire et le droit de déclencher un référendum peuvent étendre et approfondir la prise de décision démocratique en confiant l'initiative politique au peuple – y compris à ses minorités – et aux minorités parlementaires. Ce second aspect de la démocratie directe, plus exigeant et plus ambitieux, doit être considéré comme plus important que le premier.

Le bon fonctionnement des mécanismes de la démocratie directe ne peut se réaliser que progressivement. La mise en œuvre correcte de la consultation et de l'initiative populaire dépend de plusieurs facteurs politiques et sociaux, surtout de la liberté de la presse et des autres médias, de la libre activité des partis politiques et d'une certaine ouverture des citoyens à l'engagement politique. La démocratie directe est donc davantage un élément de la culture politique d'un pays que la résultante de dispositions juridiques.

Pour information complémentaire:

Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, Strasbourg, 23-24 juin 1995, Conseil de l'Europe, 1996

Silvano Möckli, *Les instruments de la démocratie directe dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, Conseil de l'Europe, 1996

COMMISSION DES RELATIONS PARLEMENTAIRES ET PUBLIQUES

Séminaire sur

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE AUJOURD'HUI: DÉFIS ET PERSPECTIVES**

Vilnius, 3-5 juillet 1997

**Démocratie participative et société civile - Transformer le
processus de décision sociétale à l'heure de l'informatique**

par

Mme Auli KESKINEN

Chercheur au "Futures Research Centre" de Finlande (centre de recherches prospectives),
Directeur de la Recherche et du Développement au Ministère de l'Environnement,

Helsinki, Finland

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

1. DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE

2. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

- 2.1 La démocratie directe
- 2.2 La Conférence de Munich
- 2.3 La démocratie délibérative
- 2.4 Télédémocratie et démocratie directe
- 2.5 Prise de décision poreuse

3. DELIBERATIVE ET PARTICIPATIVE

4. LES METHODES DE DECISION

5. LE PROCESSUS DELIBERATIF IDEAL

- 5.1 Les modèles décisionnels idéaux
- 5.2 Exemple: référendum

RESUME

Références

«Les problèmes que nous avons créés, nous ne pouvons pas les résoudre en conservant les modes de pensée qui les ont créés.» Albert Einstein

INTRODUCTION

Nous examinerons ici divers points de vue concernant la période de transition sociale en cours à l'échelle mondiale, ainsi que l'avènement de l'ère informatique; l'une et l'autre sont caractérisées par un développement sans précédent des réseaux informatiques et de télécommunication mondiaux. Nous sommes convaincus que la diffusion rapide des ordinateurs et des réseaux de moyens électroniques connectés – l'informatique et la technologie des communications (ITC) – exerceront une influence de plus en plus profonde sur un certain nombre de phénomènes de la vie sociale tels que le travail, les loisirs, l'activité économique, l'éducation, sans oublier le plus important, à savoir la démocratie et la manière dont elle est comprise, exercée et perfectionnée. Voici donc qu'est sur le point d'éclorre la «télé démocratie», nouvelle forme de démocratie directe impulsée par l'ITC et les réseaux informatiques. Jusqu'à présent, gouvernements et entreprises ont surtout abordé les réseaux informatiques – qui sont un élément de la «société de l'information» – du point de vue technologique.

La démocratie représentative est en crise. Le nombre augmente des observateurs qui considèrent que la théorie et la pratique démocratiques, telles qu'elles existent depuis quelques centaines d'années, ne fonctionnent plus aussi bien aujourd'hui, dans des sociétés où de plus en plus de gens obtiennent un nombre croissant d'informations sur diverses questions sociales et politiques en ayant accès à l'ITC et à une masse de données considérables. Ainsi, de vastes segments de la population sont aujourd'hui en mesure – et le seront de plus en plus – de se forger une opinion personnelle éclairée sur des questions d'intérêt commun.

Beaucoup de gens se montrent impatients vis-à-vis de leur gouvernement, lequel, à leurs yeux, ne sert que des intérêts restreints, au lieu de réaliser ce qui constitue la grande mission de la démocratie représentative, à savoir veiller sur l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Dans les sociétés modernes, nombreux sont ceux qui souhaiteraient passer de l'état de «gouvernés» à l'état d'«autogérés». Les gens veulent devenir des acteurs de la société au lieu d'être réduits à un rôle subalterne. Ils veulent avoir une plus grande maîtrise de la conduite de leur existence. Les réseaux d'informations ubiquistes et l'ITC de l'avenir permettront aux gens de se doter d'un plus grand pouvoir; encore faut-il qu'ils saisissent l'occasion.

Le débat public sur la télé démocratie et sur l'optique sociétale de l'ITC est en train de monter en puissance. Les réseaux informatiques peuvent et doivent être utilisés pour le dialogue sociétal. Les réseaux peuvent constituer le nouvel outil permettant de reformuler et d'améliorer les modalités et les concepts du développement et de la mise en œuvre de la démocratie dans les sociétés. On doit encourager la poursuite du discours public sur le potentiel démocratique de la société de l'information – par exemple qui fixera les conditions de son développement, et de quelle manière la vie des individus est-elle affectée par les relations qui s'établissent entre eux à travers les réseaux?

1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE

D'une manière générale, la démocratie est un processus dynamique qui comporte un grand nombre de caractéristiques et de phases de développement. Il n'y a pas une «bonne façon» de mettre en œuvre la démocratie dans une communauté. Il appartient aux diverses communautés de trouver, par une interaction continue et vigoureuse, des modes alternatifs de prise de décision démocratique qui leur conviennent. En fait, la démocratie est un apprentissage qui se poursuit toute la vie. On peut transformer la démocratie représentative qui a cours actuellement en un processus comportant des aspects et des éléments de démocratie directe. Cette évolution peut se produire à travers plusieurs phases de développement mettant à contribution les processus participatifs et délibératifs. La nouvelle démocratie future qui exploite l'ITC et les réseaux pour garantir le même niveau d'information et de connaissance à tous les citoyens sera un hybride de plusieurs stratégies. Dans le mode de pensée systémique, on peut décrire ce nouveau concept comme un réseau d'informations et d'individus participant au processus décisionnel sur une base délibérative. Le schéma ci-dessous indique les phases de développement alternatives. La mondialisation produira, à terme, des interconnexions nouvelles et sans précédent entre individus et cultures.

Figure 1. Modèle de schéma d'un nouveau processus de construction de la démocratie

Il importe de percevoir la différence entre réforme politique et transition politique. La réforme signifie qu'on modernise les procédures politiques en utilisant les nouvelles technologies; mais les structures de pouvoir demeurent inchangées. En revanche, la transition implique une redistribution du pouvoir sociétal, se traduisant par une augmentation constante du nombre de personnes appelées à jouer un rôle. Naturellement, cela suppose l'accès à l'information, ainsi que la volonté de répartir les tâches, au sein de la société, de telle manière que les citoyens puissent utiliser leur pouvoir de décision personnel dans la conduite de leur vie.

2. LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

La phase de développement de la démocratie dite participative est remarquablement définie par Barber (1984). La participation des citoyens «ordinaires» au processus de décision sociopolitique dans la démocratie représentative se concrétise à travers les élections. Lorsque telle question donne lieu à un débat et à une décision dans le cadre d'un dialogue entre les citoyens et les élus, la procédure est dite participative.

La démocratie participative a été expérimentée à plusieurs reprises, en particulier aux Etats-Unis. Les professeurs Ted Becker (1986) et Christa Slaton (1992) ont mené plusieurs expériences à Hawaï, au Canada et dans d'autres pays. Mais la situation n'a vraiment bougé en Europe qu'avec l'avènement de la société de l'information vers le milieu des années 90, et avec le formidable essor d'Internet. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fut la première institution parlementaire européenne à mettre en lumière les possibilités de développement de la société de l'information lors du Séminaire sur *La démocratie électronique* organisé au Sénat français les 23 et 24 mars 1995 par sa Commission des relations parlementaires et publiques. La conférence futurible sur le développement de la démocratie et l'ITC s'est tenue à Munich en février 1997 sous le titre «L'Internet et la politique». En Finlande, le premier ouvrage sur la télé démocratie a été publié par l'auteur et plusieurs de ses collègues en 1995 (Keskinen 1995). Aujourd'hui, le débat international sur la télé démocratie se déroule sur le web, notamment dans la page d'accueil télé démocratie, à l'adresse <http://www.auburn.edu/tann> (TANN = *Teledemocracy Action News & Network*).

2.1. La démocratie directe

Les innovations dans le domaine de la science politique et de la démocratie se concentrent sur la démocratie directe, qu'on peut décrire comme «un processus dans lequel les citoyens prennent ensemble des décisions sociétales à partir d'un dialogue placé sous le signe de l'égalité». La différence par rapport à la prise de décision représentative, c'est que chaque citoyen – homme ou femme – qui participe exerce un pouvoir qui lui est propre. Le référendum est un exemple de méthode de démocratie directe. Toutefois, la plupart des référendum aujourd'hui ne reflètent pas l'exercice direct du pouvoir de chaque citoyen; en effet, les alternatives utilisées dans ce processus ne sont pas choisies par les citoyens (voir l'exemple). Dans la pratique, on met en œuvre des approches directes et des approches représentatives diversement dosées. On peut dire que les démarches participatives et délibératives procèdent de la méthode directe. Le mouvement de la démocratie directe qu'on voit émerger un peu partout aboutira, selon toute vraisemblance, à divers panachages d'approches différentes (voir figure 1). Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas développer également la démocratie représentative en tant que telle. On trouve chez Slaton et Barber des idées novatrices sur l'utilisation du tirage au sort ou de l'échantillon aléatoire dans la sélection des décideurs politiques (voir Slaton 1992 et Barber 1984).

2.2 La Conférence de Munich

Dans le discours qu'il a prononcé à la Conférence de Munich, Benjamin Barber, qui est le grand spécialiste de la démocratie forte, a abordé l'une des questions les plus profondes parmi celles qu'il est nécessaire de soumettre à un large débat – je veux parler de la question de la volonté de changement, du désir de changement. Il s'est exprimé comme suit: «sans la volonté de promouvoir un système civique plus vigoureux et participatif, pourquoi une vie politique utilisant une technologie avancée ne produirait-elle pas le même incivisme et le même cynisme qu'une vie politique s'appuyant sur des technologies traditionnelles telles que la radio et la télévision?»

Ce que dit Barber, c'est que la technologie peut favoriser le changement politique mais seulement s'il existe une authentique volonté politique de susciter ce changement. Il importe, je crois, de noter qu'au cours de l'histoire les structures de pouvoir se sont modifiées essentiellement selon l'un ou l'autre des deux schémas suivants: ou bien les structures ont pourri de l'intérieur et se sont effondrées; ou alors il s'est produit une révolution extérieure aux structures, qui a entraîné un effondrement général. Mais aujourd'hui, nous appelons de nos vœux un troisième scénario, qui est celui d'une **redistribution volontaire du pouvoir** au profit d'une société impulsée par les citoyens; il y a là un déficit exaltant. C'est un objectif digne d'efforts, à condition que prévale une nouvelle philosophie du pouvoir sociétal partagé. Je soutiens que grâce à Internet et aux nouvelles ITC mondiales cette nouvelle conception a aujourd'hui une réelle possibilité de voir le jour. Pourtant, de nombreux scientifiques, tout en se rendant compte que les idées nouvelles ont de bonnes chances de connaître une diffusion mondiale, demeurent passifs et cyniques. Pourquoi les gens qui ont le pouvoir se dessaisiraient-ils volontairement, ne serait-ce que d'une partie de ce pouvoir? Quelle serait leur motivation? Les détenteurs du pouvoir cèderaient-ils aux lumières d'une nouvelle philanthropie? Auraient-ils le sentiment de faire preuve de noblesse en agissant de la sorte? Les sentiments nobles ont-ils jamais nourri la population? Écoutons Barber: «Ainsi, si l'on veut que la technologie se traduise par une différence politique, c'est d'abord la politique elle-même qu'il faut changer».

L'un des participants, Douglas Schuler, qui exploite un réseau urbain aux États-Unis, à Seattle, considère que dans la télé démocratie la possibilité pour les participants de «fixer l'agenda» («agenda setting») est le principal élément, en même temps qu'un nouvel atout. Il est facile de trouver, sur le Net, des gens qui sont du même avis que vous; il est facile de lancer le débat et de fixer des ordres du jour qui donneront lieu à des débats et des délibérations, avec également la participation d'experts et de décideurs; ainsi, un impact s'exercera d'emblée sur les questions en jeu.

2.3 La démocratie délibérative

Selon le dictionnaire, délibérer signifie, entre autres, examiner soigneusement et dans le détail; passer en revue les justifications et les arguments afin de parvenir à une décision; réfléchir, peser soigneusement. Dans son ouvrage «Strong democracy» (1984) Barber soutient que la démocratie participative signifie non seulement «le droit de parler», mais aussi, très spécifiquement, le droit d'être entendu. Se trouve ainsi énoncée, selon moi, l'une des conditions *sine qua non* de la démocratie participative.

Le professeur Christa Slaton, qui décrit dans son livre «Televote» (1992) l'évolution de la démocratie aux Etats-Unis, disserte par la suite, après la Conférence de Munich, sur le concept de démocratie délibérative et le contenu de cette expression. Elle explique qu'«il y a un débat aux Etats-Unis sur la nature de la démocratie délibérative. Lorsque Vince Campbell (1974) a mis au point le télévote dans les années 70 et que nous l'avons nous-mêmes (Slaton et son équipe) revu et corrigé en 1978, nous avons dit que l'opinion publique qui s'exprimait était informée et délibérative. Ce que nous voulions signifier par «délibérative» c'est qu'on avait fourni aux gens un certain nombre de faits, d'arguments et d'options et qu'on encourageait les gens à échanger des idées et des impressions sur la question proposée. Nous leur demandions de prendre le temps de la réflexion, puis de nous communiquer leurs réponses. Nous pensons que l'accès à l'information, le fait de s'entretenir avec autrui et d'avoir du temps pour réfléchir – que tout cela constitue la délibération.»

2.4 Télédémocratie et démocratie directe

La télédémocratie désigne l'utilisation de l'informatique et de la technologie moderne des communications (ITC) pour donner aux individus, dans une démocratie, la capacité de fixer des agendas, d'établir des priorités, de définir d'importantes politiques et de participer à leur mise en œuvre. Bref, la véritable télédémocratie est l'utilisation de l'ITC pour permettre aux citoyens d'avoir prise sur la gestion de leurs propres affaires. En d'autres termes, c'est l'utilisation de l'ITC pour contribuer à transformer les démocraties représentatives modernes en démocraties plus participatives.

En termes systémiques, la télédémocratie est un phénomène complexe, dynamique, non linéaire et à variables multiples. C'est pourquoi on doit insister sur le fait qu'en matière de développement de la télédémocratie il n'y a pas de vérité unique ni de méthode dont on puisse dire qu'elle est la bonne; ce qui est indispensable, dans ce processus, c'est l'existence de nombreuses initiatives individuelles, et aussi d'une compréhension personnelle. Une interaction vivante entre idées et points de vue sur le développement est indispensable pour aboutir à une société de l'information véritablement démocratique – une société qui soit la plus susceptible de produire un maximum d'avantages pour le plus grand nombre de ses membres.

Comment faire pour que les réseaux informatiques puissent servir à transformer les processus décisionnels pour la nouvelle société? Tout d'abord, on doit se demander comment faire pour que l'exploitation des nouvelles ITC puisse servir la transformation des processus de décision. Ce qu'on entend, en fait, par «transformation», ce sont trois grands changements systémiques et organisationnels, à savoir l'ouverture, la mise en réseau et le rôle moteur des usagers. Il s'agit de parvenir à une stratégie décisionnelle dans laquelle toutes les parties gagnent au lieu du scénario du type «somme nulle», couramment utilisé aujourd'hui.

Qu'entend-t-on par «ouverture du processus de décision»? L'ouverture signifie ici l'interaction croissante entre les parties concernées, le changement de l'ensemble du processus du traitement sociétal des cas, de manière que la phase initiale, l'établissement de l'agenda et la phase préparatoire soient traités dans la transparence. Il s'agit fondamentalement de changer le modèle de participation, de promouvoir un changement qui fera du citoyen un acteur sociétal proactif. Ainsi il y aura une décentralisation du pouvoir de décision, qui profitera aux citoyens.

La mise en réseau de la prise de décision suppose qu'on adopte une approche fondée sur l'ouverture. Dès lors, la prise des décisions se délocalise, et un dialogue interactif s'établit tout au long du processus. L'objectif est de construire une vision holistique en tant que processus interactif entre les nœuds des réseaux sociétaux; et l'on suit une stratégie entièrement conçue pour gagner. Les acteurs doivent repenser les actions et la répartition des tâches mises en réseau et élaborer de nouveaux codes de conduite. Ce processus nécessite une nouvelle conception des droits et obligations des protagonistes et une exploitation pertinente de l'ITC.

Quant à la conception de l'utilisateur en tant que moteur, cela signifie que les processus de mise au point et de mise en œuvre de l'ITC doivent être «tirés» par les usagers et non pas «poussés» par la technologie. La technologie s'est développée essentiellement sous l'effet de pressions et de défis endogènes; mais les besoins des utilisateurs et leur point de vue sur ce qu'il convient de développer ainsi que sur la finalité et les modalités de ce développement, ne font l'objet d'aucun débat. Le développement devrait être impulsé par les besoins de ceux qui utilisent les produits et les services.

Globalement, toutes les méthodes qui viennent d'être décrites incitent à conclure que la télé démocratie constitue un modèle de démocratie délibérative.

2.5 Prise de décision poreuse

La figure 2 ci-dessous présente un modèle de prise de décision poreuse. Le terme «poreux» signifie que la procédure de décision gouvernementale ordinaire peut être ouverte et mise en réseau de telle sorte que les citoyens aient accès au processus pendant tout le cycle de vie du cas considéré; le processus est poreux en ce sens qu'il y a des «fuites» d'informations qui circulent constamment entre les citoyens et les décideurs administratifs. Ainsi, il est possible de réformer et, à terme, de transformer le modèle décisionnel actuel. Aujourd'hui le citoyen n'a que deux solutions: soit approuver la décision, soit faire une réclamation officielle en empruntant la voie de la bureaucratie traditionnelle.

Figure 2. Prise de décision poreuse

3. DÉLIBÉRATIVE ET PARTICIPATIVE

Certains scientifiques se montrent prudents dans l'utilisation du concept de participation, concept au nom duquel – c'est en tout cas la connotation qu'on lui prête – une personne peut participer par défaut à un processus auquel elle n'a pas le droit de participer. Mais tel ne peut être le cas. Le pouvoir de décision qui s'exerce sur la vie d'un individu est conféré à la personne en question par les droits constitutionnels dont elle dispose en tant que citoyen. Ainsi, tout citoyen possède, par défaut, un certain pouvoir de décision souverain. En fait, la démocratie représentative «rassemble chaque parcelle du pouvoir de décision en un bouquet qu'elle transmet à un représentant après le résultat du processus électoral».

Dans une conception très schématique de la liberté du citoyen, on peut dire que ce regroupement/ce transfert est exécuté de manière volontaire à travers un ensemble de règles décidées d'un commun accord. Or, cela ne correspond pas toujours à la réalité, même dans les démocraties qui sont aujourd'hui les plus «libérales». En Finlande, par exemple, voter est considéré comme un devoir plutôt que comme un droit. Autre signe révélateur: les citoyens et les décideurs politiques ont perdu le contact qu'ils avaient les uns avec les autres. Les citoyens ne parviennent pas à influencer les processus politiques, ou en tout cas ils sont convaincus qu'ils ne peuvent pas les influencer; quant aux politiciens, une fois en possession du «bouquet des parcelles de pouvoir de décision de certains citoyens», ils ne répercutent pas les besoins de ces citoyens dans les processus décisionnels. Demeure la question éternelle: Qu'est-ce qu'un décideur représentatif représente vraiment? C'est pourquoi j'aimerais mieux qu'on parle de démocratie délibérative plutôt que de démocratie participative.

Le professeur Slaton poursuit en ces termes pour expliquer le débat américain sur la démocratie délibérative: «puis, on a vu des fondations et des universitaires présenter des modèles de discussion directe qui s'attachaient à démontrer qu'il n'y a d'opinion délibérative que si les personnes qui expriment leur opinion se rencontrent face à face. Ce sont les pourfendeurs de la technologie qui prétendent que le seul moyen de faire progresser la démocratie est de construire une communauté à coups de réunions face à face. Il y a quelques années, le professeur James Fishkin estimait, dans un ouvrage intitulé «Démocratie et délibération» (1991), que pour qu'on puisse parler d'opinion délibérative il faut que l'individu se trouve confronté personnellement avec une autre personne qui est en désaccord avec lui. C'est par le jeu de l'interaction personnelle que se réalise la délibération».

Et Slaton d'ajouter: «Si l'interaction individuelle directe a, selon moi, de grands mérites, il n'en reste pas moins que la délibération peut exister en dehors d'un tel face à face. La technologie présente parfois certains avantages par rapport au face à face. Elle est parfois moins intimidante, parfois plus égalisatrice, en ce sens que ce sont les pensées de l'individu qui comptent (et non pas sa façon de s'habiller, son aspect physique, sa capacité à s'exprimer, son sexe, sa race, etc.). Je préfère ne pas prendre position sur le point de savoir ce qui est préférable (le face à face ou l'utilisation de la technologie dans l'intimité du domicile privé). L'un et l'autre ont leurs avantages et leurs inconvénients. Mais je me heurte à des gens que je considère comme élitistes, des gens qui prétendent que leur méthode est supérieure et qu'elle est la seule possible. Selon moi, ils ne reconnaissent pas ou ne comprennent pas le différentiel de pouvoir qui existe, dans le scénario du face à face, entre les hommes et les femmes, ou entre les riches et les pauvres, ou entre les gens cultivés et les gens sans instruction. On peut être à égalité de chances pour prendre la parole, mais est-on pour autant à égalité de chances pour se faire entendre? (cf. Barber 1984). Un jour je revenais d'une conférence au cours de laquelle 50 % des orateurs étaient... des oratrices. Pourtant, au moment des questions ou des commentaires formulés par l'auditoire à l'adresse des intervenants, les oratrices étaient pratiquement oubliées. Cela m'a rappelé la situation de Keskinen (l'écrivain) lorsqu'elle siégeait avec le groupe d'Allemands (tous des hommes) à la Conférence de Munich. Elle détenait des informations importantes qu'elle aurait pu communiquer – des données qu'ils ne possédaient pas et dont ils avaient besoin; et pourtant ils ne lui ont prêté aucune attention. Le modérateur n'a fait aucun effort pour obtenir d'elle davantage d'informations. Je crois donc que nous surestimons ce qui peut être accompli dans certaines situations de face à face». En prolongeant ce raisonnement, je pense également qu'il importe de ne pas s'en remettre à une seule méthode

d'interaction, mais d'utiliser différentes méthodes, et ainsi de ménager la possibilité d'exprimer différentes préférences personnelles.

4. LES MÉTHODES DE DÉCISION

L'élaboration d'une méthodologie pour un processus décisionnel délibératif a été lente et sporadique. Dans la démocratie représentative, les méthodes utilisées ont été - outre la coercition - le consensus et la négociation.

L'ouvrage du professeur Slaton – «Televote» – a inspiré de nouvelles méthodes venant remplacer ou compléter la méthode consensuelle. Cela fait longtemps, maintenant, que la démocratie représentative repose sur des efforts visant à obtenir un consensus. Très souvent, cela s'est traduit dans la pratique par un débat futile de type oui/non ou par une négociation qu'on peut exprimer ainsi: «sur ce point, on fera comme tu préfères, et sur cet autre point on fera comme moi je préfère».

Mais le consensus n'est pas la seule méthode par laquelle on puisse tenter de parvenir à des conceptions et des décisions communes. Je pense le plus grand bien, en particulier, de la méthode «win-win», qui utilise le dialogue interactif pour édifier une nouvelle conception et de nouvelles idées sur les modalités de la prise de décision – des conceptions dans lesquelles tous les acteurs concernés peuvent gagner; en d'autres termes, cette méthode où tout le monde gagne peut être décrite comme une méthode «à la fois/et» qui se substitue à la méthode «soit/soit».

Dans une méthode où il n'y a que des gagnants, les discussions et l'interaction entre les protagonistes feront que le différend initial évoluera vers autre chose; les acteurs participants apprendront des choses au sujet des autres acteurs et ils seront en mesure d'inventer des solutions novatrices. Dans un tel processus, il peut arriver qu'on choisisse deux ou plusieurs solutions; cela suppose qu'on évacue le débat de type «juste ou faux» et qu'on accepte la démarche qui admet la possibilité d'alternatives simultanées du type «ceci et cela, et même celui-là là-bas». Ainsi, on peut qualifier la «win-win method» d'évolutionniste, comme le dit Hazel Henderson dans son ouvrage «Building a win-win world» (1996).

Dans son «Televote», Slaton décrit un autre processus, qu'elle appelle «Problem/Possibility Focuser» (Focalisateur sur les problèmes/les possibilités). Ici, on ne recherche pas le consensus; on préfère tenter de clarifier les accords et les désaccords qui entourent telle ou telle question, l'objectif étant de trouver des idées pour régler les désaccords. Dans la recherche futurible, il existe des méthodes qui se fondent sur des processus semblables; c'est le cas, par exemple, de l'«Atelier futurible» créé par Robert Jungk (1987), où l'on voit des groupes de personnes interactifs poursuivre l'idée consistant à trouver un certain nombre d'alternatives pour régler les différends et aboutir ainsi à des solutions nouvelles. Le but principal est de créer, pour l'avenir, de nouvelles images en procédant selon la méthode «win-win», c'est-à-dire la méthode gagnante sur toute la ligne, afin qu'on ait l'assurance de pouvoir prendre en considération différentes valeurs lors de la planification des actions futures.

5. LE PROCESSUS DÉLIBÉRATIF IDÉAL

Le professeur Jim Dator (1979) a consacré des travaux critiques à un très grand nombre d'ouvrages de prospective publiés dans les années 1970; il distingue quatre futurs dans lesquels on peut regrouper toute cette littérature: 1) déclin et effondrement; 2) la société disciplinée; 3) la croissance continue; 4) enfin, la société transformationnelle. Cette analyse a été poursuivie par Becker (1986). La préférence de Dator va au quatrième scénario – la société de transformation – qui est un processus évolutif, délibérément dynamique, en état de changement perpétuel. Becker explique qu'au cœur de ce scénario il y a la technologie. On aura affaire à une société individualisée (ciblée), démassifiée, dans laquelle l'information sera une denrée capitale disponible pour tous. C'est ce que nous désignons aujourd'hui par l'expression «société de l'information». Dans ce scénario, les technologies conçues pour faciliter la participation des citoyens à la prise de décision gouvernementale sont censées évoluer régulièrement, tout comme la nature même du gouvernement. Becker conclut en ces termes: «les citoyens pourraient avoir un accès total aux informations dont se servent leurs représentants pour légiférer; ils y auraient accès par leur ordinateur personnel ou par un ordinateur public.

A travers ces informations, et aussi par le biais de groupes de discussion communautaires et par la programmation d'émissions de télévision réalisées par les citoyens et par le gouvernement, la population pourrait formuler ses options et ses opinions sur les lois et les politiques. Dans ce dernier scénario, la télé démocratie et le futur ne font qu'un.»

5.1 Les modèles décisionnels idéaux

Je voudrais maintenant indiquer de quelle manière on pourrait assurer la viabilité de la démocratie délibérative et directe idéale, associée à la démocratie représentative. Il faut bien entendu, dans la pratique, suivre une voie évolutive dans le développement de la démocratie, comme le montre par exemple la figure 1. On peut naturellement prendre diverses initiatives concrètes; mais la société démocratique idéale fonctionnerait, me semble-t-il, sur la base des stratégies suivantes:

– Les citoyens définissent ensemble les valeurs, les buts et les codes de conduite communs dans un processus qui vise à promouvoir des solutions à valeurs multiples du type «tout le monde est gagnant», plutôt qu'un «zerosum-game» c'est-à-dire un scénario de somme nulle.

– Les citoyens fixent les agendas, prennent les initiatives, organisent la phase préparatoire du traitement des dossiers en fonction des priorités qu'ils établissent ensemble; et ils prennent les décisions conjointement.

– Les domaines de l'activité civique impulsent le développement national et local; analysent et organisent des études pour les experts sur des thèmes qu'ils choisissent eux-mêmes et choisissent les personnes qui exécuteront les décisions (attribution des tâches).

– C'est en exploitant correctement les meilleures technologies ITC qu'on fera apparaître au grand jour les besoins des citoyens, afin qu'on puisse continuer de s'en occuper.

En outre, les citoyens ont besoin de discuter, d'innover et de trancher diverses questions liées au développement; ils se demandent, par exemple, quels types d'affaires nécessitent des processus représentatifs, et dans quelle mesure un homme ou une femme peut renoncer au pouvoir

de décision et aux droits de participation qui font partie de ses attributs civiques; quel type de questions requiert la démocratie directe/délibérative? Quel genre de questions requiert l'interaction de plusieurs types de démocraties; de quelle manière les citoyens peuvent choisir la mesure dans laquelle ils entendent participer, ainsi que les méthodes de cette participation. Les citoyens passifs auront-ils les mêmes droits, et comment ces droits seront-ils garantis? De quelles méthodes et processus a-t-on besoin pour pouvoir mettre en œuvre des solutions où l'on gagne sur toute la ligne?

5.2. Exemple: référendum

Pour illustrer la signification possible des diverses phases transitoires de la démocratie, je voudrais dire quelques mots du cas courant que représente le référendum. Le tableau ci-après catégorise les phases d'un processus référendaire.

Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	Phase 5	Phase 6	Phase 7
Fixer l'agenda: Sur quoi portera la consultation Quelle en est la finalité? Le but est-il de contraindre ou de recommander	Quelles questions posera-t-on? Recherche de base et diffusion des résultats; dialogue, discussion, processus d'apprentissage, élaboration des alternatives indispensables pour la phase 3.	Quelles sont les alternatives pour le référendum?	Quelles sont les méthodes utilisées dans le référendum? Solutions techniques, instruments de substitution pour l'expression des opinions?	Processus référendaire.	Annonce et diffusion des résultats, dialogues et débats publics.	Décisions procédant des résultats; autres actions ou répétitions à partir de la phase 1.

Ainsi, les questions qui se posent ici sont les suivantes: à quel niveau les citoyens participent-ils? Selon quelles modalités? Qui coordonne les processus? Dans le cas de la démocratie délibérative et directe, les citoyens participent à la totalité des phases. Dans la démocratie participative, ils participent aux phases 2, 5 et 6; enfin, dans la démocratie représentative, ils ne participent qu'à la phase 5.

RÉSUMÉ

L'histoire de la démocratie est une évolution qui conduit du «pouvoir de quelques uns» au «pouvoir du plus grand nombre» – de l'oligarchie à la pantocratie/policratie. Le changement

systémique global est bien décrit, semble-t-il, par la courbe de bifurcation mise à l'honneur dans la théorie du chaos. Mais les processus chaotiques ne sont pas dépourvus d'ordre; se pose plutôt la question d'un nouvel ordre, non préétabli, inhérent à de tels processus (voir, par exemple, Gleick 1987). Ce n'est qu'une illustration parmi d'autres du développement de la démocratie. Dans ses descriptions de ce développement, Slaton a procédé par analogie avec la théorie des quanta. La démocratie est un processus évolutif, et non un système étatique stable. Dans toute société, la démocratie est un processus d'apprentissage permanent pour tous les citoyens, dans une constante interaction avec le milieu; ainsi, la démocratie n'est jamais «prête».

La liberté de fixer l'agenda (voir figure 2: Prise de décision poreuse) est sans doute la partie la plus difficile de la procédure décisionnelle; en effet, les questions politiques qu'il est nécessaire de traiter dans toute démocratie sont mises en avant par les politiciens et les procédures gouvernementales. Il est plus facile d'induire une prise de décision délibérative améliorée tout au long du processus de traitement des dossiers lorsqu'on comprend que, plus on suscite chez les citoyens la volonté de se consacrer à une question, plus il est facile d'obtenir d'eux qu'ils approuvent la décision qui est prise. Mais même dans ce cas de figure, un profond fossé et un manque de confiance demeurent entre la classe politique et les citoyens – la première pense que les seconds sont ignorants; de leur côté, les citoyens ont l'impression de ne pouvoir ni participer, ni obtenir de la classe politique qu'elle les écoute et tienne compte de leur avis. De sorte qu'en définitive, ce qu'il faudrait promouvoir c'est l'interaction de deux processus: d'une part, le désir de changement et la motivation en ce sens; d'autre part, les outils indispensables à la création de l'information et aux communications.

En dernière analyse, il apparaît que les réseaux informatiques représentent un atout considérable pour aider les citoyens à réaliser des transformations politiques fondamentales – et pas simplement des réformes. Cela veut dire qu'il faut redistribuer le pouvoir politique au profit des citoyens – ce que les Anglo-Saxons appellent «*empowering of citizens*». Il s'agit de promouvoir une nouvelle forme de société, dans laquelle le citoyen ordinaire – homme ou femme – peut jouer un rôle majeur pour dessiner les contours du type de société dans laquelle il aspire à vivre.

En fait, nous sommes en train d'assister à une mutation paradigmatique en direction d'un processus décisionnel démocratique; cette mutation, qui a sa source dans les enjeux mondiaux qui s'appellent développement durable, chômage et autres problèmes sociaux d'importance majeure, peut s'analyser comme suit:

«L'humanité ne pourra opérer le changement radical indispensable à un avenir durable (par exemple, changement dans les schémas de consommation, dans les politiques de l'énergie et des transports, dans la manière de penser les communautés, dans les relations internationales, etc.) sans un accroissement spectaculaire de l'intensité et de la qualité des communications humaines.»

Je dirai, en résumé, qu'on devrait voir éclore une nouvelle conception selon laquelle les citoyens peuvent et doivent prendre une part active aux décisions sociopolitiques, afin d'améliorer leur existence et celle de leur communauté. Ils pourront y parvenir en faisant un plus large usage des nouveaux moyens électroniques qui sont à leur disposition. Il est capital, également, de comprendre que la technologie est déjà une réalité, qu'elle est de plus en plus à portée de la main et que tout individu, pour peu qu'il le veuille, peut la capter, l'utiliser et la perfectionner. Mais il y a une chose dont on doit se souvenir, c'est que ce ne sont pas les structures, les technologies ou les institutions qui prennent les décisions; les décisions, c'est nous, hommes et femmes, qui les

prenons, nous autres citoyens qui vivons dans nos communautés; c'est à nous qu'il appartient de décider quel but poursuivre, vers quel avenir tendre, pour quel futur œuvrer. Il est donc indispensable d'emprunter de nouvelles voies et de promouvoir une réflexion innovante; mais comme l'a dit J. Maynard Keynes:

«Ce qui est difficile, ce n'est pas d'accepter les idées nouvelles, mais de s'affranchir des anciennes».

Références

- Barber, Benjamin: "Strong democracy. Participatory Politics For a New Age", Berkeley & Los Angeles, 1984
- Becker, Ted: "Teledemocracy Emergent: State of the American Art and Science" in: Progress in Communication Sciences, Volume VIII, ABLEX Publishing Co., New Jersey 1986
- Campbell, Vincent: "The Televote System for Civic Communications", Palo Alto, CA: American Institute for Research, 1974
- Dator, James A. "The Future of Culture or the Culture of Future". In A. Marsella (Ed.), Perspectives on Cross-cultural Psychology . New York: Academic Press, 1979
- Fishkin, James S.: "Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform", New Haven and London, 1991
- Gleick, James: "Chaos: Making a New Science", Viking, 1987
- Henderson, Hazel: "Building a Win-Win-World: Life Beyond Global Economic Warfare", Berret-Koehlers, CA, April 1996
- Jungk, Robert and Norbert Müllert: "Future Workshops". London: Institute for Social Inventions, 1987
- Keskinen, Auli & the Interaction Group: "Teledemokratia - tietoverkot ja yhteiskunta", SILTsarja, Painatuskeskus Oy. "Teledemocracy - Information Networks and Society", Helsinki, 1995, summary in English, also on web-site: <http://www.auburn.edu/tann>,
- Slaton, Christa Daryl: "TELEVOTE. Expanding Citizen Participation in the Quantum Age", Praeger, NY 1992
- TANN: "Teledemocracy Action News and Network": Web-page: <http://www.auburn.edu/tann>

Seminar on

**PARTICIPATORY DEMOCRACY IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE
TODAY: CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

Séminaire sur

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN EUROPE CENTRALE
ET ORIENTALE AUJOURD'HUI: DÉFIS ET PERSPECTIVES**

Vilnius, 3-5 July/juillet 1997

LISTE DES PARTICIPANTS

LIST OF PARTICIPANTS

I - RAPPORTEURS

M. Andreas GROSS, Conseiller national, Parlement fédéral, Berne, Suisse

Professor Dr Ulrich HÄFELIN, Zürich, Suisse

Mrs Auli KESKINEN, Director of the Research and Development Department, Ministry of the Environment, Helsinki, Finland

M. Massimo LUCIANI, Professeur à l'Université de la Sapienza, Faculté des Sciences Politiques, Rome, Italie

Mr Henn-Jüri UIBOPUU, Professor at the University of Salzburg, Tallinn, Estonia

II - NATIONAL PARLIAMENTS / PARLEMENTS NATIONAUX

AUSTRIA / AUTRICHE

Mr Holger BAUER, Member of the Nationalrat

BELGIUM / BELGIQUE

M. Jean BOCK, Sénateur, Président du Collège des Questeurs
M. Denis D'HONDT, Député

M. Freddy MATTON, Directeur Général de la Questure, Sénat
M. Roland ROBLAIN, Section des relations externes, Sénat

CROATIA / CROATIE

Mr Lavoslav TORTI, Secretary for the Committee for Interparliamentary Relations

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Jaromír KALUS, Deputy
Mr Václav SVOBODA, Deputy

ESTONIA / ESTONIE

Mr Tunne KELAM, Deputy, Vice-President of the Riigikogu, Vice-Chairman of the Committee on Parliamentary and Public Relations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Mrs Tanja ESPE, Foreign Relations Consultant

FINLAND / FINLANDE

Mr Gunnar JANSSON, Member of the Eduskunta, Chairman of the Committee on Parliamentary and Public Relations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

FRANCE

Mme Claire DOSSIER-CARZOU, Conseiller, Sénat, Service des affaires européennes

HUNGARY / HONGRIE

Mr András BÁRSONY, Deputy, Chairman of the Political Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

IRELAND / IRLANDE

Mr Jim MITCHELL, Deputy

ITALY / ITALIE

M. Lorenzo ACQUARONE, Vice-Président de la Chambre des Députés
M. Francesco Enrico SPERONI, Sénateur

M. Benedetto ARSINI, Secrétaire de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Chambre des Députés
M. Enrico CAPRA, Chambre des Députés

LITHUANIA / LITUANIE

Mr Rimantas DAGYS, MP
Mr R. KUPCINSKAS, MP
Mr Z. MACKEVI_, MP
Mr J. OLEKAS, MP
Mr R. OZOLAS, MP
Ms. R. RASTAUSKIENE, MP
Mr J. ŠIM_NAS, MP
Mr A. VAIŠNORAS, MP
Mr V.A. ZABUKAS, MP

Mr Lauras BIELINIS, Institute of International Relations and Political Sciences,
Vilnius University

Mr Eduardas EIDIRGAS, Editor-in-Chief of *Atgimimas* weekly
Mr Ringuadas EILUNAVI_IUS, Chairman of the Journalists Union
Ms Violeta GAI_AUSKAIT_., Political Analyst, *Lietuvos rytas* daily
Mr Eigirdas GUD_INSKAS, Representative of the Vilnius Branch of the Christian Democrats
Mr Algimantas JANKAUSKAS, Institute of International Relations and Political Sciences,
Vilnius University

Ms Birut_ POCIUT_, Dean of the Faculty of Philosophy, Vilnius University
Ms Marija PROKOP_IK, Head of the Council of Europe's Information and
Documentation Center
Mr Stasys VAITEK_NAS, Rector of Klaipeda University
Mr S. VEGELEVI_IUS, Dean of the Faculty of History, Vilnius University

NORWAY / NORVEGE

Ms Astrid Marie NISTAD, Member of the Storting

POLAND / POLOGNE

Mrs Zofia KURATOWSKA, Vice-Speaker of the Senate
Mr Pawe_ KASPRZYK, Deputy

Mrs Ewa KARPOWICZ, Research Department of the SEJM

PORTUGAL

M. Fernando PEREIRA MARQUES, Député

ROMANIA / ROUMANIE

Mr Stefan GL_VAN, Député

RUSSIA / RUSSIE

M. Valentin KUPTSOV, Membre de la Douma

M. Youri STEPANOV, Conseiller de la Douma

SLOVAKIA / SLOVAQUIE

Mr Robert FICO, Deputy
Mr L_bomír FOGAŠ, Deputy

SWEDEN / SUEDE

Mr Sören LEKBERG, Deputy

SWITZERLAND / SUISSE

M. Andreas GROSS, Conseiller national

TURKEY / TURQUIE

Mr Cemal KÜLAHLI, Deputy

UKRAINE

Mr Ivan POPESCU, Deputy

Mr Igor PYLYAYEV, Chief Consultant of the Secretariat of the Committee for Foreign Affairs and Relations with the CIS countries

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Roy HUGHES, MP
Sir Irvine PATNICK, MP

Mr Colin LEE, European Section, House of Commons

III - SECRETARIAT

COUNCIL OF EUROPE / CONSEIL DE L'EUROPE

M. Roberto LA PORTA, Secrétaire de la Commission des relations parlementaires et publiques
Mme Bonnie THEOPHILOVA, Co-secrétaire de la Commission des relations parlementaires et publiques

Mme Michèle RUSCHER, Assistante administrative

Mme Anny MOCHEL, Assistante de la Commission des relations parlementaires et publiques

SEIMAS OF LITHUANIA / SEIMAS DE LITUANIE

Ms Audrone DEMBICKAITE, International Relations Department